

UNABHÄNGIGE STAATSWANWALTSCHAFT

Dresdner Plädoyer für eine unabhängige Staatsanwaltschaft

von Christian Avenarius, Doris Möller-Scheu, Klaus Pförtner, Jürgen Schär, Rüdiger Söhnen

aus: nrv-Info Hessen, 01/2006, S. 34



Fortschreibung der Abschlusserklärung der Internationalen Tagung der Neuen Richtervereinigung Sachsen, der Europäischen Vereinigung von Juristinnen und Juristen für Demokratie und Menschenrechte in der Welt e. V. und der Vereinigung Demokratischer Juristinnen und Juristen e. V. am 21.09.2003 im Sächsischen Landtag.

I. Der Missstand

„Gegenwärtig läuft die deutsche Staatsanwaltschaft Gefahr, den Kampf gegen die Wirtschafts- und organisierte Kriminalität – und damit meinen wir auch immer wieder auftretende Fälle von Kriminalität durch oder mit Duldung der Politik – auf Dauer zu verlieren.“

Die Strafverfolgung in der Bundesrepublik bedarf deshalb einer tiefgreifenden Umgestaltung.

Die gegenwärtige Situation ist davon geprägt, dass Kriminalität zum Teil nur verwaltet, aber in einigen wesentlichen Bereichen nicht mehr verfolgt werden kann. Derzeit wird die Arbeitskraft der Staatsanwälte mit der Bearbeitung von Bagatell- und Massendelikten zu stark gebunden. Eine wirksame Strafverfolgung findet darüber hinaus allenfalls bei schweren Gewalttaten statt.

Eine nachhaltige Verbesserung der Situation kann nur durch Einrichtung einer von der Politik unabhängigen Staatsanwaltschaft erreicht werden¹.

II. Was ist die Staatsanwaltschaft?

Die deutsche Staatsanwaltschaft befindet sich seit ihrer Gründung Mitte des 19. Jahrhunderts in einer Zwitterstellung. Einerseits soll sie als nur der Objektivität verpflichtetes Organ der Rechtspflege diejenige Autorität sein, die im Namen der Gesellschaft und im allgemeinen Interesse das Strafgesetz durchzusetzen hat. Sie muss dabei sowohl die Rechte der Beschuldigten wie auch die Wirksamkeit der Strafgesetze im Blick haben.

Es ist allgemein anerkannt, dass die Strafrechtsprechung nur durch unabhängige, von politischen Einflüssen freie Gerichte wahrgenommen werden kann. Aus den gleichen Gründen kann eine effektive Strafverfolgung nur durch unabhängige Staatsanwälte stattfinden.

Die Staatsanwaltschaft entscheidet alleine über

- den Anfangsverdacht: Soll ein Ereignis mit einem strafrechtlichen Ermittlungsverfahren aufgeklärt werden oder soll es auf sich beruhen?
- den hinreichenden Tatverdacht: Sollen die Gerichte den Fall einer Entscheidung zuführen oder wird das Verfahren eingestellt?
- die Einstellung des Ermittlungsverfahrens gegen Auflagen oder ohne Auflagen bei den meisten Vergehen.

Damit entscheidet sie insgesamt 60 % bis 70 % aller Fälle abschließend, ohne dass Gerichte mit ihnen befasst werden.

Für die übrigen Fälle entscheidet sie, ob Anklage erhoben und damit ein öffentliches Gerichtsverfahren durchgeführt oder ob die Sache mit Strafbefehl schriftlich erledigt werden soll.

Die Staatsanwaltschaft ist Frühwarnsystem für gesellschaftliche Fehlentwicklungen (z. B. rechte Gewalt, Korruption im öffentlichen Dienst, Menschenhandel), versagt aber gerade, wie auch die Gerichte, bei dieser Aufgabe.

Die Staatsanwaltschaft wacht darüber, dass die Polizei als Teil der Exekutive bei ihren Ermittlungen die Rechte der

Bürger wahrt. Die Staatsanwaltschaft wacht damit auch darüber, dass die Exekutive sich an die Strafgesetze hält. Es ist widersinnig, dass der Justizminister, selbst ein Teil der Exekutive, mit Hilfe des Weisungsrechts den Wächter überwacht.

Die Gerichte und die Staatsanwaltschaften sind in gleicher Weise dafür verantwortlich, dass sich der Geltungswille und der Geist des Rechts in allen Abschnitten des Verfahrens behaupten und alle aus dem Bereich der politischen Macht kommenden, die Sache der Justiz störenden Einflüsse abgewehrt werden.

Die Staatsanwaltschaft ist nicht Recht sprechende Gewalt in dem Sinn, dass sie in einem kontradiktorischen Verfahren Konflikte auch gegen den Willen der Beteiligten rechtskräftig beendet. Aber sie filtert, kanalisiert und steuert die Konflikte, die überhaupt vor den Strafgerichten zur Entscheidung kommen. Die übrigen beendet sie selbst. Deshalb übt sie Recht sprechende Gewalt aus und ist damit Teil der Judikative.

Die Staatsanwaltschaft ist Frühwarnsystem für gesellschaftliche Fehlentwicklungen

Das Mittel, mit welchem das Grundgesetz die Gerichte befähigt, die aus dem Bereich der Macht kommenden, die Justiz störenden Einflüsse abzuwehren, ist die Unabhängigkeit. Diese Mittel fehlt der Staatsanwaltschaft. Weil sie so intensiv an der Strafrechtspflege teil hat, müssen, damit die Recht sprechende Gewalt ihre Aufgabe erfüllen kann, die Staatsanwälte so unabhängig werden wie die Richter.

III. Blick auf die Geschichte

Aus diesen Gründen forderte bereits die bürgerliche Freiheitsbewegung einen unabhängigen Staatsanwalt als „Richter im Vorverfahren“.

Folgerichtig gab es in Württemberg von 1869 bis zum Inkrafttreten des GVG keine ministerielle Weisungsbefugnis. Als sie eingeführt werden sollte, hielt man der Regierung mit Erfolg entgegen, dass die Nachteile, die der Regierung durch die fehlende Einflussmöglichkeit auf die Staatsanwaltschaft entstehen könnten, bei Weitem aufgewogen würden „durch den Gewinn an Ansehen, Autorität und Einfluss, welcher einer Staatsanwaltschaft zuginge, von der auch jeder Verdacht entfernt wäre, als handele sie aus einer anderen Rücksicht als einer eigenen rechtlichen Überzeugung“.

In diesem Sinne hatte bereits der Präsident des französischen Kassationsgerichts und Abgeordneter der verfassungsgebenden Nationalversammlung (1789 bis 1791) Thouret am

1 So die Abschlusserklärung der o.g. Dresdner Tagung.

10. August 1790 zum Antrag des Abgeordneten Goupil, die Staatsanwaltschaft der Regierung zu unterstellen, erklärt:

„... Wir müssen uns ins Zentrum der Verfassung zurückbegeben: Die Staatsanwaltschaft gehört zur rechtsprechenden Gewalt und die rechtsprechende Gewalt insgesamt ist ein Teil der von der Verfassung vorgesehenen Gewalten ... Man hat behauptet, es sei die Exekutive, die nur der Nation diene, deswegen sei sie berufen, die Staatsanwälte zu ernennen und zu leiten. Das ist kein Argument, sondern ein rhetorischer Trick. Natürlich dient die Exekutive der Nation, aber daraus folgt noch gar nichts für ihre verfassungsmäßigen Befugnisse. Die Exekutive ist nicht die Nation und hat auch nicht von der Verfassung das Monopol, für sie zu handeln. ... Es ist im Gegenteil keineswegs ihre Aufgabe, über die Staatsanwaltschaft zu bestimmen, die Staatsanwälte zu ernennen. Auch die rechtsprechende Gewalt wirkt tagtäglich auf die Bürger ein, aber das war doch für uns kein Grund gewesen, sie der Exekutive anzuvertrauen.“

Die Geschworenen und Richter sichern ein unparteiisches Urteil

Die Gewalt, Anklage zu erheben, ist genauso eine tagtägliche Gewalt, sie betrifft genauso jeden Bürger ... (Murren der Rechten, Applaus der Linken) ... Die Exekutive hat kein Recht, die öffentliche Anklage, also die Staatsanwaltschaft, für sich zu beanspruchen. Wer käme auf die Idee, man müsse, um sie zu schützen, die Freiheit der Regierung anvertrauen. Die Staatsanwaltschaft könnte nicht der Regierung überantwortet werden, ohne sie zu einem Instrument der Unterdrückung zu machen. Mit dem Instrument der öffentlichen Anklage wird man Verschwörungen aufdecken können, die Bestrebungen beleuchten, die ihnen vorangehen, die öffentliche Sicherheit befördern und man wird damit Angriffe auf die Verfassung abwehren können.

Die Gewalt, Anklage zu erheben, ist genauso eine tagtägliche Gewalt, sie betrifft genauso jeden Bürger ... (Murren der Rechten, Applaus der Linken) ... Die Exekutive hat kein Recht, die öffentliche Anklage, also die Staatsanwaltschaft, für sich zu beanspruchen. Wer käme auf die Idee, man müsse, um sie zu schützen, die Freiheit der Regierung anvertrauen. Die Staatsanwaltschaft könnte nicht der Regierung überantwortet werden, ohne sie zu einem Instrument der Unterdrückung zu machen. Mit dem Instrument der öffentlichen Anklage wird man Verschwörungen aufdecken können, die Bestrebungen beleuchten, die ihnen vorangehen, die öffentliche Sicherheit befördern und man wird damit Angriffe auf die Verfassung abwehren können.

Man sagt: Solange man nur unabhängige Geschworene und Richter habe, brauche man keine unabhängigen Staatsanwälte. Aber die Geschworenen und die Richter sichern nur eines: ein unparteiisches Urteil. Aber ohne Anklage kein Urteil. Wenn man das unabhängige Urteil garantieren will, muss man zuvor die unabhängige Anklage sichern, man darf sich nicht damit beruhigen, ein unabhängiges Urteil könne die üblen Wirkungen der Anklage missbrauchen: nicht anklagen, wenn das öffentliche Wohl es erfordert, oder anklagen, obwohl das öffentliche Wohl das verbietet. Nur im zweiten Fall verhindern unabhängige Gerichte den Missbrauch. Im ersten Fall können sie nichts ausrichten, denn bevor sie tätig werden können, bräuchten sie eine Anklage.

Wir würden also der Regierung die schreckliche Zuchtrute der öffentlichen Anklage überlassen. In meinen Augen wä-

ren nur Enthauptungen ohne vorangegangenen Prozess schlimmer, als der Exekutive die Anklage zu überantworten ...

Ich schlage also vor, zu beschließen, dass die öffentliche Anklage nicht Staatsanwälten des Königs anvertraut werde, sondern von den Bürgern gewählten Staatsanwälten ...“

Der Abgeordnete Goupil hatte daraufhin erklärt:

„Unter dem Eindruck der Argumente von Monsieur Thouret folge ich der Stimme meines Gewissens und ziehe meinen Antrag zurück² ...“

Die preußisch-deutsche Tradition seit Mitte des 19. Jahrhunderts hat den Staatsanwalt hingegen zu einem weisungsabhängigen Beamten gemacht. Daran hat sich bis heute nichts geändert.

IV. Blick auf die europäischen Nachbarn, insbesondere Italien

Auch im europäischen Vergleich hinkt das Amtsrecht der Staatsanwälte in Deutschland hinterher. In Frankreich und in der Schweiz wird die Strafverfolgung maßgeblich von unabhängigen Untersuchungsrichtern gestaltet. In Portugal und Italien sind die Staatsanwälte noch unabhängiger als bei uns die Richter.

Der Europarat nimmt es hin, dass seine einzelnen Mitgliedsstaaten teils unabhängige, teils abhängige Staatsanwaltschaften haben. Auch im Fall einer von der Exekutive abhängigen Staatsanwaltschaft müsse aber auch sichergestellt sein, „dass die Staatsanwaltschaft ohne jede Behinderung wegen aller Straftaten gegen diejenigen ermitteln könne, die für den Staat handeln, insbesondere wegen Korruption, Amtsmissbrauch, offensichtlicher Verletzung der Menschenrechte und wegen Verstoß gegen das Völkerstrafrecht³.“

Es kann keine Rede davon sein, dass diese Forderung in Deutschland erfüllt ist. Das (externe) Weisungsrecht der Justizminister steht dem entgegen.

Das italienische Modell als Beispiel für einen unabhängigen Staatsanwalt:

„Die Italiener wollten den Faschismus unter anderem dadurch verfassungsrechtlich überwinden, dass sie eine strikte Gewaltenteilung einführten.“

Zu diesem Zweck wurde die Autonomie des Consiglio Superiore delle Magistrature (CSM – Oberster Rat der Richter und Staatsanwälte) und die Unabhängigkeit der Staatsanwälte und der Staatsanwaltschaften, vornehmlich von der Exekutive, in der Verfassung niedergelegt.

Der Consiglio Superiore della Magistratura ist ein Selbstverwaltungsorgan (Art. 104 II, 105 Costituzione Italiana (CI)),

2 Quelle: Collection complète du Moniteur Universel de Paris, vol. XXXVI, Rist. Milano, 1803, p 169 e ff., zitiert und übersetzt nach Massimo Nobili, *Accusa e Burocrazia, profilo storico-constituzionale in: Pubblico Ministero e Accusa Penale*, Ed Zanuchelli, Bologna 1979

3 Recommendation REC (2000) 19, Ziff. 16 des Europarates

das nicht nur die Unabhängigkeit der Richter (Magistrati giudicanti), sondern auch die der Staatsanwälte (Magistrati requirenti) von der Exekutive garantieren soll. Dieses Selbstverwaltungsorgan ist allein für die Ernennung, Beförderung, Zuweisung, Versetzung und Disziplinarverfahren der Magistrati zuständig. Damit sollten auch indirekte Formen der Einflussnahme des Justizministers auf Richter und Staatsanwälte verhindert werden. Nach der italienischen Verfassung gehören die Staatsanwälte eindeutig zur Judikative. Ihre Unabhängigkeit ist in Art. 107 IV und 108 Abs. II CI zwar unpräzise formuliert, aber dennoch eigens hervorgehoben. Verstärkt wird das dadurch, dass auch das Legalitätsprinzip gemäß Art. 112 CI in der Verfassung festgeschrieben ist.

Die Staatsanwaltschaft ist also als Organ aus der Exekutive ausgegliedert. Zusätzlich wird die Entscheidungsfreiheit des einzelnen Staatsanwalts (Magistrato requirente) geschützt: er ist wie der Richter (Magistrato giudicante) unansetzbar und unversetzbar, Art. 105, 107 I CI. Alle ca. 180 Staatsanwaltschaften sind grundsätzlich voneinander unabhängig.

Gemäß Art. 70 der italienischen Gerichtsverfassung kann der jeweilige Leitende Staatsanwalt die Funktion der Staatsanwaltschaft entweder selbst, d.h. persönlich, wahrnehmen oder durch die ihm unterstellten Staatsanwälte, die er dazu ausgewählt hat, wahrnehmen lassen. Darüber hinaus hat der Leitende Staatsanwalt die Befugnis, die Tätigkeit seiner Behörde zu organisieren bzw. zu koordinieren. Im Unterschied zum deutschen Staatsanwalt, der gem. § 146 GVG weisungsgebunden ist, ist ein italienischer Kollege, einmal mit der Bearbeitung eines konkreten Falles beauftragt, nicht weisungsgebunden, auch nicht behördenintern. Der Leiter der Staatsanwaltschaft kann lediglich generelle Richtlinien erlassen,

Das italienische Modell gilt als Beispiel für einen unabhängigen Staatsanwalt

die sich aber nicht auf einen konkreten Fall beziehen dürfen. Durch Strafverfahrensrechtsreformen wurde das Substitutions- und Devolutionsrecht des Leitenden Staatsanwaltes erheblich eingeschränkt. Während der Verhandlung kann der ausgewählte Staatsanwalt (näher gesetzlich geregelt) nur bei schwerwiegender Verhinderung, erheblicher dienstlicher Erfordernisse oder Ausschließung ersetzt werden.

Der Consiglio Superiore della Magistratura hat darüber hinaus diese Einschränkungen schon im Rahmen des Ermittlungsverfahrens durchgesetzt. Um auch noch dem Missbrauch dieses begrenzten Ersetzungsrechts vorzubeugen und um eine erhöhte Transparenz zu erreichen, ist der Leitende Staatsanwalt für den Fall der Substitution des Staatsanwaltes verpflichtet, diese Maßnahme schriftlich zu begründen. Der betroffene Staatsanwalt hat das Recht, gegen

die ihn betreffenden Maßnahmen den Consiglio Superiore della Magistratura anzurufen.

Auch das Auswahlrecht des Leitenden Staatsanwalts ist gemäß Art. 53 CPP (Co dice di procedura penale) und Art. 70 der italienischen Gerichtsverfassung eingeschränkt. Zwar kann er im konkreten Fall von Anfang an die Ermittlungen selbst übernehmen, doch sobald er einen ihm unterstellten Staatsanwalt zur Bearbeitung des Falles ausgewählt hat, kann er das Devolutionsrecht nur noch in der oben beschriebenen Weise durchsetzen, wobei der betroffene Staatsanwalt wieder den Consiglio Superiore della Magistratura anrufen kann.

Für den Fall, dass der Leitende Staatsanwalt (der Staatsanwaltschaft beim Landgericht) seine verbleibende Kontrollfunktion nicht wahrnimmt, hat der Leiter der Procura Generale presso la Corte d'Appello (Staatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht) die Möglichkeit der avocazione, der Devolution. Selbstverständlich bedarf es auch hier einer schriftlichen Begründung. Der CSM kann wiederum angerufen werden.

Diese abgeschwächte „Hierarchie“-Kontrolle endet auf der Ebene der ca. 25 Staatsanwaltschaften beim Oberlandesgericht⁴.

V. Modell einer unabhängigen Staatsanwaltschaft in Deutschland

Ausgehend von dem oben – historisch, rechts- und kriminalpolitisch – begründeten Ziel einer unabhängigen Staatsanwaltschaft beschreiben wir in der Folge ein Modell, das durch Änderungen des Grundgesetzes von Gesetzen und einzelnen Rechtsverordnungen nicht nur in sich geschlossen, sondern auch mit dem *nrv*-Modell eines „Gemeinsamen Justizkorps“ kompatibel ist.

1. Grundsatz

Die unabhängige Staatsanwaltschaft bedarf des unabhängigen, einem Richter gleichen Staatsanwaltes. Dementsprechend sind sowohl Änderungen des Grundgesetzes (Art. 92, 97) als auch Änderungen dort notwendig, wo der Staatsanwalt als Beamter definiert ist (GVG, StPO, StGB etc.).

Zudem bedarf es der Abkoppelung der Staatsanwaltschaft von der Exekutive (Abschaffung des externen Weisungsrechts) und der Neugestaltung des internen Weisungsrechts (Weisungsrecht der Präsidien) teilweise durch Abänderung und teilweise durch Streichung der §§ 145 – 148 GVG.

Das parlamentarische Demokratieprinzip soll durch die Wahl des Generalstaatsanwaltes und dessen parlamentari-

⁴ Mit Erlaubnis des Verfassers zitiert aus Raoul Muhm „Der unabhängige Staatsanwalt. Das italienische Modell“, Rechtsphilosophische Hefte, Band 6, Seiten 55 ff.

sche Verantwortung gewährleistet werden, solange es noch keinen Landesgerichtsrat (entsprechend dem italienischen Consiglio Superiore della Magistratura) gibt.

2. Organisation der Staatsanwaltschaft

Für diesen staatsrechtlichen Status des Staatsanwalts und der Staatsanwaltschaft ist die Organisation/Struktur der Staatsanwaltschaft im Sinne der §§ 21 a ff. GVG zu reformieren.

Entsprechend § 21 a GVG wird ein Präsidium gebildet mit dem Leiter der Staatsanwaltschaft als Vorsitzenden, das im Übrigen von den Staatsanwälten der Behörde gewählt wird. Das Präsidium regelt den Einsatz der einzelnen Staatsanwälte in den Abteilungen und die Geschäftsverteilung unter den Abteilungen. Diese Regelung schafft keinen „gesetzlichen Staatsanwalt“. Sie entspricht vielmehr der Übertragung von Zuständigkeiten auf Spruchkörper bei einem Gericht. Es gibt nicht den „gesetzlichen Staatsanwalt“, sondern die „gesetzliche Abteilung“. Das Präsidium weist außerdem den Abteilungen das Personal zu und beauftragt eine Person mit der Sitzungseinteilung, die für die einzelnen Staatsanwälte verbindlich ist.

Das Präsidium entscheidet außerdem in bestimmten Fällen des Dissenses zwischen Abteilungsleiter und Abteilung bzw. einzelnen Dezernenten. Präsidium und Behördenleiter stehen zueinander wie Vorstand und geschäftsführender Vorstand.

Die Unabhängigkeit des einzelnen Staatsanwaltes verlangt eine verstärkte Innenkontrolle

Dem Behördenleiter werden darüber hinaus Entscheidungsbefugnisse im Verwaltungsbereich zugewiesen (OrgStA). Die Abteilung besteht aus dem Abteilungsleiter und den Dezernenten. Sie bekommt ihre Aufgabe vom Präsidium zugeteilt. Die grundlegende Verteilung der Geschäfte erfolgt zum Jahresbeginn durch Beschlussfassung der gesamten Abteilung (entsprechend § 21 Abs. 1 g GVG). Den Vorsitz in den Sitzungen der Abteilungen führt entsprechend §§ 21 f. GVG der Abteilungsleiter. Um jedoch auf Einfälle, besonders schwierige oder umfangreiche Verfahren, Vertretungsfälle usw. flexibel reagieren zu können, kann die Geschäftsverteilung innerhalb der Abteilung durch Beschluss der Abteilung geändert werden. Entsprechend § 21 g Abs. 5 i. V. m. § 21 g Abs. 2 GVG kann der Abteilungsleiter in Eilfällen die Aufgabe einem Dezernenten zuweisen. Diese Anordnung bleibt solange in Kraft, bis eine Entscheidung der Abteilung ergangen ist. Jeder Staatsanwalt hat einen Abwesenheitsver-

treter. Für den Fall, dass ein nach der generellen Geschäftsverteilung zuständiger Dezernent mit der Nichtzuteilung oder dem Entzug eines Verfahrens durch die Abteilung nicht einverstanden ist, kann er das Präsidium anrufen.

Die Unabhängigkeit des einzelnen Staatsanwaltes verlangt eine verstärkte Innenkontrolle. Im laufenden Ermittlungsverfahren wird der „übereifrige“ Staatsanwalt dadurch ausreichend kontrolliert, dass er für Zwangsmaßnahmen in der Regel einen richterlichen Beschluss benötigt.

Dem „untereifrigen“ Staatsanwalt setzt die Abteilung eine Frist zur Durchführung bestimmter Ermittlungshandlungen. Dagegen kann er das Präsidium anrufen. Die Abteilung kann einen Dezernenten aus sachlichen Gründen ein Verfahren entziehen. Auch hiergegen kann der Betroffene das Präsidium anrufen.

Die Verfahrens beendende Entscheidung ohne Mitwirkung des Gerichts treffen Dezernent und Abteilungsleiter einvernehmlich (Vier-Augen-Prinzip). Im Falle des Dissenses entscheidet ein vom Geschäftsverteilungsplan bestimmter Dritter mit.

Gleiches soll für Entscheidungen gem. §§ 153, 154 StPO, 45 JGG und 31 a BtMG gelten. Das Klageerzwingungsrecht bleibt unverändert. Grundsätzlich hat jeder Anzeigerstatter, der Geschädigte und jede für die jeweilige Gefährdung zuständige Behörde entsprechend Nr. 90 RiStBV ein Beschwerderecht, insoweit ist der Generalstaatsanwalt Rechtsmittelinanz.

Da bei einer Entscheidung gem. § 153 stopp die Strafklage verbraucht wird, soll sie nur mit Zustimmung des Gerichts möglich sein. Die Ablehnung der Zustimmung kann von der Staatsanwaltschaft mit der Beschwerde angefochten werden.

3. Entlastung der Staatsanwaltschaft

Das Verständnis der Staatsanwaltschaft als tatsächliche Herrin des Ermittlungsverfahrens verlangt eine Konzentration auf die Verfolgung der schwerwiegenden Kriminalität. Das soll erreicht werden durch Ausgestaltung der Bagatellkriminalität zu Ordnungswidrigkeiten (bei Jugendlichen bleibt die Staatsanwaltschaft als OWi-Behörde zuständig); das soll beispielsweise gelten für Leistungserschleichungen, Ladendiebstähle, Unterschlagungen und ebay-Betrügereien, bei denen der Schaden jeweils unter 200,00 Euro liegt, geringfügigen Verstößen gegen das Asylverfahrens- oder Ausländergesetz, Vorenthalten von Arbeitsentgelt sowie unerlaubtes Entfernen vom Unfallort ohne Personenschaden.

Bei Körperverletzung, Beleidigung, Bedrohung, Hausfriedensbruch, Nötigung und Sachbeschädigung führt die Staatsanwaltschaft die Ermittlungen, gibt die Sache aber dann regelmäßig an eine Schiedsstelle ab, die insbesondere Schadensersatzauflagen als Sanktionen verhängen kann.

Das Adhäsionsverfahren soll obligatorisch werden. Der

Geschädigte erhält vierzehn Tage Frist, um seinen Schaden nachzuweisen, ansonsten wird Schadensersatz dem Grunde nach zugesprochen.

Die Anwaltschaften werden abgeschafft. Stattdessen sind weitere Staatsanwälte einzustellen.

Das Gnadenverfahren geht dorthin zurück, wo es hingehört – zum Ministerpräsidenten (eventuell Einrichtung von Gnadenkommissionen).

Die Strafvollstreckung kann bei der Staatsanwaltschaft verbleiben, der Rechtspfleger ist in die Verwaltung eingegliedert und insoweit auch weiterhin dem Behördenleiter weisungsgebunden. Entlastet werden könnte die Strafvollstreckung auch durch materiell-rechtliche Änderungen, insbesondere die Einführung von Einheitsstrafen für Erwachsene.

4. Staatsanwaltschaft und Polizei

Die tatsächliche Herrschaft der Staatsanwaltschaft über das Ermittlungsverfahren verlangt Veränderungen im Verhältnis Staatsanwaltschaft – Polizei (und anderer „Ermittlungspersonen“).

Das soll erreicht werden durch:

- Bildung eines Pools von Kriminalbeamten, die an die Staatsanwaltschaften auf Zeit abgeordnet werden. Über den Einsatz dort entscheiden die Präsidien.
- Wie bisher schon werden Sonderkommissionen im Zusammenwirken mit der Staatsanwaltschaft eingerichtet.
- Geschäfts- und Personalverteilungspläne der Polizei werden im Zusammenwirken mit den Leitenden Oberstaatsanwälten erstellt, und zwar nicht nur im Hinblick auf Abordnungen an die Staatsanwaltschaft, sondern auch im Hinblick auf Einsatz und Auswahl von Ermittlungsbeamten.

Damit würde Deutschland wenigstens einen Teil der Forderungen erfüllen, welchen der Europarat in der genannten Rec. (2000) aufgestellt hat.

V. Mögliche Einwände gegen unser Modell

1. Verfassungsrechtliche Bedenken

Mit der Abschaffung des externen Weisungsrechts entfällt die parlamentarische Verantwortung des Justizministers für das Handeln der Staatsanwaltschaften. Es hält somit niemand mehr „den Kopf hin“, wenn durch das Vorgehen der – mit beträchtlichen Eingriffsbefugnissen ausgestatteten – Strafverfolgungsbehörden vermeintlicher oder tatsächlicher Schaden entstanden ist.

Das Parlament als Souverän muss jedoch jederzeit die Möglichkeit haben, zumindest den Minister für ein solches Vorgehen der Strafverfolger zur Verantwortung zu ziehen.

Dem ist entgegen zu halten, dass das *nrv*-Modell die Kompetenzen des Parlaments gegenüber der Justizverwaltung eher stärkt. Auch wenn es keine Dienstaufsicht des Justizministers über die Staatsanwaltschaften mehr gibt, gibt es weiterhin eine Dienstaufsicht durch Selbstverwaltungsgremien der Staatsanwälte, die mehrheitlich parlamentarisch besetzt sind oder den Generalstaatsanwalt. Diese Gremien oder der Generalstaatsanwalt selbst müssen dem Parlament jederzeit Rede und Antwort stehen und können u. U. von diesem auch abgesetzt werden.

Unser Modell ist nichts für den typischen Justiz-Kavalleristen alter Bauart

2. Praktische Bedenken – „Manchmal geht es eben nur mit Hierarchie“

Das *nrv*-Modell gleicht die innere Organisation der Staatsanwaltschaft so sehr der eines Gerichts an, dass sie damit für eine wirksame Strafverfolgung, die einerseits Flexibilität und andererseits straffe und klare Entscheidungsprozesse (insbesondere bei der Zusammenarbeit mit der Polizei) erfordert, nicht mehr schlagkräftig genug ist. Die Umsetzung des Modells würde daher zu einer Schwächung der Strafverfolgung führen.

Dem ist entgegen zu halten, dass die hierarchische Entscheidungsstruktur bei Gefahr im Verzug beibehalten werden soll. Allerdings sind 75 % aller staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen sicher nicht eilbedürftiger als richterliche. Und man wird nicht ernsthaft behaupten können, dass kollektive richterliche Entscheidungsprozesse regelmäßig mehr Zeit in Anspruch nehmen würden, als Einzelrichterentscheidungen.

3. Menschliche Bedenken – „Viele Staatsanwälte wollen die geforderten Freiheiten gar nicht“

Unser Modell ist in der Tat nichts für den typischen Justiz-Kavalleristen alter Bauart („schneidig, aber dumm“). Zum Glück gibt es den aber kaum noch, und das ist auch gut so. Das Modell des unabhängigen Staatsanwalts wird nicht mehr Unzulänglichkeiten zutage fördern, als das bewährte Modell des unabhängigen Richters.

Darüber hinaus wird es wohl für viele Kollegen, die nicht nur einen eigenen Kopf, sondern auch eine Abneigung gegen jegliche Hierarchie haben, attraktiver. Dies ist für das Berufsbild des Staatsanwalts und dessen justizinternes Ansehen von nicht zu unterschätzender Bedeutung.