

Der Gesetzesvorschlag der Neuen Richtervereinigung zur Änderung des Staatsanwaltsrechts

Die Staatsanwaltschaft wurde vor 150 Jahren eingeführt. Seither haben sich das Gesellschaftssystem und die Lebensgrundlagen in Deutschland gewandelt, aber die Stellung der Staatsanwaltschaft innerhalb des Gewaltenteilungssystems ist unverändert geblieben. Von der modernen Gesellschaft wird sie jedoch als Wächterin über die Legalität und politische Moral betrachtet – sie wird von der Öffentlichkeit als eine moralische Autorität angesehen. Diesem Bild muss die verfassungsmäßige Wirklichkeit angepasst werden, zumal auch die Bestrebungen auf der europäischen Ebene auf die Schaffung einer unabhängigen Staatsanwaltschaft gerichtet sind – derzeit noch beschränkt auf eine Staatsanwaltschaft, die sich mit Straftaten zum Nachteil der europäischen Kommission befasst. Die Staatsanwaltschaft ist in ihrer jetzigen Form ein Zwitterwesen – teils Exekutive, teils Judikative. Wegen ihrer hierarchischen Gebundenheit – zu nennen sind dabei insbesondere § 146 GVG, wonach die Beamten der Staatsanwaltschaft den dienstlichen Anordnungen ihres Vorgesetzten nachzukommen haben (sog. internes Weisungsrecht) und § 147 Abs. 2 GVG, der dem Justizminister die Weisungsbefugnis gegenüber Beamten des Landes gibt (sog. externes Weisungsrecht) – und wegen der Ausübung von Ermittlungstätigkeit, wird sie nach ganz überwiegend herrschender Meinung der Exekutive zugeordnet.

Ganz unbestreitbar ist sie aber auch Teil der rechtsprechenden Gewalt und übt in diesem Sinne auch rechtsprechende Tätigkeit aus. Der Bundesgerichtshof und das Bundesverwaltungsgericht haben die Staatsanwaltschaft in frühen Entscheidungen als ein aus der Verwaltung heraus gelöstes Organ bezeichnet, das am gerichtlichen Verfahren teilzunehmen und es zu fördern hat.¹ Das Bundesverfassungsgericht schließlich sieht in einer Entscheidung aus dem Jahre 1959 die Staatsanwälte als notwendige Organe der Strafrechtspflege an, die in diese organisatorisch eingegliedert sind² und die zusammen mit dem Richter die Aufgabe der Rechtsgewährung erfüllen.

¹ BGHSt 24, S.170 und NJW 61, S. 1496, 1497.

² BVerfGE 9, S. 223,228.

Wie der Deutsche Richterbund sieht auch die Neue Richtervereinigung (NRV) den dringenden Bedarf nach einer Reform des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG). Allerdings erscheint allein die Kappung des externen Weisungsrechts im Einzelfall und die Abschaffung der politischen Beamten in der Führungsspitze - wie dies der Richterbund fordert -, nicht ausreichend. Auch das interne Weisungsrecht muss aufgehoben werden. Wichtig ist, dass der einzelne Staatsanwalt unabhängig agieren kann - nur Recht und Gesetz nicht aber seinem Vorgesetzten unterworfen ist. Wir brauchen eine starke Staatsanwaltschaft, die den Gerichten gleich geordnet ist und ihre Wächterfunktion in ausreichendem Maße ausüben kann. Das kann sie nicht, wenn die hierarchische Struktur und die Zuordnung zur Exekutive beibehalten werden. Selbst wenn das externe Weisungsrecht im Einzelfall, von dem ohnehin höchst selten formell Gebrauch gemacht wird, entfielen, bliebe doch das Eingebundensein in eine Hierarchie, das immer auch im Bewusstsein des einzelnen Staatsanwaltes verankert ist. Bei spektakulären Fällen besteht die Gefahr, dass das Ansehen der Justiz in der Öffentlichkeit Schaden nimmt, wenn offenbar wird oder auch nur der Anschein entsteht, auf den Staatsanwalt sei Einfluss genommen worden. Nun wird man sicherlich argumentieren können, dass die informelle Einflussnahme auch weiterhin möglich ist und schwächere Charaktere dagegen nicht gefeit sind. Aber genau hier spielt die Frage des Bewusstseins eine wichtige Rolle. Derjenige, der in der Hierarchie arbeitet, ist ihren Zumutungen gegenüber auch offen.

Würde ein Ministerium auch einen unabhängigen Staatsanwalt zum Berichten zu sich zitieren, Absichten zur weiteren Vorgehensweise in einem Ermittlungsverfahren erfragen? Wohl kaum - es gäbe auch nicht mehr den sachlichen Grund der politischen Verantwortlichkeit. Schon von daher wäre auch die informelle Einflussnahme begrenzt.

Für uns Staatsanwälte ist es schwer, sich eine Struktur ohne Hierarchie vorzustellen. Das Ermittlungsverfahren hat eben viele Besonderheiten, erfordert oftmals schnelles Handeln, gleichartige Fälle sollten gleich behandelt werden, komplexe Verfahren können nicht Anfängern übertragen werden etc.. Da erscheint das Prinzip des gesetzlichen Richters zu schwerfällig. Das von der Arbeitsgruppe der NRV entwickelte Modell trägt diesen Besonderheiten Rechnung. Dabei sind drei Schritte erforderlich, nämlich die Änderung des Grundgesetzes, die Neuorganisation der Staatsanwaltschaft weg von der Hierarchie und die Neubestimmung des Arbeitsfeldes.

I. Änderung des Grundgesetzes

Das Grundgesetz müsste in den Artikeln 92 und 97 durch die Worte „und Staatsanwälte“ ergänzt werden. Im Zusammenhang mit Artikel 92 taucht die Frage auf, ob die Staatsanwaltschaft rechtsprechende Gewalt ausübt, da sie keine verfahrensbeendende in Rechtskraft erwachsende Entscheidung in einem kontradiktorischen Verfahren vornehmen kann. Andererseits gibt es auch richterliche Entscheidungen, die nicht verfahrensbeendend sind und gleichwohl Rechtsprechung darstellen. Wenn die Staatsanwaltschaft Teil der Judikative ist, ist ihre Tätigkeit auch Rechtsprechung, sie ist quasi Richter im Vorverfahren.

II. Organisation der Staatsanwaltschaft - Modell einer unabhängigen Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft beim Landgericht soll entsprechend dem Organisationsmodell bei den Gerichten (§§ 21a ff. GVG) gegliedert sein. Sie besteht aus einem Leiter, Abteilungsleitern und Dezernenten.

1. Präsidium

Entsprechend § 21 a wird ein Präsidium gebildet mit dem Leiter der Staatsanwaltschaft als Vorsitzenden, das von den Staatsanwälten der Behörde gewählt wird. Das Präsidium regelt die Verteilung der einzelnen Staatsanwälte auf die Abteilungen und die Geschäftsverteilung, wobei es die Aufgaben nicht den einzelnen Dezernenten zuweist, sondern der Abteilung. Diese Regelung tangiert nicht die Frage eines gesetzlichen Staatsanwaltes. Sie entspricht vielmehr der Übertragung von Zuständigkeiten auf Spruchkörper bei den Gerichten. Es gibt nicht den gesetzlichen Staatsanwalt, sondern nur 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. Wird er gegen seinen Willen in einem bestimmten Verfahren nicht eingeteilt, kann er das Präsidium anrufen. Das Präsidium entscheidet außerdem in bestimmten Fällen des Dissenses zwischen Abteilungsleiter/Abteilung und einzelner Dezernenten.

2. Abteilung

Die Abteilung besteht aus dem Abteilungsleiter und den Dezernenten. Sie bekommt ihre Aufgaben vom Präsidium zugeteilt. Die grundlegende Verteilung der Geschäfte erfolgt zu Jahresbeginn durch Beschlussfassung der gesamten Abteilung (entspre-

chend § 21 g Abs. 1 GVG). Den Vorsitz in den Sitzungen der Abteilung führt entsprechend § 21 f GVG der Abteilungsleiter. Um jedoch auf Eilfälle, besonders schwierige oder umfangreiche Verfahren, Vertretungen flexibel reagieren zu können, kann die Geschäftsverteilung innerhalb der Abteilung geändert werden durch Beschluss der Abteilung. Entsprechend § 21 g Abs.5 i.V.m. § 21 i Abs. 2 kann der Abteilungsleiter in Eilfällen die Aufgabe einem Dezernenten zuweisen. Diese Anordnung bleibt so lange in Kraft, bis eine Entscheidung der Abteilung ergangen ist. Jeder Staatsanwalt hat einen Abwesenheitsvertreter. 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. Da mit der Garantie der Unabhängigkeit des einzelnen Staatsanwaltes die Gefahr verbunden wäre, dass er willkürlich und unkontrolliert Ermittlungsverfahren beenden oder durch Nichtbearbeitung Ermittlungen erschweren oder unmöglich machen kann, muss eine Kontrolle seiner Entscheidungen, die derzeit formal durch das Weisungsrecht bis hin zum Justizminister besteht, in anderer Form erfolgen. Entsteht im Ermittlungsverfahren ein Dissens zwischen dem Dezernenten und dem Abteilungsleiter über die weitere Verfahrensweise, entscheidet ein Gremium der Abteilung, das aus dem Dezernenten, dem Abteilungsleiter und einem in der Geschäftsverteilung bestimmten Dritten besteht. In Eilfällen gilt die Entscheidung des Abteilungsleiters, die später vom Abteilungsgremium revidiert werden kann, sofern dies dann noch möglich ist. Fördert ein Dezernent ein Ermittlungsverfahren nicht im gebotenen Umfang, kann ihm die Abteilung eine Frist zur Durchführung bestimmter Ermittlungshandlungen setzen. Dagegen kann er das Präsidium anrufen. Die Abteilung kann einem Dezernenten aus sachlichen Gründen ein Verfahren entziehen. Dagegen kann der Betroffene das Präsidium anrufen.

Die Einstellung nach § 170 Abs. 2 StPO oder die Ablehnung der Einleitung von Ermittlungsverfahren muss vom Dezernenten und dem Abteilungsleiter gezeichnet werden. Dagegen bestehen Beschwerdemöglichkeiten zur Staatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht. Da diese Verfahren nicht mehr durch die Hierarchie oder das Gericht kontrolliert werden, muss der Kreis der Beschwerdeberechtigten über den bisherigen hinaus erweitert werden. Dabei wäre jedenfalls an Beschwerderechte für Anzeigeantragsteller, Geschädigte und die für die jeweilige Gefährdung zuständige Behörde (analog § 90 RiSTBV) zu denken. Einstellungen nach dem Opportunitätsprinzip wie §§ 153, 153a, 154 StPO, 45, 47 JGG erfolgen ebenfalls entweder mit Zustimmung des Gerichts oder nach dem Vier-Augen-Prinzip. Das gleiche gilt für einen verfahrensbeendenden Rechtsmittelverzicht außerhalb von Sitzungen oder die Rücknahme des Rechtsmittels. Ein wichtiges Argument für die Beibehaltung des internen Weisungsrechts und des externen Weisungsrechts für allgemeine Weisungen im Entwurf des Deutschen Richterbundes (DRB) ist die Gewährleistung gleichmäßiger Gesetzesanwendung. Im richterlichen Bereich ist dies nicht gegeben und kann

natürlich auch von niemandem gefordert werden. Wir halten auch im staatsanwaltschaftlichen Bereich Empfehlungen durch den Generalstaatsanwalt für ausreichend. Da das Bedürfnis nach Orientierung in gleich gelagerten Fällen in der Regel größer ist als dasjenige, individuelle Begründungen zu schreiben, werden diese Empfehlungen von den Staatsanwälten auch angenommen werden. Das zeigt sich im richterlichen Bereich bei der Düsseldorfer Tabelle, die flächendeckend angewandt wird.

Ferner muss im GVG eine Ermächtigung für die Generalstaatsanwälte zur Vereinbarung von örtlichen Zuständigkeiten bei überschneidender Zuständigkeit enthalten sein. Regelungen entsprechend der RiStBV und der OrgSta müssten auf der landesgesetzlichen Ebene oder durch Verordnung ergehen. Auch hier wäre eine vorherige Einigung der Generalstaatsanwälte auf ein möglichst einheitliches Regelwerk denkbar.

Ferner sollte der Generalstaatsanwalt die Kompetenz erhalten, in begründeten Fällen die Zuständigkeit für die Bearbeitung eines Ermittlungsverfahrens einer anderen Staatsanwaltschaft zu übertragen, etwa wenn der Beschuldigte Staatsanwalt ist oder die Staatsanwaltschaft selbst involviert ist.

III. Neubestimmung des Arbeitsfeldes

Nicht nur wegen der dann veränderten Struktur der Staatsanwaltschaft, die mehr Kommunikation und Verantwortung innerhalb der Abteilung erfordert, sondern auch wegen der gestiegenen Herausforderungen durch international verflochtene Wirtschaftskriminalität und globale Organisierte Kriminalität, ist eine Neubestimmung des staatsanwaltschaftlichen Arbeitsfeldes erforderlich. Dazu gehört neben anderem die Entlastung von der Bagatelldelinquenz, die Arbeit in Ermittlungsteams, überörtliche Zuständigkeiten nach Sachgebieten, Einbindung der Staatsanwaltschaft in Gremien (wie z. B. Präventionsräte) und vieles mehr. Bereits 1971 gab es einen Vorschlag des Deutschen Richterbundes, der sich für eine Unabhängigkeit der Staatsanwälte aussprach. 1976 legte das Bundesministerium der Justiz einen Referentenentwurf zur Änderung des Staatsanwaltsrechts vor, der 1983 durch Entschließung der Justizministerkonferenz sang- und klanglos in der Schublade verschwand. Bis heute ist nichts geschehen und von der Politik auch kein Interesse an dem Thema zu erwarten.

Wir sollten daher von Seiten der Verbände dieses Thema immer wieder in der Öffentlichkeit aufgreifen - genügend spektakuläre Gelegenheiten gibt es dazu - und trotz unterschiedlicher Modelle gemeinsam auf eine Modernisierung des Staatsanwaltsrechts hinarbeiten. Wir brauchen eine starke und deshalb unabhängige Staatsanwaltschaft.