



Zeichnung: Philipp Heinisch

## Der Staatsanwalt als Organ der Dritten Gewalt

Eine grundlegende Auseinandersetzung mit der Rolle der Staatsanwaltschaft in einer selbstverwalteten Justiz

von Werner Kannenberg  
und Mario Cebulla<sup>1</sup>

Die Diskussion über eine Selbstverwaltung der Judikative hat wieder Aktualität gewonnen. Nachdem über lange Jahre die Neue Richtervereinigung das Thema in Erinnerung gehalten hatte<sup>2</sup>, hat sich der Deutsche Richterbund ebenfalls wieder der Thematik angenommen und einen Entwurf einer landesrechtlichen Regelung vorgelegt<sup>3</sup>. Auch die Neue Richtervereinigung ist nunmehr mit Gesetzesentwürfen hervorgetreten, die sich allerdings im Bundesrecht bewegen und insbesondere eine Änderung des Grundgesetzes und des Gerichtsverfassungsgesetzes beinhalten.<sup>4</sup> Beiden Entwürfen ist gemeinsam, dass sie durch die vorgeschlagenen Änderungen die Staatsanwaltschaften eindeutig der Judikative zuordnen wollen. Zunächst soll hier kurz auf gleichwohl bestehende Unterschiede der Entwürfe hingewiesen und die grundsätzlichen Probleme der Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Dritten Gewalt aufgezeigt werden. Sodann wird der historische Kontext

der von den Verbänden geforderten Zuordnung der Staatsanwaltschaften zur Judikative dargestellt. Anschließend werden einzelne Argumente angesprochen, die die Nähe der Staatsanwaltschaft zur Judikative verdeutlichen. Mit Blick auf das internationale Umfeld wird abschließend festgestellt, unter welcher Voraussetzung dem Gesetzgeber die Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Dritten Gewalt möglich ist.

### 1. Unterschiede der Entwürfe der Verbände hinsichtlich der grundsätzlichen Konzeption der Staatsanwaltschaften

Am Beginn des IX. Abschnitts des Grundgesetzes steht mit Artikel 92 eine Zentralnorm über die Judikative. Das Grundgesetz vertraut darin in ungewöhnlich emphatischer Diktion den Richtern die rechtsprechende Gewalt an. Die Neue Richtervereinigung schlägt

vor, an dieser Stelle auch die Staatsanwälte einzubeziehen. Konsequenterweise ist, dass auch die Garantien des Artikels 97 GG<sup>5</sup> auf die Staatsanwälte erstreckt werden<sup>6</sup>. Auf einfachgesetzlicher Ebene wird der bislang unscharfe Begriff der Justiz<sup>7</sup> mit einer Definition unterlegt, nach der die Justiz aus den Berufsrichterinnen und Berufsrichtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten als ihren Mitgliedern besteht. Die einfachgesetzlichen Vorschläge zur Richterwahl und zur institutionellen Selbstverwaltung der Judikative werden unterschiedslos auf Staatsanwälte und Staatsanwaltschaften erstreckt. Die Durchsetzbarkeit der Vorschläge der Neuen Richtervereinigung wird offensichtlich davon belastet, dass verfassungsändernde Mehrheiten im gegebenen politischen Umfeld wenig realistisch sind.

Der Richterbund sieht die besseren Durchsetzungschancen von Reformen auf landesrechtlicher Ebene<sup>8</sup> und geht

den Weg, Vorschläge zu unterbreiten, die sich ausschließlich auf dieser Ebene bewegen, auch wenn er eine Verfassungsänderung in diesem Sinne für angemessen hält<sup>9</sup>. Sein Vorschlag besteht mit Blick auf die Staatsanwaltschaften einerseits darin, bei der Besetzung der Richterwahlausschüsse der Länder und der neu einzurichtenden Justizverwaltungsräte die Staatsanwaltschaften mit einer bestimmten Anzahl von Mandaten zu berücksichtigen. Andererseits sollen die Staatsanwaltschaften den Justizverwaltungsräten zwar nachgeordnet werden, das externe Weisungsrecht soll jedoch entfallen. So kommt der Richterbund im Ergebnis zu einer ausschließlich in die Judikative behördlich eingebundenen und extern weisungsfreien Staatsanwaltschaft. Im Unterschied zum Modell der Neuen Richtervereinigung bleibt die im Bundesrecht angelegte, intern hierarchische Struktur der Staatsanwaltschaft jedoch unberührt, so dass nur der Leiter der jeweiligen Staatsanwaltschaft tatsächlich frei von Weisungen und unabhängig ist.

Allerdings ist zu hinterfragen, ob das Ziel, die Staatsanwaltschaften in die Judikative zu überführen, gangbar, insbesondere ob dies mit dem Konzept der Gewaltenteilung und der Aufgabe der Judikative vereinbar ist.

## 2. Zur Problematik der Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Dritten Gewalt

Beide Modelle wollen (u. a.) auf Gesetzebene einen seit Jahrzehnten geführten Meinungsstreit abschließen, nämlich zur Einordnung der Staatsanwaltschaft innerhalb der Gewaltentrias<sup>10</sup>. Während bis in die 60er Jahre hinein über die Zugehörigkeit der Staatsanwaltschaft zur Judikative in Wissenschaft<sup>11</sup> und Politik<sup>12</sup> überwiegend Einhelligkeit herrschte, versteht die aktuell wohl herrschende Auffassung die Staatsanwaltschaft als Exekutivorgan<sup>13</sup>. Danach sei die Staatsanwaltschaft ein Organ der Rechtspflege, das funktional der dritten Gewalt zuzuordnen sei, doch der Exekutive angehöre<sup>14</sup>. Diese sibyllinische Formel verdeckt kaum, dass die Frage der Einordnung der Staatsanwaltschaft damit letztlich offen gelassen wird. Das

Bundesverfassungsgericht hat sich der Sache nach kaum klarer festgelegt, indem es entschieden hat, dass trotz ihrer Eingliederung in die Justiz die Staatsanwaltschaft zur Exekutive gehöre<sup>15</sup>.

---

### Das Grundgesetz erwähnt die Staatsanwaltschaft nicht

---

Dass überhaupt ein Meinungsstreit zur Eingliederung der Staatsanwaltschaft in die Gewaltentrias bestehen kann, hat seine Ursachen in der Verfassung selbst: Diese erwähnt die Staatsanwaltschaft an keiner Stelle, nicht einmal in den Protokollen finden sich Überlegungen zur Staatsanwaltschaft. Darüber hinaus besteht keinerlei Einigkeit darüber, was Gegenstand von Rechtsprechung und Exekutive überhaupt sei. Auch insoweit schweigt das Grundgesetz. Der Meinungsstreit wird durch unterschiedlichen Sprachgebrauch im Grundgesetz befördert, indem es einmal „Rechtsprechung“ (Artikel 20 Absatz 2, Absatz 3 GG) und einmal „rechtsprechende Gewalt“ (Artikel 92 GG) verwendet. Ob es sich insoweit um Synonyme handelt, ist gleichfalls umstritten: Handelte es sich um Synonyme, meinte „Rechtsprechung“ stets die (dritte) Staatsgewalt als Ganzes. Ebenso könnte „Rechtsprechung“ jedoch auch als substantiviertes Verb die Bezeichnung der Tätigkeit sein und meinte dann das „Recht sprechen“ als Handlung des Richters oder der Richterin<sup>16</sup>. So verstanden bestünde in dem hier betrachteten Zusammenhang keine Frage: Ein Staatsanwalt spricht nicht Recht im Sinne einer auf gesetzlicher Grundlage ergehenden und nur ggf. durch höhere gerichtliche Instanzen korrigierbaren Entscheidung – dies ist begrifflich und funktional den Richterinnen und Richtern vorbehalten. Versteht man „Rechtsprechung“ jedoch weiter, nämlich als rechtsprechende Gewalt<sup>17</sup>, kann die Staatsanwaltschaft deren integraler Bestandteil sein, weil diese funktional nicht auf die Tätigkeit der Rechtsprechung beschränkt ist, sondern weit darüber hinaus gehende Funktionen ausübt (angefangen etwa bei der freiwilligen Gerichtsbarkeit, über die notarähnlichen Funktionen im Rahmen von Vergleichsschlüssen bis hin zur Justizverwaltung). Es steht außer Streit,

dass eine Rechtsprechung in Strafsachen ohne die maßgebliche Beteiligung der Staatsanwaltschaft nicht möglich ist (weiter dazu s. u.), weshalb insoweit der Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur rechtsprechenden Gewalt nichts im Wege steht.

Der systematische Zusammenhang in Artikel 20 Absatz 2 und Absatz 3 GG<sup>18</sup> spricht deutlich dafür, unter „Rechtsprechung“ nicht die bloße Tätigkeit des richterlichen Handelns zu verstehen (Rechtsprechung i. e. S.), sondern – wie in Artikel 92 Absatz 1 GG ausdrücklich auch so bezeichnet – die Bezeichnung der dritten, nämlich der rechtsprechenden Staatsgewalt. Einigkeit besteht zumindest darin, dass es sich bei den Begriffen „Judikative“, „Rechtsprechende Gewalt“ und „Dritte Gewalt“ um Synonyme handelt<sup>19</sup>. Was allerdings die Substanz der Zuweisung durch Artikel 92 Absatz 1 GG ist, was also den Richterinnen und Richtern anvertraut ist, ist wiederum unklar: Denn es steht auch nicht fest, was „Rechtsprechung“ i. e. S. sei.

Im Wesentlichen kann man dabei folgende Auffassungen differenzieren:

- Ein formeller Rechtsprechungsbegriff<sup>20</sup> versteht als Inhalt und Aufgabe der Rechtsprechung alles das, was durch Verfassungsrecht und einfachgesetzlich den RichterInnen übertragen ist. Problematisch an dieser Zuordnung ist, dass sie letztlich dem Gesetzgeber die Möglichkeit einräumt, außerhalb eines verfassungsändernden Gesetzgebungsverfahrens mit seinen speziellen Sicherungen und ohne materielle Grenzen den Aufgabenkreis einer ganzen Staatsgewalt und damit ggf. grundlegende Strukturen des Staates tiefgreifend zu verändern.

- Verschiedene Auffassungen erfassen den Rechtsprechungsbegriff in irgendeiner Weise funktional. Danach soll etwa die Rechtskraftfähigkeit von Entscheidungen maßgeblich sein oder ob Entscheidungen aufgrund kontradiktorischer Verfahren ergehen<sup>21</sup>. Diese Auffassungen sind nicht damit harmonisierbar, dass bereits das Grundgesetz den Richterinnen und Richtern Aufgaben zuweist, die weder der materiellen Rechtskraft fähig sind noch aufgrund kontradiktorischer

Verfahren ergehen (z. B. Haft- und Durchsuchungsentscheidungen). Dass die tägliche richterliche Praxis in hohem Maße in Herbeiführung konsensualer Beilegung von Streitigkeiten besteht (vgl. etwa Mediationsverfahren, Vergleichsschlüsse, Gütetermine, Erörterungstermine, Strafverfahren, die nicht kontradiktorisch sind) oder der Rechtskraft nicht fähige Entscheidungen evoziert (s. o. Vergleiche), zeigt, dass dieser Definitionsansatz nicht tragfähig ist. Er könnte auch nicht erklären, warum rechtskraftfähige Exekutivakte auch dann nicht zur Rechtsprechung zählen würden, wenn sie gerichtsförmig abgewickelt werden, was etwa bei Planfeststellungsentscheidungen der Fall sein kann.

– Ein materieller Rechtsprechungs-begriff<sup>22</sup> versucht, der Rechtsprechungstätigkeit konkrete Inhalte zuzuweisen, wie es etwa auch durch eine Vielzahl von konkreten Aufgabenzuweisungen im Grundgesetz erfolgt. Dies gelingt allerdings nur unvollständig: Neben den konkret durch das Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben soll es sich traditionell um Rechtsprechung handeln, wenn Zivilrechtsstreite erledigt oder Strafverfahren durchgeführt werden, was letztlich aus einem vorkonstitutionellen Verständnis hergeleitet wird. Im Übrigen – und hier fließt der angeblich materielle mit dem formellen Rechtsprechungs-begriff zusammen – unterfalle der Rechtsprechung dasjenige, was ihr der Gesetzgeber auferlege.

Was wiederum begriffsbestimmender Gegenstand der Exekutive sei, ist nicht weniger umstritten. Zumeist erfolgt eine – pragmatische, aber inhaltsleere – negative Bestimmung dahin, dass Aufgabe der Exekutive dasjenige sei, was nicht Aufgabe von Legislative und Judikative sei<sup>23</sup>. Das ist inhaltlich hilflos, aber immerhin praktisch, weil es definitorische Lücken vermeidet.<sup>24</sup> Andere<sup>25</sup> machen als Wesenselemente exekutivischen Handelns eine Weisungsgebundenheit und ein Initiativrecht aus (mit der Folge, dass sie die Staatsanwaltschaften zur Exekutive zählen). Dies ist jedoch nicht überzeugend: Zum einen fehlt insoweit eine verfassungsrechtliche Grundlage. Zum anderen steht der Staatsanwaltschaft typischerweise nicht frei, ob sie ein Ermittlungsverfahren einleitet. Göbel<sup>26</sup> sagt

vor dem Hintergrund des konstitutionellen Selbstverständnisses eines an der Durchsetzung des Rechts orientierten Rechtsstaates treffend: „Das Verbrechen ruft die Justiz auf den Plan, nicht erst die Anklage! ... [Die] staatsanwaltliche Anklage [ist] bereits ein Akt der justizförmigen (= prozessualen) Verwirklichung der auf die Verbrechenahndung hinzielenden Justizgewährung“. Exekutive handelt auch in ganz wesentlichen Bereichen ohne eigene Initiative, nämlich im gesamten Genehmigungswesen: Bau-, Gewerbe-, Anlagengenehmigungen etc. werden nicht aufgrund eigener Initiative der jeweiligen Behörden ausgestellt, sondern auf Antrag der jeweiligen Interessenten. Wenn die unvoreingenommene, nur am Recht orientierte Entscheidung über Belange Dritter Rechtsprechung sein soll, warum sind es behördliche oder staatsanwaltliche Entscheidungen dann nicht? Und umgekehrt: Richter müssen die Strafverfolgung initiieren bei sämtlichen in öffentlicher Verhandlung begangenen Straftaten.

---

### Unterschiedliche Auffassungen zum Begriff der Rechtsprechung

---

Der Schluss vom Bestehen einer Weisungsgebundenheit bei den Staatsanwaltschaften darauf, dass sie richtigerweise der Exekutive zuzuordnen sind, ist allerdings nicht zwingend. Denn das Weisungsrecht kann als Fehler im System der Judikative nicht Maßstab der kategorialen Zuordnung und Grund der Zuordnung staatsanwaltschaftlicher Tätigkeit zur Exekutive sein<sup>27</sup>. Ob es ein solcher Fehler ist, wird freilich bestritten. Im Zentrum der Kritik stand und steht zumeist das externe Weisungsrecht gegenüber den Staatsanwaltschaften. Dieses ist erst jüngst wieder auf der Ebene des Europarates (unter maßgeblicher Beteiligung der nunmehrigen Bundesministerin der Justiz) als schädlich und einer unabhängigen Justiz systemfremd erkannt worden<sup>28</sup>.

Sowohl nach der Auffassung vom formellen als auch nach der vom materiellen Rechtsprechungs-begriff ist also nicht ausgeschlossen, dass man differenziert zwischen der Rechtsprechung i. e. S., also den ausschließlich den Richterinnen

und Richtern obliegenden Tätigkeiten, und der Rechtsprechenden Gewalt, die ein „mehr“ beinhaltet. Eine funktionale Unterteilung richterlicher, Verwaltungs- und staatsanwaltlicher Aufgaben ist auch innerhalb der Judikative denkbar – sie findet sich in den Gesetzentwürfen sowohl des Deutschen Richterbundes als auch der Neuen Richtervereinigung, die damit beide einen seit langen Jahren vertretenen Ansatz<sup>29</sup> konsequent zu Ende führen.

Inwieweit dieser Weg auch nach Maßgabe historischer, funktionaler und schließlich europäischer Betrachtungen gangbar ist, soll im Nachfolgenden untersucht werden; zunächst soll die rechtshistorische Rolle des Richters und der Staatsanwaltschaft dargestellt werden.

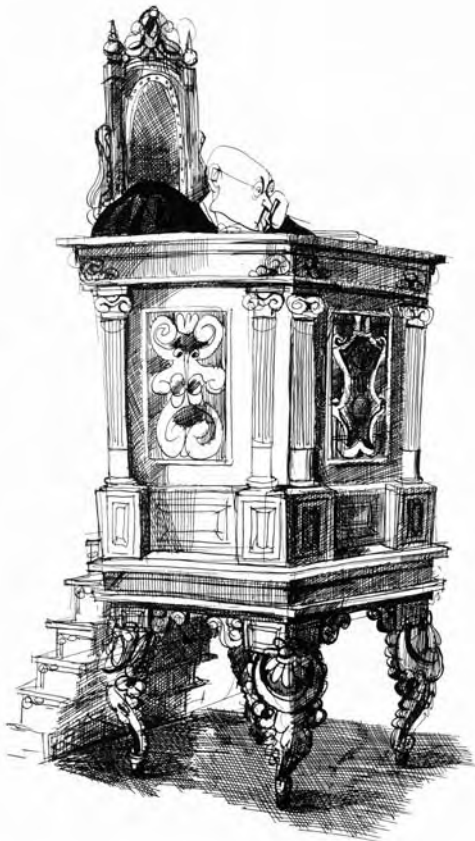
### 3. Rolle des Richters und der Staatsanwaltschaft im historischen Rückblick

In der deutsch-rechtlichen Tradition lag die Rechtsprechung in der Hand des Volkes („Volksgerichtsbarkeit“). Die Klage führten der Verletzte oder dessen Hinterbliebene. Der Richter war der nicht stimmberechtigte Leiter des Verfahrens, dem er vorsaß.<sup>30</sup> Die Entscheidung lag bei der Gerichtsversammlung („Thing“), an der teilzunehmen in unterschiedlicher Ausprägung Pflicht oder (Vor-)Recht war. Das Recht wurde aus der Überlieferung und der gemeinsamen Überzeugung aller geschöpft, Rechtskundige gab es nicht. Das änderte sich mit der Zeit, und mit dem wachsenden Gewicht auf der Rechtskunde wurde der Prozess tendenziell schriftlicher und aktenförmiger, was einerseits die überwiegend analphabetischen Laien aus der Mitwirkung an der Entscheidung gedrängt hat.<sup>31</sup> Das war jedoch andererseits wegen der Einführung der Aktenversendung an Universitäten nur begrenzt mit einem Anwachsen der Entscheidungsbefugnisse des Richters verbunden: Die Rolle des Richters lag primär in der Stoffsammlung. Der maßgebliche Entscheidungsakt lag im eingeholten Rechtsgutachten, das der Richter sodann nachvollzog.

Parallel zur deutsch-rechtlichen Rechtsentwicklung entwickelte sich das ka-



Zeichnung: Peter Jens



nonische Recht, das konzeptionell die Rechtsprechung aus der Lehre der heiligen Schrift ableitete. Die Richter waren daher gelehrte Kirchenmänner, im Inquisitionsprozess lagen Anklage und Urteil in einer Hand. Das wurde von den weltlichen Gerichten übernommen und blieb auch nach dem Ende der geheimen Inquisition erhalten<sup>32</sup>. Dieser historische Kontext mag zugleich der Grund dafür sein, dass das Richter(selbst)bild und die Sicht auf die Rechtsprechung auf eine ritusartige, religionsähnliche Weise kulturell, sozial und emotional verfestigt sind<sup>33</sup> und die von den Verbänden vorgeschlagene vorsichtige Erweiterung auf Widerstände trifft, die nur mit juristischen Argumenten allein kaum erklärlich sind.

In absolutistischer Zeit war der Herrscher Rechtsquelle und Richter in einer Person, delegierte die Rechtsprechung jedoch weitestgehend auf seine Grafen, später auf die Richter. Die Richter waren jedoch nur berufen, des Königs Willen umzusetzen, an den sie gebunden waren. Teilweise ist überliefert, dass den Richtern strikt verboten war, das Recht selbst auslegen.<sup>34</sup> Eine Wende brachte hier erst die Zeit der Aufklärung, in der die Monarchen sich aus der Rechtsprechung weitgehend heraushielten, mitun-

ter aber durchaus noch von ihrem Recht Gebrauch machten, Strafurteile zu bestätigen, zu mildern, zu schärfen oder zu kassieren<sup>35</sup>. Die Rolle der Judikative musste jedoch auch in der Aufklärung erst entwickelt werden. So unterschied John Locke, auf den die Idee der Gewaltenteilung zurückgeht, nur zwischen Exekutive und Legislative. Erst Montesquieu setzte die Judikative als dritte Gewalt hinzu. In Bezug auf die Aufgabe der Anklageerhebung hing Montesquieu der englischen Konzeption an, die darauf zurückging, dass einstmals die Bürger am Orte dem reisenden Richter vortrugen, was vorgefallen war, woraus sich zunächst die Anklage, dann die Auftrennung in Anklagejury und Urteilsjury entwickelte. Dies nahm die französische Revolution zunächst auf und überantwortete die Aufgabe der Anklageerhebung einer gerichtartigen Anklagejury. Das hatte zwar nur kurze Zeit Bestand, denn in napoleonischer Zeit wurde die Anklagejury wieder abgeschafft und das Amt des Staatsanwalts geschaffen, was allerdings unverändert als richterliche Funktion begriffen wurde<sup>36</sup>. Frankreich ist allerdings fortdauernd in der Frage der Zuordnung staatsanwaltschaftlicher Aufgaben an Richter oder Staatsanwälte zerrissen.<sup>37</sup>

In Deutschland wurden die Aufgaben der Staatsanwaltschaft unmittelbar von denjenigen der Richter abgespalten. Die Motive, die Aufgabe der vorprozessualen Ermittlung und der Anklageerhebung von der Aufgabe des Strafgerichts abzutrennen, waren gegenläufiger Art.<sup>38</sup> Das ändert jedoch letztlich nichts daran, dass die staatsanwaltschaftlichen Aufgaben rechtshistorisch richterliche waren.<sup>39</sup> Daraus kann zwar einerseits nicht entnommen werden, dass es richtig sein muss, sie wieder als richterliche einzuordnen. Denn das Verständnis der richterlichen Aufgabe ist nicht auf dem Stand des Inquisitionsprozesses stehen geblieben. Andererseits trifft aber auch die Behauptung nicht zu, rechtshistorisch bestehe kein Konnex zwischen staatsanwaltschaftlichen und strafrichterlichen Aufgaben und handele es sich um ein vertieft begründungsbedürftiges Novum.

In dem hier untersuchten Rahmen ist hinsichtlich der Geburt der Staatsanwaltschaft in Deutschland jedoch von Interesse, dass die Staatsanwaltschaften an Stelle der Richter die Polizeior-gane bei der Ermittlungsarbeit anleiten und kontrollieren sollten (hier ging es ausdrücklich auch um die Kontrolle und Bändigung der im Vormärz empfunde-

nen und kritisierten polizeistaatlichen Willkür<sup>40</sup>). Die Staatsanwälte sollten also originär richterliche Aufgaben und zudem solche Aufgaben übernehmen, die – nach heutigem Verständnis der Gewaltenteilung – als Kontrollaufgaben gegenüber der Judikative verstanden werden müssen.

Die viel zitierte Objektivierung des Verfahrens, indem der Richter später nicht mehr aufgrund der vorangegangenen Ermittlungen und der Anklageerhebung voreingenommen sein soll, war dabei möglicherweise ein politisch interessanter Nebeneffekt für die Begründung der Reform des Strafverfahrens, sie stellt sich de facto aber als ein Trugschluss dar:

- a) Richterinnen und Richter sind nicht von Ermittlungstätigkeiten befreit. Sie nehmen bei Nichterreichbarkeit von Staatsanwälten die Funktion des Notstaatsanwaltes wahr. Vor allem jedoch sind sie während des Zwischenverfahrens die Ermittlungsführer anstelle der Staatsanwaltschaft. Eine Situation, die gerade dann, wenn es für die Angeklagten „um viel geht“, nämlich typischerweise in Haftsachen, häufig vorkommt. Trotz der Ermittlungstätigkeit ist eine objektive und unvoreingenommene Entscheidung durch das Gericht möglich.
- b) Die Anklageerhebung durch die Staatsanwaltschaft stellt keinen Akt dar, der von dem Gericht zur Meidung von Voreingenommenheit getrennt sein müsste: Es handelt sich um eine Form der Beendigung des Ermittlungsverfahrens, zu der gegriffen wird, wenn dessen Ergebnis eine Verurteilung wegen einer Tat wahrscheinlich macht. Die dem Gericht vorgelegte Anklage als solche wird auch keiner Kontrolle i. S. der Gewaltenteilung unterworfen: Sie wird am Ende weder bestandskräftig noch aufgehoben. Vielmehr erfolgt eine neuerliche, eigenständige Überprüfung des Ermittlungsergebnisses unter Erstellung einer gerichtseigenen Verurteilungsprognose, die in der Eröffnung des Hauptverfahrens oder deren Ablehnung mündet. Das Gericht prüft also ganz genauso wie die Staatsanwaltschaft, ob vor dem Hintergrund der bisherigen Ermittlungen eine Verurteilung des Angeklagten wahrscheinlich ist. Anschließend untersuchen bejahendenfalls Gericht und Staatsanwaltschaft gemeinsam in

der Hauptverhandlung, ob tatsächlich eine Verurteilung erfolgen muss: nicht im Sinne einer gegenseitigen Gewaltenteilung, sondern im Sinne einer gleichgerichteten Rechtskontrolle. Beide Funktionen dienen dem Recht und haben insoweit dieselbe Aufgabe in der Hauptverhandlung – mit der Folge, dass (was nicht selten ist) die Sitzungsvertreter der Staatsanwaltschaft bis zur Beantragung eines Freispruches oder der Berufungseinlegung zugunsten des Angeklagten auch Tatsachen zu dessen Gunsten berücksichtigen (müssen).

---

### Ermittlungstätigkeit auch von Richtern

---

Dass den Staatsanwaltschaften – entgegen den Auffassungen von Savignys<sup>41</sup> – dabei von Anfang an auch die Funktion der Einflussnahme durch die Exekutive auf die Entscheidungspraxis der Richter zugeordnet war, stellte einen Systemfehler dar und war bereits im Ansatz Kritik ausgesetzt<sup>42</sup>. Gerade in der Zeit nach der gescheiterten Revolution von 1848 verstärkten sich jedoch diese Tendenzen. Im Rückblick hierauf wurde im Jahre 1910, als im Reichstag ein Reformprojekt beraten wurde, das neben anderen Regelungen den Staatsanwälten ein Ermessen bei der Verfolgung bestimmter Delikte einzuräumen vorsah, eingewandt, dass der Einfluss, den die Ermittlungen des Vorverfahrens auf die Beweisaufnahme in der Hauptverhandlung habe, bereits ausschlaggebend sei und nicht noch ausgebaut werden dürfe. Die Erweiterung der Einstellungsmöglichkeiten nach § 153 StPO sei sachlich zwar zu begrüßen, diese Kompetenz dürfe jedoch nicht dem Staatsanwalt, sondern einzig dem Gericht zukommen. Denn eine derartige Macht der Staatsanwaltschaft zu geben, sei angesichts der Stellung, die die Staatsanwaltschaft einnehme, vor allem bei ihrer unzweifelhaften politischen Haltung abzulehnen.<sup>43</sup> Die Sozialdemokraten forderten sogar, an die Stelle der Staatsanwaltschaften unabhängige Richter zu setzen. Denn zwar mangle es der klassengebundenen Richterschaft an sozialer Kompetenz und die Unabhängigkeit gegenüber der Verwaltung sei nicht hinreichend gesichert, das sei aber immer noch der

Unterdrückung durch die Anklagepraxis der vollständig obrigkeitlichen Staatsanwaltschaft vorzuziehen. Die Unabhängigkeit der Organe der Rechtspflege sei die Voraussetzung einer gerechten Rechtsprechung.<sup>44</sup>

Den aktuellen Rahmen der Stellung der Staatsanwaltschaften im Staatsgefüge bietet das in den insoweit maßgeblichen Artikeln seit seinem Inkrafttreten unveränderte Grundgesetz, so dass dessen historischer Kontext unmittelbar relevant ist. Im historischen Rückblick auf die Schaffung des Grundgesetzes waren für den gesamten IX. Abschnitt des Grundgesetzes die Erfahrungen im Nationalsozialismus prägend.<sup>45</sup> Nur durch die Wiederherstellung der richterlichen Unabhängigkeit bei strikter Gesetzesbindung schien eine Sicherung der Demokratie erreichbar.<sup>46</sup> Das Grundgesetz wollte eine neuerliche Diktatur in Deutschland ausschließen. Gerade die nationalsozialistische Diktatur griff jedoch auch gezielt auf die Staatsanwaltschaften zu und bediente sich ihrer.<sup>47</sup> Dass die Staatsanwaltschaft durch die Nationalsozialisten nicht aufgelöst wurde – was erwogen wurde –, mag dem Umstand geschuldet sein, dass ihre ohnehin bestehende Weisungsgebundenheit der Steuerung durch die diktatorischen, formal administrativen Strukturen nichts entgegen setzte.<sup>48</sup> Es wäre daher nicht nur mit den Intentionen des historischen Verfassungsverfassers vereinbar, sondern hätte auch aus sachlichen Gründen nahe gelegen, den Staatsanwälten im Grundgesetz in gleicher Weise Unabhängigkeit zu gewähren wie den Richtern.

Auch ein jüngeres Beispiel aus der deutschen Rechtsgeschichte verdeutlicht die Problematik der Weisungsgebundenheit einer Staatsanwaltschaft. Das Staatsanwaltschaftsgesetz der DDR verpflichtete die Staatsanwaltschaft in erster Linie auf die Verwirklichung der Beschlüsse der Partei der Arbeiterklasse. Peschel-Gutzeit<sup>49</sup> hat darauf hingewiesen, dass, soweit es opportun erschien, Parteisekretäre in die Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft eingriffen. Als wesentlichen Systemfehler erkannte sie, dass die Partei der SED über den Zugang zum Beruf der Staatsanwälte entschied und die Staatsanwälte auch weiter überwachte. Ihrer Analyse, dass damit eine „reibungs-

arme Selbststeuerung der Staatsanwaltschaft“ im Sinne der politischen Ziele und Vorgaben der Partei gewährleistet war, ist zuzustimmen.

---

### Einflussnahme der Exekutive auf die Entscheidungspraxis

---

Es trifft auch zu, dass die bundesdeutsche Staatsanwaltschaft gesetzlichen Bindungen unterliegt und keine explizit politische Aufgabe hat; ohne Zweifel ist sie mit der sie steuernden Spitze der Exekutive fest in der Demokratie verwurzelt. Gleichwohl ist auch die bundesdeutsche Staatsanwaltschaft in eine zentralistische Hierarchie eingebunden, an deren Spitze politische Beamte und ein Minister stehen, deren originäre Aufgabe es ist, nach politischen Maßgaben zu entscheiden. Im Unterschied zur Diktatur sind sie dabei an den Rahmen des Rechts gebunden. Aber dieser Rahmen ist weit, denn er wird nur theoretisch durch die abstrakt richtige Auslegung des Rechts gezogen. In der Praxis kann jede nicht gegen Verfassungsrecht, insbesondere nicht gegen das objektive Willkürverbot des Artikels 3 Absatz 1 GG verstoßende Auslegung als richtig behauptet werden. So bleibt es der Staatsanwaltschaft auch unter der Geltung des Legalitätsprinzips unbenommen, eine vertretbare Rechtsmeinung einzunehmen und darauf eine Anklage oder auch die Einstellung eines Verfahrens zu stützen, auch wenn es eine entgegenstehende höchstrichterliche Rechtsprechung gibt. Entsprechend weit gesteckt sind die äußeren Grenzen des an das Recht gebundenen Weisungsrechts gegenüber einer Staatsanwaltschaft. Es wirken auch hier Mechanismen „reibungsarmer Selbststeuerung“, die den Erlass von Weisungen zumeist erübrigen. Es soll hier nicht in Frage gestellt werden, dass die deutschen Staatsanwaltschaften weitestgehend ohne direkte oder indirekte Eingriffe von Vorgesetzten allein am Recht und an der Gerechtigkeit orientiert arbeiten. Davon möglicherweise abweichende Einzelfälle sollen hier nicht zur Diskussion gestellt werden; die Aufarbeitung dessen ist nicht Gegenstand des vorliegenden Themas. Im vorliegenden Zu-

sammenhang ist allein interessant, dass aktuell die Strukturen noch vorhanden sind, die ausgehend von der politischen Spitze der Exekutive eine durchgreifende, wenn auch an das Recht gebundene Steuerung ermöglichen.<sup>50</sup>

So wichtig der Aspekt der Rechtsbindung der Exekutive gerade in Abgrenzung zu Unrechtsregimen auch ist, der Rechtsstaat verlässt sich mit guten Gründen darauf nicht alleine. Wäre das Vertrauen auf die Rechtsbindung der Exekutive aus sich heraus alleine tragfähig, so wäre die Existenz der immerhin drei zur Kontrolle der Exekutive eingerichteten öffentlich-rechtlichen Gerichtsbarkeiten kaum zu begründen. Die verfassungsrechtliche Garantie des Artikels 19 Absatz 4 Grundgesetz könnte nicht als für den Rechtsstaat schlechthin konstitutiv eingeordnet werden<sup>51</sup>, wenn es mit dem Vertrauen auf die Richtigkeit an das Recht gebundener behördlicher Entscheidungen sein Bewenden haben könnte. Letztlich könnte sogar auf die richterliche Unabhängigkeit verzichtet werden, wenn die Rechtsbindung des Weisungsgebers eine hinreichende Gewähr für Richtigkeit und Rechtsstaatlichkeit bieten würde. Das Grundgesetz jedenfalls geht nicht davon aus, dass die Rechtsbindung der weisungsbefugten Spitze der Exekutive genügt, um rechtsstaatlichen Erfordernissen voll zu entsprechen.

#### 4. Nähe der Staatsanwaltschaft zur Rechtsprechung

Es ist heute anerkannt, dass die Strafjustiz ohne eine vollständig ineinander verzahnte Arbeit der Strafgerichte und der Staatsanwaltschaften nicht denkbar ist<sup>52</sup>. Dass Richter partiell „staatsanwaltliche Aufgaben“ übernehmen, ist oben bereits angesprochen worden<sup>53</sup>. Auf der anderen Seite nehmen Staatsanwältinnen und Staatsanwälte bei Nichterreichbarkeit der zuständigen Richter deren Funktion bei der Anordnung von Eilmaßnahmen wahr. Darüber hinaus sind für die hier angestellte Untersuchung auch die bereits früher ausgetauschten Argumente über die Aufgabe der Staatsanwaltschaft für die Strafrechtspflege und das Wesen von Rechtsprechung weiterhin relevant<sup>54</sup>, neue sind kaum hinzugekommen. An einzelne Punkte soll erinnert werden:

Dem Argument, die Staatsanwaltschaft treffe keine Entscheidungen in einem kontradiktorischen Verfahren<sup>55</sup>, wurde bereits früh entgegen gehalten, dass ihre Entscheidungen ebenso wie die des Gerichts im Bereich des Strafrechts die Rechtsanwendung auf den Einzelfall konkretisieren. Da Verfahrenseinstellungen den weit überwiegenden Anteil ihrer Tätigkeit ausmachen, entscheide sie insoweit sogar abschließend und ohne richterliche Kontrolle, und das nicht nur bei Einstellungen nach § 170 Absatz 2 StPO, sondern auch dann, wenn das Vorliegen einer Straftat festgestellt wurde und das Verfahren gleichwohl mit oder ohne Auflagen eingestellt wird (§§ 153 ff. StPO). Zudem seien Richter wie Staatsanwälte durch die gleichermaßen bestehende Rechtsbindung zu Neutralität und Objektivität verpflichtet.

---

### Politische Entscheidungen bei der Staatsanwaltschaft

---

Der wesentliche Unterschied zwischen Rechtsprechung und den Entscheidungen der Staatsanwaltschaft wird von Roxin in der Rechtskraftfähigkeit nur der Entscheidungen der Rechtsprechung gesehen.<sup>56</sup> Das ist jedoch ein Zirkelschluss, wie der nähere Blick auf die Definition der Rechtskraft zeigt: In Rechtskraft können per definitionem nur gerichtliche Entscheidungen erwachsen. Es ist allerdings unbestritten, dass auch behördliche Entscheidungen unanfechtbar werden können. Das Kriterium kann nicht in der schon anfänglichen Unanfechtbarkeit liegen, denn auch ein Urteil, gegen das zunächst ein Rechtsmittel gegeben ist, ist ein Akt der Judikative. A priori unanfechtbare Exekutiventscheidungen sind zwar selten, aber konzeptionell akzeptiert (Begnadigung), ohne dass sie deswegen der Judikative zugeordnet wären. Was als Unterschied zwischen Rechtskraft judikativer und Bestandskraft exekutiver Akte bestehen bliebe, wäre danach lediglich die vorherige Zuordnung der die Entscheidung erlassenden Stelle zur Exekutive oder zur Judikative. Eine Aussage darüber, welcher der Gewalten die entscheidende Stelle richtigerweise zuzuordnen ist, kann damit nicht verbunden sein.



Die Unterscheidung kann auch nicht in der Abgrenzung zwischen Entscheidung (als Exekutivakt) und Kontrolle (als Judikativakt) bestehen. Denn das mag typischerweise zwar auf die Kompetenzverteilung zwischen Behörde und Verwaltungsgericht bezogen zutreffen. Schon im Zivilprozess passt dies nicht, weil das Gericht dort nicht lediglich eine fremde Entscheidung überprüft. Aber auch für die hier zu betrachtende Strafjustiz passt dies nicht. Denn beides, die Entscheidung der Staatsanwaltschaft darüber, ob Anklage erhoben wird, weil mit einer Verurteilung zu rechnen ist, als auch die Entscheidung des Gerichts über die Verurteilung und über die Höhe der Strafe am Ende der Hauptverhandlung, ist eine eigenständige, originär wertende Erkenntnis aufgrund der Tatsachen- und Rechtslage, wie sie sich im jeweiligen Verfahrensstadium darstellt. Das Strafurteil kontrolliert nicht die Anklage, sondern findet eine Rechtsfolge auf der vorangegangenen Feststellung und Beurteilung der Sach- und Rechtslage – insoweit genauso wie das staatsanwaltliche Plädoyer. Wenn eine originär aus Tatsachen und Recht geschöpfte Entscheidung Exekutivakt und eine Kontrollentscheidung Judikativakt sein müsste, wäre auch das Strafurteil als Exekutivakt anzusehen.

---

### Verzahnte Arbeit von Gericht und Staatsanwaltschaft

---

Wenn Tatsachenfeststellung und Rechtsentscheidung als Wesen der Rechtsprechung ausgemacht werden<sup>57</sup>, ist das zwar eine theoretische Kategorienbildung, die für eine begriffliche Klärung zur Erleichterung der Diskussion eine Bedeutung haben kann. Praktische Relevanz hat dies nicht. Das zeigt sich schon daran, dass historisch und rechtsvergleichend festzustellen ist, dass alle Mischformen vorkamen bzw. vorkommen: Vom Richter, der weder Tatsachen noch Rechtslage feststellte (Volksgerichtsbarkeit), über den Richter, der Tatsachen, aber nicht die Rechtslage feststellte (Aktenversendung), den Richter, der die Tatsachen nicht feststellte, sondern nur über die Rechtslage des ihm präsentierten Stoffs entscheidet

(Akkusationsverfahren), bis zum Richter, der sowohl die Tatsachen-, als auch die Rechtslage selbst beurteilt, dabei mitunter sogar die Tatsachen von Amts wegen ermittelt.

### 5. Voraussetzung der gesetzgeberischen Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Judikative

Die Suche nach zwingenden Kriterien für die ideal richtige Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Exekutive oder zur Judikative erweist sich weiterhin als unergiebig. Mehr noch: sie muss fehlschlagen. Denn es gibt keine kategorisch vorgegebene strikte Trennlinie zwischen den Gewalten. Wo die Trennlinie zwischen den Gewalten theoretisch anzunehmen ist, ist rechtlich unerheblich, da Gewaltenteilung ein Leitgedanke, aber kein Axiom des Rechts ist. Es bleibt dem Gesetzgeber überlassen zu entscheiden, mit welcher Ausgestaltung er dem Konzept folgt.<sup>58</sup> Er kann Gerichtsentscheidungen mit allgemeinverbindlicher Wirkung<sup>59</sup> oder sogar mit Gesetzeskraft<sup>60</sup> ausstatten oder Rechtssetzung durch die Verwaltung eröffnen<sup>61</sup>. Die Gewaltenteilung als Axiom des Rechts zu begreifen, wäre auch insoweit widersinnig, als die Staatsgewalten nur durch ihr Zusammenwirken zur Mäßigung der Staatsgewalt in einem Staatsgefüge beitragen können und daher nicht in Betracht kommt, dass sie völlig isoliert nebeneinander stehen.<sup>62</sup>

Dass verschiedene Modelle der Einordnung der Staatsanwaltschaft denkbar sind, wird durch die entsprechende Staatenpraxis im Ausland und durch die Haltung internationaler Organisationen bestätigt.

So lässt sich für fast das gesamte Europa feststellen, dass man dort – anders als in Deutschland – einen gemeinsamen Oberbegriff für Richter und Staatsanwälte kennt, nämlich etwa (it.) magistrati oder (frz.) magistrats. Sie werden als Gesamtheit betrachtet, deren Mitglieder lediglich unterschiedliche Funktionen innehaben, aber doch einen einheitlichen Beruf und typischerweise auch eine gemeinsame (Selbst-) Verwaltung ausüben. Ohne dies im Einzelfalle staatstheoretisch nach dem Gewalten-

teilungsmodell einzuordnen, wird realiter dadurch die Staatsanwaltschaft integraler Teil der Judikative.

Namentlich gibt es Staaten wie etwa Frankreich, in denen die Aufgaben der Staatsanwaltschaften traditionell als (ermittlungs-)richterliche aufgefasst werden. In Italien ist wiederum auf der Ebene der Verfassung abgesichert, dass die Staatsanwaltschaften der Judikative zugeordnet sind.<sup>63</sup> Im Unterschied zu Italien, wo der oberste Gerichtsrat<sup>64</sup> für Richter und Staatsanwälte zuständig ist, bestehen insoweit etwa in Portugal zwei separate Strukturen. Dagegen versteht man in Österreich die Staatsanwaltschaft ausdrücklich als Teil der Judikative<sup>65</sup>. MEDEL<sup>66</sup>, ein Dachverband europäischer Richter- und Staatsanwaltsverbände, steht auf der Grundlage, dass die Funktion, Staatsanwalt zu sein, eine Funktion des Richteramts ist.<sup>67</sup> Und aus der Rechtsprechung

---

### Europa: einheitlicher Begriff für Richter und Staatsanwalt

---

des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist ersichtlich, dass im Kontext der Richtervorbehalte bei Eingriffen in Menschenrechte zur Zuordnung eines Amtsträgers zu der Judikative nicht dessen titularer Status, sondern die Ausgestaltung seiner Stellung als neutral, an das Recht gebunden, entscheidungsbefugt und weisungsfrei ausschlaggebend ist.<sup>68</sup> Im Europarat<sup>69</sup> werden sowohl die Unterschiede zwischen Richtern und Staatsanwälten, als auch das Verbindende klar herausgestellt. In Frage gestellt wird insoweit nur, ob die Unabhängigkeit der Staatsanwälte – ausdrücklich: von der Exekutive – eine teilweise oder eine vollständige zu sein hat.<sup>70</sup> Auch wenn der Europarat keine ausdrückliche Festlegung enthält, kommt angesichts der ausdrücklich benannten Stoßrichtung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften gegenüber Parlament und Regierung<sup>71</sup> keine andere Einordnung der Staatsanwaltschaft als in die Judikative in Betracht.

Dass die Staatsanwaltschaften eine Schlüsselrolle für die Strafrechtspflege wahrnehmen, steht ebenso außer Frage wie ihre Neutralität und Rechtsbindung bei der Entscheidungsfindung. Richter wie Staatsanwälte müssen über

eine juristische Ausbildung verfügen, die Befähigung zum Richteramt ist sogar seit dem GVG aus dem Jahre 1877 einheitlich. Was der Staatsanwaltschaft bisheriger Prägung fehlt, um sie durch eine Rechtsänderung der Judikative einordnen zu können – selbst wenn ihre Tätigkeit bislang nicht Rechtsprechung ist –, ist daher lediglich ihre Weisungsfreiheit.<sup>72</sup> Wird sie hergestellt, besteht kein Hindernis, die Staatsanwälte auch der Judikative einzuordnen.

Dass dies im Sinne des Vorschlages des Richterbundes durch eine landesrechtliche Lösung möglich sein soll, erscheint jedoch zweifelhaft. Denn die Konsequenz wäre, dass die Staatsanwaltschaften in manchen Ländern der Judikative, in anderen der Exekutive zugehören könnten. Eine solche Regelungsmacht dem Landesgesetzgeber zuzuweisen und damit der Eigenstaatlichkeit der Länder zu unterstellen, dürfte kaum damit zu vereinbaren sein, dass die Gewaltenteilung ein maßgeblicher Grundsatz der Verfassungsordnung auf Bundesebene ist<sup>73</sup>, selbst wenn er nicht inhaltlich völlig starr festgelegt ist.

Jedenfalls dem verfassungsändernden Gesetzgeber ist es jedoch möglich, wie in anderen Staaten auch, die Staatsanwaltschaft der Judikative zuzuschlagen, wenn sie entsprechend ausgestaltet wird.<sup>74</sup> Eine solche Reform wäre weder mit den Grundlagen der Gewaltenteilung noch mit den Aufgaben der Staatsanwaltschaften einerseits, der Strafgerichte andererseits im Rahmen der Justizgewährung in Strafsachen unvereinbar. Zwar muss die Trennung zwischen Staatsanwaltschaft und Gericht sowie der Unterschied zwischen beider Aufgaben – entsprechend dem Standard des Europarates<sup>75</sup> – erhalten bleiben. Das stellen aber auch die Reformvorschläge der Verbände nicht in Frage.

## 6. Fazit

Staatsanwälte sind nicht Parteien eines kontradiktorischen Verfahrens: Sie nehmen nicht umsonst am Richtertisch bzw. auf dessen Ebene Platz, sind eben nicht die Gegenspieler der Verteidiger, sondern oftmals die wahren Verteidiger der Angeklagten in der Hauptverhandlung,

weil sie dem Recht verpflichtet sind und nicht einer Parteirolle. „Der Staatsanwalt ist auch nicht der Gegenspieler, sondern der Streitgenosse des Richters im Kampf um das Recht (...) und er hat seinen Anteil an der richterlichen Jurisdiktion“<sup>76</sup>.

Mit der Schaffung der Staatsanwaltschaft wurde eines der Fundamente des modernen Rechtsstaats gelegt, sie diene der Aufgabe, das polizeistaatliche Element aus dem Strafverfahren zu beseitigen und damit nach heutigem Verständnis der Gewaltenteilung als Judikativorgan<sup>77</sup>. Die Staatsanwaltschaft

### Landesrechtliche Lösung zweifelhaft

nun im Zuge einer grundlegenden Reform der Judikative aus dieser auszuschließen und der Exekutive zuzuordnen, wäre ein Rückschritt, wie er der Sache nach bereits vor Jahrzehnten treffend benannt und kritisiert wurde: „[man] würde [...] nicht nur einen beklagenswerten Rückschritt in die Zeit des vertriebenen Inquisitionsprozesses tun, sondern auch einen eklatanten Verfassungsbruch begehen“<sup>78</sup>. Daher droht ständig die Vermischung der Tätigkeiten von Polizei und Staatsanwaltschaft – und durchgreifender Einfluss von oberster Stelle. Ebenso führte eine isolierte Selbstverwaltung der Richter einerseits und der Staatsanwälte andererseits dazu, die Staatsanwaltschaft auf Dauer in die Exekutive zu drängen<sup>79</sup>.

Die Einbeziehung der Staatsanwälte in die Rechtsprechende Gewalt bedeutet nicht, die Unterschiedlichkeit der Tätigkeit von Richtern und Staatsanwälten nicht zu sehen oder sie zu beseitigen. Es geht nur sowohl im Gesetzgebungsmodell des Deutschen Richterbundes als auch in dem Diskussionsentwurf der Neuen Richtervereinigung um eine Differenzierung nach funktionalen Aufgaben. Schon in den 60er Jahren sprach Bader<sup>80</sup> von der „funktionellen Aufgabenteilung“, ohne dass es jemanden in den Sinn gekommen sei, an der Zugehörigkeit der Staatsanwaltschaft zur Judikative zu zweifeln.

Nach Vorstehendem ist die Herstellung der Unabhängigkeit der Staatsanwälte

und deren Einordnung in die Judikative verfassungsrechtlich möglich. Sie empfiehlt sich auch. Denn dagegen, die Staatsanwälte innerhalb der Exekutive mit Unabhängigkeit auszustatten, stehen verfassungsrechtliche Bedenken.<sup>81</sup> Auf die Unabhängigkeit kann aber im Interesse der Effektivität der Strafverfolgung und der Durchsetzung des Rechts nicht verzichtet werden. Im Übrigen soll hier zur Vermeidung von Wiederholungen davon abgesehen werden, die Entwurfsbegründungen der Verbände zu zitieren. Diesen ist jedoch hinzuzufügen, dass eine die institutionelle Unabhängigkeit und gemeinsame Selbstverwaltung der Judikative herstellende Reform, die die Staatsanwälte außen vor ließe, negative Folgen für die Staatsanwaltschaft hätte. Die gleiche Augenhöhe von Richtern und Staatsanwälten geriete in Gefahr; zwei eigenständige Verwaltungsapparate könnten weder in Zeiten des Verwaltungsabbaus ernsthaft in Betracht gezogen werden, noch ist davon auszugehen, dass die verhältnismäßig kleine Staatsanwaltschaft sich flächendeckend effizient selbst verwalten könnte. Selbst der Justizminister von Baden-Württemberg, Goll, hat bereits vor einer Spaltung zwischen Richterschaft und Staatsanwaltschaft gewarnt<sup>82</sup> und hinzugefügt, dass im politischen Raum bereits gefordert werde, auch inhaltlich mehr auf die Entscheidungen der Staatsanwälte Einfluss zu nehmen. Das zeigt die Notwendigkeit der von den Verbänden angemahnten Reformen überdeutlich.

### Die Autoren:



**Werner Kannenberg** ist Regierungsdirektor im Bundesministerium der Justiz und Mitglied der NRV-Arbeitsgruppe Selbstverwaltung.



**Dr. Mario Cebulla** ist Richter am Landgericht Stralsund und Sprecher des Bundesvorstandes der Neuen Richtervereinigung.