

# Die (er)neue(rte) Staatsanwaltschaft

■ von Generalstaatsanwalt a.D. H.C. Schaefer, Leimen

## 1. Zielvorstellung

Die Staatsanwaltschaft, oft als Kind der Revolution bezeichnet, ist vor über 150 Jahren in Deutschland eingeführt worden, um Rechtsstaatlichkeit und Fairnis in das Strafverfahren zu bringen. Sie löste den früheren Inquisitionsprozess ab, in dem der Richter selbst ermittelt und Recht gesprochen hatte.

Aufgabe der Staatsanwaltschaft sollte sein, als »Gesetzeswächterin von Anfang an darauf hinzuwirken, dass überall dem Gesetz ein Genüge geschehe«.<sup>1</sup> Sie ist demnach zur Aufnahme von Ermittlungen verpflichtet, wenn der Verdacht einer Straftat vorliegt (Legalitätsprinzip) und hat dabei nach beiden Seiten zu Gunsten wie zu Ungunsten des Beschuldigten zu ermitteln. In ihren Händen liegt die Entscheidung über den Gang der Ermittlungen und darüber, ob sie Anklage erhebt oder die Ermittlungen einstellt. Schließlich obliegt der Staatsanwaltschaft seit ihrer Einführung die rechtsstaatliche Kontrolle über die Polizei im Rahmen der Strafverfolgung. Sie hat die Sachleitungsbefugnis und unbeschadet der eigenen Verantwortung der Polizei auch die Kontrollfunktion für die Rechtmäßigkeit der einzelnen Ermittlungsschritte.

In der gegenwärtigen öffentlichen Diskussion sind Zweifel darüber entstanden, ob die Staatsanwaltschaft die ihr nach der Entstehungsgeschichte zugewiesenen Aufgaben noch vollständig erfüllt, d.h. ob Leistungsfähigkeit und Rechtsstaatlichkeit noch so von ihr verkörpert werden, wie es sich die Schöpfer der Staatsanwaltschaft vorstellten. Für viele Beobachter ist die Staatsanwaltschaft vom Idealbild der Entstehungszeit weit entfernt. Sie hat nach verschiedenen Richtungen deutlich an Terrain verloren: die Polizei hat die faktische Herrschaft im Ermittlungsverfahren übernommen, die Staatsanwaltschaft wird oftmals nur noch als Justitiar der Polizei tätig.<sup>2</sup> Sie leitet die Ermittlungen oft nicht mehr oder nur unvollkommen.

Im Strafverfahren gilt heute als besonderer Ausdruck von Rechtsstaatlichkeit der so genannte Richtervorbehalt. Die Staatsanwaltschaft als Garantin für ein rechtsstaatliches und faires Verfahren geschaffen, wird dagegen inzwischen in der öffentlichen Wahrnehmung und teilweise auch der höchstrichterlichen Rechtsprechung<sup>3</sup> im Wesentlichen mit der Poli-

zei, die sie eigentlich zu kontrollieren hat, auf eine Stufe gestellt. Die von der Staatsanwaltschaft ursprünglich auch gegenüber dem Gericht vorgesehene Wächterrolle bleibt weitgehend unbeachtet oder gilt als überholt.

Im Verhältnis zur Politik erscheint die Staatsanwaltschaft als abhängig, weil sie nach geltendem Recht weisungsunterworfen ist. Sie kommt dann in ein Zwielicht, wenn externe Weisungen im Allgemeinen und vor allem im Einzelfall das staatsanwaltliche Handeln vorschreiben. Gleichzeitig weisen Politik und Gesellschaft zunehmend allgemeine Konflikte als Rechtsprobleme der Staatsanwaltschaft zu. Der Zugriff des Strafrechts und damit die Aufgabenfelder der Staatsanwaltschaft werden ständig erweitert. Die Gesellschaft, vor allem die Medien, sehen dabei die Staatsanwaltschaft als Hüterin von Legalität und politischer Moral mit der Folge, dass sich bei jeder Verfehlung in Staat und Gesellschaft der Blick zuerst auf die Staatsanwaltschaft richtet. Mit dieser Aufgabenvermehrung wächst aber auch die Versuchung der politisch Verantwortlichen mit ausgesprochenen oder unausgesprochenen Direktiven das staatsanwaltliche Handeln zu beeinflussen.

Zweifel an der Leistungsfähigkeit der Staatsanwaltschaft entstehen zusätzlich durch ihre häufig anzutreffende Überlastung infolge mangelhafter personeller und sachlicher Ausstattung.

Alles in allem und ungeachtet der unbestrittenen Leistungsfähigkeit und Qualifikation der meisten Staatsanwälte und Staatsanwältinnen erscheint die Staatsanwaltschaft heute als eine Institution, die dringend einer Erneuerung bedarf. Dabei kann die Entwicklung nach der Entstehung der Staatsanwaltschaft genau so wenig unberücksichtigt bleiben wie die vorauszu sehenden Perspektiven im Rahmen des im Aufbau begriffenen gemeinsamen Europa.

Der Grundgedanke zur Schaffung der Staatsanwaltschaft in Preußen und später in Deutschland vor über 150 Jahren ist jedenfalls heute noch so richtig wie damals, nämlich einen Garanten für das rechtsstaatliche Ermittlungs- und Strafverfahren zu schaffen, der einerseits das Gericht, andererseits die Polizei kontrolliert, zwischen beiden vermittelt und schließlich durch das Gericht auch selbst kontrolliert wird.

Es ist nicht zu erkennen, dass der Gesetzgeber in Deutschland diese Ursprungskonstruktion der Staatsanwaltschaft ändern möchte. Es ist keine grundsätzliche Reform der Staatsanwaltschaft in Planung, frühere Gesetzgebungsvorhaben<sup>4</sup>, die Teilaspekte neu regeln sollten, sind gescheitert. Desgleichen fehlt es an einer Gesamtkonzeption für eine umfassende Reform der Strafprozessordnung. Der Gesetzgeber hat allerdings durch eine Reihe von Einzeländerungen in der Vergangenheit deutlich gemacht, dass er die Rolle der Staatsanwaltschaft im Strafverfolgungssystem nicht schwächen will.<sup>5</sup>

Im Folgenden soll nun in verschiedenen Bereichen und Beziehungen der Staatsanwaltschaft zu anderen Institutionen aufgezeigt werden, inwiefern es einer neuen oder besser erneuerten Staatsanwaltschaft heute bedarf.

Dazu sind keine gesetzgeberischen Maßnahmen nötig. Die Ursprungsidee von der Staatsanwaltschaft, die den Rechtswillen des Staates<sup>6</sup> und nicht den politischen Machtwillen durchsetzen, also mehr Rechtlichkeit und Fairnis in das Ermittlungs- und Strafverfahren einzubringen hat, ist nach wie vor aktuell, die Idee muss aber an der einen oder anderen Stelle neu belebt und das Rollenverständnis der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen darauf bezogen werden. Dieses Verständnis von Staatsanwaltschaft in dem ursprünglichen Sinne ist die Grundlage für eine erneuerte Staatsanwaltschaft. Da, wo dieses Verständnis fehlt oder verloren gegangen ist, muss es wieder hergestellt werden.

## 2. Das eigene Rollenverständnis der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen

In der Anfangsphase nach ihrer Gründung hatten sich die Vertreter der Staatsanwaltschaft entgegen der Vorstellung der Schöpfer der neuen Institution in Deutschland meist einseitig dem vermeintlichen Staatswillen untergeordnet und die Rechte der Beschuldigten weitgehend außer Acht gelassen.<sup>7</sup> In Zeiten totalitärer Regime ist die Staatsanwaltschaft zudem auch bewusst zur Erfüllung einseitiger Staatsinteressen instrumentalisiert worden. Diese Zeiten sind heute vorbei, geblieben ist allerdings eine zumindest gelegentlich anzutreffende Überbetonung eines einseitigen Strafverfolgungsanspruchs durch Staatsanwälte und Staatsanwältinnen, ohne dass der Kontroll Gesichtspunkt bei der staatsanwaltlichen Rolleninterpretation in einer angemessenen Relation dazu immer wahrgenommen würde.

Die hierarchische Struktur der Staatsanwaltschaft trägt gelegentlich zu einem Bild in der Öffentlichkeit bei, das den einzelnen Staatsanwalt als unfrei, gegenüber den Vorgesetzten weisungsunterworfen, unselbständig und mit antizipiertem Gehorsam darstellt. Dieses Bild ist si-

cher insgesamt falsch. Die Staatsanwälte sind in der Mehrzahl heute wesentlich selbstbewusster und selbständiger als es noch früheren Generationen eigen war. Sie begegnen auch Vorgesetzten anders als es in den Zeiten üblich war, in denen die Staatsanwaltschaft sich vorwiegend an der Erfüllung des mutmaßlichen Staatswillens orientierte, der von den Vorgesetzten vorgegeben wurde.

Zu einem normalen und richtigen Verhältnis der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen zu Vorgesetzten – intern wie extern – gehört keine blinde oder gar antizipierende Unterwerfung sondern eine kritische Loyalität, zu der zwingend auch der gelegentliche Widerspruch gehören muss, allerdings auch die Reflexion über das eigene Verhalten und die Bereitschaft, sich neuen und anderen Erkenntnissen zu öffnen.

Im Verhältnis zu anderen Institutionen, mit denen die Staatsanwaltschaft im Rahmen der Strafverfolgung zusammen zu arbeiten hat, muss das richtige Verständnis von der Rolle der Staatsanwaltschaft immer zum Ausdruck kommen.

So ist das Verhältnis zur Polizei nicht ganz einfach zu praktizieren: die Polizei ist einerseits im Rahmen der Strafverfolgung der Partner der Staatsanwaltschaft, die entsprechend der staatsanwaltschaftlichen Sachleitungsbefugnis zu ermitteln und den Sachverhalt aufzuklären hat, andererseits hat die Staatsanwaltschaft die Rechtstaatlichkeit des Verfahrens zu garantieren und damit auch die Polizei zu kontrollieren. Beide Gesichtspunkte ausgewogen und gleichgewichtig miteinander zu vereinbaren, gelingt nicht immer.

Die Begriffe »Herrin des Ermittlungsverfahrens« und »Hilfsbeamte der Staatsanwaltschaft«<sup>8</sup> suggerierten lange Zeit ein Über- und Unterordnungsverhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei. Eine solche Betrachtungsweise passt schon lange nicht mehr in die Wirklichkeit der heutigen Strafverfolgungslandschaft. Vielmehr sollte das Verhältnis trotz der unbestrittenen Sachleitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft, partnerschaftlich ausgerichtet sein.

Trotz offenkundiger Verschiebungen im Verhältnis Staatsanwaltschaft – Polizei und dem faktischen Übergewicht der Polizei bei den Ermittlungen muss die Staatsanwaltschaft deutlich machen, dass sie die Sachleitungsbefugnis hat. Dabei kommt es nicht darauf an, dass sie alle Ermittlungsschritte begleitet, sie muss aber bei bedeutsamen Vorgängen und Problemen präsent sein und die notwendigen Entscheidungen treffen.<sup>9</sup>

Das Verhältnis zwischen Gericht, Staatsanwaltschaft und Verteidigung ist von der Gleichrangigkeit der jeweiligen Position bestimmt. Es gibt keine Überordnung des Gerichts gegenüber

der Staatsanwaltschaft, selbst wenn das Gericht meist die endgültige Entscheidung zu treffen hat und Staatsanwaltschaft sowie Verteidigung diese Entscheidung zu beantragen bzw. vorzubereiten haben. Die Entscheidung des Gerichts kann zudem kein endgültiger Maßstab für die Staatsanwaltschaft sein, an der Richtigkeit oder Unrichtigkeit ihres Antrags zu messen ist. Auch die Begriffe »Sieg« oder »Niederlage« passen nicht in dieses Bild. So wie das Gericht hat auch die Staatsanwaltschaft für die Gesetzmäßigkeit des Verfahrens zu sorgen. Sie ist Gesetzeswächterin durch ihre Kontrolle auch gegenüber dem Gericht, wie umgekehrt das Gericht die Staatsanwaltschaft zu kontrollieren hat. Die Staatsanwaltschaft hat auch den ausdrücklichen Auftrag, zur Rechtsfortentwicklung beizutragen, was gelegentlich dazu führen muss, dass sie eine gerichtliche Entscheidung nicht akzeptieren kann sondern höchstrichterlich überprüfen lässt. In diesem Zusammenhang ist auch die zweifelsfreie Berechtigung der Staatsanwaltschaft zu sehen, gegenüber dem Gericht auf die Förderung und zügige Erledigung des Verfahrens hinzuwirken und notfalls anzumahnen.

So wie es keine gerichtliche Überordnung über die Staatsanwaltschaft gibt, gibt es selbstverständlich auch keine Überordnung der Staatsanwaltschaft über die Verteidigung. Auch der Verteidiger hat eine gegenüber Gericht und Staatsanwaltschaft gleichwertige Aufgabe.

Für die Staatsanwaltschaft ist der Verteidiger kein Feind. Er ist im kontradiktorischen Verfahren der prozessuale Gegenpart, mit dem zu kooperieren aber durchaus in geeigneter Prozesssituation nach der Strafprozessordnung auch erlaubt ist. Zudem kann eine vernünftige Kooperation zu einer guten Prozessatmosphäre und einer sinnvollen prozessökonomischen Erledigung des Verfahrens beitragen ohne dass dabei der »Geruch der Kungelei« entstehen muss.<sup>10</sup>

### 3. Staatsanwaltschaft und Hierarchie

Die Konstruktion der Entstehungszeit, die Staatsanwaltschaft dem Justizministerium zu unterstellen und damit in eine Hierarchie einzuordnen und nicht dem Gericht gleich als unabhängige Institution auszugestalten, ist heute umstritten.

An der Notwendigkeit einer hierarchischen Struktur der Staatsanwaltschaft selbst bestehen in der öffentlichen Diskussion allerdings kaum Zweifel.<sup>11</sup> Es gibt nur wenige, die neben dem unabhängigen Richter auch den unabhängigen Staatsanwalt fordern, oft ohne dabei zu bedenken, dass es dazu einer Grundgesetzänderung (Art. 97 GG) bedürfte. Im europäischen Raum existiert die Staatsanwaltschaft jedenfalls vorwiegend als hierarchische Organisation. Eine

solche Struktur wird auch ausdrücklich empfohlen, wie es das Ministerkomitee des Europarates in seiner Empfehlung vom 06.10.2000<sup>12</sup> zum Ausdruck gebracht hat (»die Staaten tragen Sorge, dass einer hierarchischen Organisation der Vorzug gegeben wird«).

Hierarchische Organisation der Staatsanwaltschaft und internes Weisungsrecht (§§146,147 GVG) gehören zwingend zusammen. Eine Ausnahme sollte allerdings für die Hauptverhandlung gemacht werden. Da der Schlussvortrag auf einer freien Würdigung der Beweise, die sich aus dem Inbegriff der Hauptverhandlung ergeben, beruht, wird eine solche Weisung auch schon nach geltendem Recht in der Fachdiskussion<sup>13</sup> überwiegend als problematisch, zum Teil auch als unzulässig angesehen.

Umstritten sind in der öffentlichen Diskussion allerdings das externe Weisungsrecht des Justizministeriums und die Abhängigkeit der Staatsanwaltschaft von der Regierung.<sup>14</sup> Allein schon die Existenz dieses Weisungsrechts trägt zu der Annahme bei, in politisch brisanten Verfahren werde auf die Staatsanwaltschaft massiv Einfluss genommen. Deshalb wird von verschiedenen Seiten die vom Justizministerium »unabhängige Staatsanwaltschaft« gefordert und u.a. auf einige europäische Länder verwiesen, in denen eine solche Unabhängigkeit mehr oder weniger besteht. Zur Begründung einer solchen unabhängigen Staatsanwaltschaft wird auch das Grünbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 11.12.2001<sup>15</sup> »zum strafrechtlichen Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften und zur Schaffung einer europäischen Staatsanwaltschaft« genannt, wonach der europäische Staatsanwalt, der allerdings funktional nur eine auf die finanziellen Interessen der EU beschränkte Kompetenz besitzen soll, keinem externen Weisungsrecht eines anderen Organs der EU unterworfen sein soll.

In der bereits erwähnten Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates vom 06.10.2000 »zur Rolle der Staatsanwaltschaft in der Strafgerichtsbarkeit« wird es – im Unterschied zur internen hierarchischen Struktur der Staatsanwaltschaft, die ausdrücklich empfohlen wird – den einzelnen Ländern überlassen, ob sie eine Regierungsabhängigkeit der Staatsanwaltschaften haben oder nicht.<sup>16</sup>

Die Überlegungen, die seinerzeit in Deutschland zur Einführung der Staatsanwaltschaft führten und sie in eine Hierarchie stellten, sind auch an dieser Stelle heute noch richtig und aktuell. Bei dieser Bewertung kann man offen lassen, ob die Staatsanwaltschaft nun wirklich, wie es die Vertreter der Justiz, von Savigny und Uhden, damals unstreitig wollten, auf das französische Vorbild – Stichwort: Kind der Revolution – und die liberalen Reformüberlegungen zurück-

zuföhren ist oder ob die politischen Entscheidungsträger der damaligen Zeit nicht auch massive politische Eigeninteressen mit der Einführung der weisungsabhängigen Staatsanwaltschaft verbinden wollten. Es gelang jedenfalls, »wesentliche Reformimpulse des Justizministeriums hinüber zu retten«.<sup>17</sup> Es galt und gilt die oft gebrauchte Formel: die Staatsanwaltschaft und ihre Unterstellung unter das Justizministerium dienen der Durchsetzung des Rechtswillens des Staates und nicht seines Machtwillens. Deshalb kam eine, damals durchaus diskutierte Unterstellung unter das Innen-(d.h. Polizei-)ministerium nicht in Betracht.

Die Nachteile der geltenden Regelung sind nicht so gravierend, dass eine Änderung zwingend geboten ist. Der böse Anschein einer sachfremden politischen Einflussnahme auf die Staatsanwaltschaften wird in jedem System anzutreffen sein unabhängig von der Frage, ob das Weisungsrecht in einzelnen Verfahren tatsächlich auch ausgeübt wird. Nach vorliegenden Erkenntnissen über die Weisungspraxis in einzelnen Verfahren in der Bundesrepublik Deutschland ist festzustellen, dass, wenn überhaupt, nur in ganz seltenen Fällen eine solche Einzelweisung erteilt wird.<sup>18</sup> Dies schließt allerdings andere möglicherweise sachfremde Einflussnahmen, die durchaus massiv sein können, etwa durch ständige Berichterstattung, Vorträge, Aktenvorlagen u.a. nicht aus. Auch kann die deutlich werdende Erwartungshaltung der vorgesetzten Dienststelle durchaus der Wirkung einer sachfremden Weisung gleich kommen, wenn diese mit antizipiertem Gehorsam und nicht mit der gebotenen kritischen Loyalität und Zivilcourage entgegengenommen wird. Beide Seiten, Weisungsgeber wie Weisungsempfänger sollten ihren Beitrag dazu leisten, dass es nicht zu Missverständnissen und Missdeutungen kommen kann.

Wichtig wäre allerdings im Verhältnis des Justizministeriums zur Staatsanwaltschaft die Präzisierung und Klarstellung des »Rechtswillens«<sup>19</sup>, dessen Durchsetzung die Aufgabe der Staatsanwaltschaft und ihre Unterstellung unter das Justizministerium ist. Offensichtlich wird eine solche Klarstellung auch im europäischen Raum als notwendig angesehen, wenn es in der schon erwähnten Empfehlung Rec (2000)<sup>19</sup> des Ministerkomitees des Europarates zur »Rolle der Staatsanwaltschaft in der Strafgerichtsbarkeit« unter Ziff. 13 heißt: »In den Ländern, in denen die Staatsanwaltschaft von der Regierung abhängt oder ihr untersteht, trifft der Staat alle Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Art und der Umfang der Befugnisse der Regierung gegenüber der Staatsanwaltschaft klar festgelegt werden.«

Da mit einer entsprechenden Klarstellung durch den Gesetzgeber in Deutschland in absehbarer Zeit nicht zu rechnen ist, bleibt nur ein

anderer Weg, um in der Öffentlichkeit aufzuzeigen, dass es der Regierung bei der hierarchischen Einordnung der Staatsanwaltschaft nicht in erster Linie darum geht, Einfluss auf die Staatsanwaltschaft mit allen Mitteln zu erhalten, sondern um eine saubere, klare und für sachfremde Einflussnahmen nicht empfängliche Beziehung zur Staatsanwaltschaft. Ein solcher Weg – in gewisser Weise eine Art Selbstbindung – oder beschränkung – bestünde darin, durch eine Verwaltungsvorschrift (Richtlinie, Leitlinie) an die Staatsanwaltschaften eines Landes die besprochene Klarstellung vorzunehmen, um die Staatsanwaltschaft aber auch den weisungsberechtigten Justizminister aus der Ecke der Verdächtigung, für sachfremde Beeinflussungen empfänglich zu sein, herauszuhalten. Eine solche Regelung hätte zwar keinen Gesetzescharakter aber doch den Vorteil, dass der Justizminister eines Landes zu einer solchen Regelung selbst befugt ist.

Der Justizminister des Landes Nordrhein – Westfalen<sup>20</sup> hat vor einiger Zeit entsprechende Richtlinien entworfen und zur Diskussion gestellt.

Eine Richt- oder Leitlinie der vorgeschlagenen Art, in der insbesondere Begriff und Umfang des Rechtswillens und damit das genaue Ausmaß der Weisungsabhängigkeit der Staatsanwaltschaft präzisiert wird, kann dazu beitragen, die Reputation und das rechtsstaatliche Ansehen der Staatsanwaltschaft zu stärken, aber gleichzeitig das Verhältnis des Justizministeriums zur Staatsanwaltschaft aus dem Eindruck einer unsachlichen Einflussnahme herauszulösen, die bei politisch brisanten Verfahren in der Öffentlichkeit mit der daraus gefolgerten Abhängigkeit entstehen kann.

#### 4. Die Staatsanwaltschaft in der Öffentlichkeit.

##### 4.1. Der Umgang mit den Medien

Öffentlichkeitsarbeit der Staatsanwaltschaft besteht nicht nur in der Erfüllung ihrer sich aus dem Grundgesetz und den Pressegesetzen des Bundes und der Länder ergebenden Verpflichtung, den Medien Auskunft zu erteilen, sondern auch darin, darzustellen, dass sie effektiv und erfolgreich Strafverfolgung betreibt, gleichzeitig aber auch für Rechtsstaatlichkeit und Fairness sorgt. Die Reputation der Staatsanwaltschaft hängt davon ab, wie sie sich darstellt und durch die Medien vermittelt wird. Es hat früher unter Richtern und Staatsanwälten die weit verbreitete Auffassung gegeben, die Justiz habe sich nicht um ihr Image zu bemühen, sie wirke allein durch ihre Entscheidungen und die Hoheitlichkeit ihres Handelns. In der aktuellen Medienwelt ist eine solche Einstellung nicht mehr zeitgemäß und sinnvoll. Auch die Staats-

anwaltschaft muss sich darum bemühen, ihre Entscheidungen in der Öffentlichkeit deutlich zu machen und generell ihre Rolle immer wieder verständlich zu erklären.<sup>21</sup>

Die Auskunftspraxis der Staatsanwaltschaft wird immer zu berücksichtigen haben, welche Rechte und Interessen sie dabei berührt. Die wichtigste und stets zu bedenkende Einschränkung bei Auskünften ist das Recht des Beschuldigten auf Wahrung der Unschuldsvermutung und seiner Persönlichkeitsrechte.

Das Problem der Vorverurteilung und Stigmatisierung eines Beschuldigten ist in unserer Gesellschaft und im Strafverfolgungssystem nach wie vor ungelöst. Die Aussage des Berichts der Bundesregierung<sup>22</sup>, der auf einer Prüfungsbitte des Bundestages im Jahre 1986 auf dem Höhepunkt der ersten Parteispendenaffäre beruhte, »dass das gegenwärtige gesetzliche Instrumentarium in StGB, StPO und GVG ausreichend sei, um den Einfluss öffentlicher Vorverurteilung auf die Entscheidung wirksam zu reduzieren und dem von ihr Betroffenen verfahrensrechtlichen Schutz zu gewährleisten«, hat sich nach den bisherigen Erfahrungen als nicht zutreffend erwiesen. Um so gewichtiger ist die Verpflichtung der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, aus der ihr gebotenen Fürsorge und Fairness für die Rechte des Beschuldigten alles Mögliche zu tun, um eine solche Vorverurteilung zu vermeiden und die Vorläufigkeit der Vorwürfe bis zur rechtskräftigen Verurteilung des Beschuldigten zu betonen. Auch hat sie nach Abschluss eines (eingestellten) Ermittlungsverfahrens immer zu prüfen, ob eine Rehabilitierungserklärung für den Beschuldigten in Betracht kommen kann, um eine gelegentlich auch weiter andauernde Stigmatisierung zu vermeiden.

##### 4.2 Staatsanwaltschaft im allgemeinen gesellschaftlichen Diskurs

Das Bewusstsein, dass alle gesellschaftlichen Kräfte gebündelt werden müssen, um allgemeinen Problemen wie der Drogenkriminalität, der AIDS-Vorsorge, der wachsenden Gewaltbereitschaft vor allem bei jungen Menschen, aber auch der Zunahme von Korruption u.a. begegnen zu können, hat in vielen Kommunen zur Bildung von allgemeinen Präventionsräten aber auch speziellen Drogen- oder Gewaltgesprächsrunden geführt, an denen neben kommunalen Institutionen sinnvollerweise auch die Polizei und die Staatsanwaltschaft teilnehmen.

Es hat sich dabei als hilfreich erwiesen, dass die Staatsanwaltschaft als bisher ausschließlich auf die Repression ausgerichtete Institution auch bereit war und ist, sich über ihre eng definierte Aufgabe der Strafverfolgung hinaus in diesen Gesprächsrunden zu öffnen. Sie kann dort über ihre Erfahrungen berichten und sich zu der strafrechtlichen Relevanz eines Vorgangs



äußern. Sie trägt damit der selbstverständlichen Erkenntnis Rechnung, dass die Lösung oder Linderung gesellschaftlicher Probleme nur im Zusammenwirken aller gesellschaftlich verantwortlichen Kräfte erreicht werden kann, Prävention immer Vorrang vor Repression haben muss und zudem die Repression nur ultima ratio sein kann.

Die Staatsanwaltschaft sollte sich verstärkt in diese Gesprächsrunden einbringen ohne dabei den gelegentlich anzutreffenden Eindruck zu erwecken, sie habe in diesem Bereich der Prävention eine wie immer geartete Entscheidungs- oder Genehmigungskompetenz. Auch wird sie darauf zu achten haben, von keiner Seite politisch instrumentalisiert zu werden, was gelegentlich versucht wird.<sup>23</sup>

## 5. Schlussbemerkung

Es geht nach alledem darum, die Reputation der Staatsanwaltschaft da, wo sie verloren gegangen ist, wiederherzustellen, zumindest sie in die Nähe der Vorstellung zu bringen, die die Schöpfer der Staatsanwaltschaft vor über 150 Jahren in Deutschland hatten.

Auf dem Wege dorthin sollten die Schwächen gesehen werden, die sich zu einem großen Teil aus der Staatsanwaltschaft selbst ergeben, ihrem Dienstleistungsbetrieb, dem Verständnis und Rollenverhalten der Staatsanwälte und Staatsanwältinnen und den Beziehungen zu anderen Verfahrensbeteiligten und Institutionen. Viele dieser Schwächen können durch eigene Anstrengungen der Staatsanwaltschaft selbst überwunden werden. Dienstaufsichts- und Fortbildungsmöglichkeiten werden im Betrieb der Staatsanwaltschaft nicht so genutzt, wie es sein könnte, wobei bei Dienstaufsicht weniger an Kontrolle und Überprüfung als vielmehr an Hilfe, Anleitung, Service und Fürsorge zu denken ist.

Selbstverständlich gibt es im Betrieb der Staatsanwaltschaft auch viele Probleme, die nicht von ihr zu verantworten sind. Die personelle und sächliche Ausstattung ist Sache der Exekutive und der Politik. Die insoweit bei der Staatsanwaltschaft bestehenden Mängel bei der Erfüllung der staatlichen Justizgewährungspflicht gehen zu Lasten des Staates, dessen Pflicht es ist, »seine, das staatliche Gewaltmonopol besonders verkörpernde Justiz so zu organisieren und finanziell auszustatten, dass sie ihrer verfassungsrechtlichen Verpflichtung effektiv zu entsprechen vermag. Kein Reformmodell kann ihn davon befreien«<sup>24</sup>.

Auch die Justiz und mit ihr die Staatsanwaltschaft werden gleichwohl die offenkundigen gegenwärtigen finanziellen Nöte der öffentlichen Hand zu berücksichtigen haben und deshalb davon absehen müssen, undifferenziert die

Vermehrung der personellen Ausstattung zu fordern. Mehr als bisher muss die Staatsanwaltschaft ihre Kräfte bündeln und die vorhandenen Ressourcen gezielter einsetzen. Dazu gehören, um aktuellen Kriminalitätslagen zu entsprechen, durchaus auch Prioritätensetzungen, die dann gegen das geltende Legalitätsprinzip nicht verstoßen, wenn sie zeitlich begrenzt sind. Dazu gehört weiter eine restriktivere Auslegung des »Anfangsverdachts« (§152 StPO), der ohnehin sehr niedrig schwellig ist<sup>25</sup>. Die bisher oft extensive Auslegung führt gelegentlich zu dem fatalen Eindruck, die Staatsanwaltschaft sei weniger eine Strafverfolgungsbehörde als vielmehr der Ombudsmann oder Supervisor der Nation und für jede Fehlentwicklung in der Gesellschaft zuständig. Auch sind die zu großzügige Annahme des Anfangsverdachts und damit die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens für den Betroffenen mit vielfältigen und zumeist nachteiligen Folgen verbunden, die häufig in einem krassen Gegensatz zu den Ermittlungsergebnissen stehen.<sup>26</sup>

Es ist aber auch klar, dass nicht alle Vorschläge, die der Erneuerung der Staatsanwaltschaft dienen und sie im Sinne einer leistungsfähigen und rechtsstaatlichen Institution stärken sollen, kostenneutral sein und die Verantwortung der Politik ausklammern können.

## Fußnoten

- Promemoria der preußischen Justizminister von Savigny und Uhden vom 23.03.1846
- vgl. hierzu die Beiträge des Verfassers in Festschrift für Hanack, de Gruyter, Berlin 1999, S. 191ff und StrafFo 2002, S. 118ff
- vgl. BVerfG vom 20.12.01 – NJW 2001, S.1121 und den Kommentar des Verfassers hierzu in NJW 2001, S. 1396
- Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Staatsanwaltschaft (STAAG) von 1976 und Vorentwurf des BJM zur Neugestaltung des Verhältnisses Staatsanwaltschaft – Polizei von 1979, vgl. hierzu auch Kriminalistik 1976, S. 545
- Etwa durch die Abschaffung der gerichtlichen Voruntersuchung, die Gewährung von Zwangsbefugnissen (§161a StPO), die ständig erweiterte Möglichkeit der Verfahrenseinstellung gem. §§153ff StPO und die Beteiligung der Staatsanwaltschaft an den so genannten neuen Ermittlungsmethoden wie dem Einsatz verdeckter Ermittler gem. §110a StPO und im Rahmen der Fahndung, § 131 StPO
- vgl. E. Schmidt, Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege, Göttingen 1965, 3.Auflage, §289, S. 331
- vgl. Grosse in DRiZ 88, S. 53
- Der Begriff »Herrin des Ermittlungsverfahrens« ist kein gesetzlicher Begriff, er stammt aus der Kommentarliteratur. Dagegen waren die »Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft« in §152 GVG enthalten. Diese Vorschrift ist aber durch das 1. Gesetz zur »Modernisierung der Justiz« im August 2004 geändert und die »Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft« durch Ermittlungspersonen« ersetzt worden

- vgl. auch den Vorschlag des Verfassers zu einer Art »Generalmächtigung« für die Polizei in Kriminalistik 2004, S.753 ff
- vgl. hierzu auch den Aufsatz des Verfassers in AnwBL 5/98, S. 263ff und Matt/Ignor in Strafverteidiger 2002, S. 102ff
- vgl. z.B. auch den Alternativentwurf zur Reform des Ermittlungsverfahrens, München 2001, Beckverlag, S. 141ff
- Europarat, Empfehlung Rec ( 2000 ) 19 »zur Rolle der Staatsanwaltschaft in der Strafgerichtsbarkeit«
- vgl. Beulke, Lehrbuch zum Strafprozessrecht, 4.Auflage, 2000, Rdnr. 84ff
- vgl. hierzu Rautenberg in DRiZ 2000, S. 141ff, Günther, DRiZ 2002, S. 55 und die Vorschläge des Deutschen Richterbunds zu einer Reform des Amtsrechts der Staatsanwälte in DRiZ 2003, S. 249ff
- Kom Dokument ( 2001 ) 715 endg.
- Vgl. Ziff. 13 der Empfehlung
- Roxin in einem Festvortrag vom 1.10.96 zum 150jährigen Bestehen der Berliner Staatsanwaltschaft, DRiZ 97, S. 109ff
- vgl. das Interview des Justizministers von Nordrhein-Westfalen in DRiZ 2002, S. 44
- Eine Klärung der Rechtstellung der Staatsanwaltschaft wurde schon frühzeitig angemahnt, vgl. dazu Adolf Arndt und Eberhard Schmidt in NJW 61, S. 1616 bzw. MDR 64, S. 625
- DRiZ 2002, S. 43
- Zur Medienarbeit der Staatsanwaltschaften vgl. Huff in DRiZ 2003, S. 365
- Bundestagsdrucksache 10/4608
- vgl. den Aufsatz des Verfassers in »Rechtsstaat und Strafverfahren«, Schriftenreihe Deutsche Strafverteidiger e.V., Band 25, Baden-Baden 2003, S. 91
- Papier in NJW 2002, S. 2592ff
- vgl. zur Problematik des Anfangsverdachts : Haas, Vorermittlungen und Anfangsverdacht, Schriften zum Prozessrecht, Berlin 2003, Band 178
- vgl. Lange, Staatsanwaltliche Vorermittlungen – ohne rechtliche Grundlage? In DRiZ 2002, S. 264ff