

G. Befragung der Leitenden Oberstaatsanwälte (Modul 6)

Karsten Altenhain, Lizanne Herbst, Marius Krudewig (Universität Düsseldorf)

I. Einleitung

Die Befragung der Behördenleiter der Staats- und Anwaltschaften bei den Landgerichten (LOStA¹) wurde aus zwei Gründen durchgeführt: Erstens sollte wegen der geringen Rücklaufquote bei der Erhebung unter Richtern ausgewählter Gerichte (Modul 2) versucht werden, auf diesem Weg belastbare Informationen über die Häufigkeit von Absprachen zu gewinnen. Zweitens sollte herausgefunden werden, ob und mit welchen Mitteln die Staatsanwaltschaften dafür Sorge tragen, dass sie ihrer vom BVerfG betonten Rolle als „Wächter des Gesetzes“² nachkommen.

II. Rechtlicher und tatsächlicher Hintergrund

1. Ausgangspunkt: Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Das BVerfG hat in seinem Urteil vom 19.3.2013³ die besondere Verantwortung der Staatsanwaltschaft für die Sicherung der Gesetzmäßigkeit des Ablaufs und des Ergebnisses des Strafverfahrens hervorgehoben. Als „Wächter des Gesetzes“ sei sie „Garantin für Rechtsstaatlichkeit und gesetzmäßige Verfahrensabläufe“. Bei der Verständigung komme ihr insoweit aufgrund des Zustimmungserfordernisses des § 257c Abs. 3 S. 4 StPO eine „aktive Rolle“ zu. Von ihr werde erwartet, dass sie einer informellen Absprache

-
- 1 Die Abkürzung wird im Folgenden für die Behördenleiter der 115 Staatsanwaltschaften bei den Landgerichten, der drei Zweigstellen, die einen eigenen Behördenleiter haben, und der zwei Anwaltschaften verwandt. Sie schließt also Personen ein, die zum Zeitpunkt der Befragung eine solche Funktion innehatten, ohne die Amtsbezeichnung zu führen, und erfasst umgekehrt keine Personen, die zwar die Amtsbezeichnung Leitender Oberstaatsanwalt führen, aber z.B. bei einer Generalstaatsanwaltschaft tätig sind.
 - 2 BVerfGE 133, 168 (220 Rn. 93).
 - 3 BVerfGE 133, 168 (219 f. Rn. 91–93).

nicht zustimme. Darüber hinaus sei sie gehalten, gegen Urteile, die auf solchen Absprachen beruhen, Rechtsmittel einzulegen. Weisungsgebundenheit und Berichtspflichten ermöglichten es zudem, „einheitliche Standards für die Erteilung der Zustimmung zu Verständigungen sowie für die Ausübung der Rechtsmittelbefugnis aufzustellen und durchzusetzen“.

2. Strafrechtliche Rechtsprechung und Literatur

Die fachgerichtliche Rechtsprechung und die Literatur bemühen sich nur selten, diese sog. Wächterfunktion (oder auch Wächteramt) näher zu beschreiben oder auszugestalten.⁴ Die – angesichts der Fülle von Gerichtsentscheidungen und Veröffentlichungen zu Absprachen vergleichsweise wenigen – Äußerungen betreffen überwiegend die Fragen, wie sich der Staatsanwalt bei einer Absprache zu verhalten hat und ob die Staatsanwaltschaft bei jedem Verstoß gegen eine gesetzliche Regelung zur Verständigung ein Rechtsmittel einlegen muss. Hingegen wird kaum erörtert, ob und inwieweit behördeninterne Maßnahmen erforderlich sind, um einheitliche Standards bei der Wahrnehmung der Wächterfunktion sicherzustellen.

a) Verhalten bei einer Absprache

Zum Verhalten bei einer Absprache heißt es in der Rechtsprechung, die Staatsanwaltschaft trage aufgrund ihres Wächteramts die Mitverantwortung für den „ordnungsgemäßen Verfahrensgang“. Damit sei die Behandlung der Regelungen über die Verständigung „als bloße – etwa gar allein durch das Gericht zu wahrende – ‚Förmelei‘ [...] unvereinbar“.⁵ Neben der so betonten Pflicht der Staatsanwaltschaft, in der Hauptverhandlung mit darauf zu achten, dass z.B. die Mitteilungs-, Belehrungs- und Protokollierungspflichten beachtet werden, fordert die Rechtsprechung die Staatsanwälte unter Verweis auf ihr Wächteramt auch dazu auf, solche Gespräche über eine Ab-

4 Vielfach wird sie kritisch gesehen. Es frage sich, „ob da nicht der Bock zum Gärtner gemacht“ werde; *König/Harrendorf*, AnwBl 2013, 321 (322); ebenso *Schünemann*, StraFo 2015, 177 (183); in der Sache auch *Duttge*, FS Schünemann, 2015, S. 875 (886); BeckOK-StPO/*Eschelbach*, 35. Edition 2019, § 257c Rn. 28.1 („praktisch in Vergessenheit geratene Objektivität der Behörde“); *Weigend*, StV 2013, 424 (426); entsprechende Zweifel an der Eignung der Staatsanwaltschaft äußern *Hamm*, StV 2013, 652 (655); *Stuckenberg*, ZIS 2013, 212 (217).

5 OLG Hamburg, NStZ 2017, 307 (310).

sprache zu dokumentieren und offenzulegen, die sie ohne Beteiligung des Gerichts außerhalb der Hauptverhandlung führen.⁶

In der Literatur wird vor allem der erste Aspekt aufgegriffen.⁷ Die Staatsanwaltschaft habe sich notfalls gegen das Gericht zu stellen, „erforderlichenfalls mit allen Mitteln, die ihr das Verfahrensrecht einräumt“⁸ So habe der Staatsanwalt bei der Protokollierung gemäß § 273 Abs. 1a StPO „auf Vollständigkeit zu drängen und erforderlichenfalls gemäß § 273 Abs. 3 S. 2 StPO Antrag auf Ergänzung des Protokolls zu stellen oder gar das Verfahren auf Protokollberichtigung anzustreben“⁹ Er müsse eine unterlassene, unvollständige oder unrichtige Belehrung gemäß § 257c Abs. 5 StPO sofort rügen¹⁰ und gegebenenfalls „Beweisermittlungs- oder Beweisanträge zur Überprüfung des Geständnisses eines Angeklagten“ stellen.¹¹

b) Einlegung eines Rechtsmittels

Zur Einlegung von Rechtsmitteln gegen absprachebasierte Urteile heißt es in der Rechtsprechung mit Blick auf das Wächteramt nur, dass die Staatsanwaltschaft gehalten sei, „nach ihrer Ansicht übermäßig milde, verständigungsbasierte Urteile mit Rechtsmitteln anzugreifen.“¹²

Die Literatur schließt sich dem an: So könne die Staatsanwaltschaft verpflichtet sein, „eine – möglicherweise auf die Rechtsfolgenentscheidung beschränkte – Berufung zur Überprüfung der Verständigung mit dem Ziel der (weiteren) Ausschöpfung des Verständigungsstrafrahmens“ einzulegen.

-
- 6 OLG Stuttgart, BeckRS 2014, 67810 (zum Berufungsverfahren); ebenso zuvor schon, aber ohne Bezugnahme auf das Wächteramt BGH, NStZ 2012, 347 (348); 2013, 353 (355). Hingegen leitet Trück, ZWH 2013, 169 (174), aus der Wächterfunktion ab, dass der Staatsanwalt auch „gehalten sein [können], sich auf Gespräche vor oder neben der Hauptverhandlung nicht einzulassen“. Das dürfte zu weit gehen, weil und soweit solche Gespräche zulässig sind.
 - 7 Wie die Rechtsprechung MüKo-StPO/Jahn/Kudlich, 2016, § 257c Rn. 76, 130.
 - 8 Sinn/Schöbbling/Bittmann, Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren, 2017, Teil 2, Rn. 236, mit dem ergänzenden Hinweis, dass die Staatsanwaltschaft auch auf die Beachtung verbindlicher Vorgaben des BVerfG dringen müsse.
 - 9 Sinn/Schöbbling/Bittmann, Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren, 2017, Teil 2, Rn. 225, 251; s. auch Sinn/Schöbbling/Wenske a.a.O. Teil 4, Rn. 40.
 - 10 Wußler, DRiZ 2013, 161; ebenso Sinn/Schöbbling/Bittmann, Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren, 2017, Teil 2, Rn. 246, der zudem verlangt, dass bei unveränderten Fortfahren des Gerichts ein Befangenheitsantrag gestellt wird.
 - 11 Wußler, DRiZ 2013, 161; ebenso Sinn/Schöbbling/Bittmann, Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren, 2017, Teil 2, Rn. 248, 250; s. auch König/Harrendorf, AnwBl 2013, 321 (322), die fordern, gegen das Urteil später Rechtsmittel einzulegen.
 - 12 OLG Naumburg, NStZ 2018, 238 (239), unter Verweis auf Schneider, NZWiSt 2015, 1 (4).

gen.¹³ Für zulässig erachtet wird auch eine „Sperrberufung“, um eine (weitere) Strafmilderung in der Berufung zu verhindern.¹⁴ Vorgehen müsse die Staatsanwaltschaft zudem gegen Urteile, bei denen das Gericht entgegen § 257c Abs. 4 S. 1, 2 StPO an einer Strafrahmenszusage festgehalten habe; unter Verweis auf die Wächterfunktion wird darin ein Verfahrensmangel gesehen, gegen den die Staatsanwaltschaft mit der Verfahrensrüge vorgehen könne.¹⁵ Schließlich wird unter Verweis auf die Äußerung des BVerfG, dass „Verstöße gegen die Vorgaben des Verständigungsgesetzes in der Regel von wesentlicher Bedeutung (vgl. auch Nr. 147 Abs. 1 S. 1 RiStBV)“¹⁶ seien, die Ansicht vertreten, dass die Staatsanwaltschaft entgegen Nr. 147 Abs. 1 S. 2 RiStBV auch dann in die Revision gehen müsse, wenn das Urteil der Sachlage entspreche.¹⁷

c) Behördeninterne Maßnahmen

Zu der Frage, ob und inwieweit behördeninterne Maßnahmen erforderlich sind, um die Wahrnehmung der Wächterfunktion sicherzustellen, finden sich kaum Äußerungen. Der Hinweis des BVerfG auf die Weisungsgebundenheit und die Berichtspflichten wird zwar als „Arbeitsauftrag“¹⁸ an die Behördenleitungen verstanden. Jedoch wird „angesichts der Vielschichtigkeit der zu Grunde liegenden Sachverhalte“ bezweifelt, ob generelle Weisungen geeignet sind.¹⁹ Konkrete Vorschläge beschränken sich daher darauf, die Justizminister sollten die Staatsanwälte (unter Androhung disziplinarischer Maßnahmen) anweisen, sich nicht an „rechtswidrigen Absprachen“ zu beteiligen²⁰ oder einer Verständigung „nur bei völlig zweifelsfreier Legalität“ zuzustimmen.²¹ Ansonsten werden nur individuelle Weisungen für tauglich erachtet, die jedoch nicht zu einheitlichen Standards führen

13 *Moldenbauer*, NStZ 2014, 493 (494).

14 KK-StPO/*Moldenbauer/Wenske*, 8. Aufl. 2019, § 257c Rn. 77b; gegen die Begründung aus dem Wächteramt *Schlothauer*, StraFo 2014, 426 (427).

15 *Wenske*, NStZ 2015, 137 (141); Sinn/Schöfling/*Wenske*, Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren, 2017, Teil 4, Rn. 157; KK-StPO/*Moldenbauer/Wenske*, 8. Aufl. 2019, § 257c Rn. 41, 55.

16 BVerfGE 133, 168 (220 Rn. 93).

17 BeckOK-StPO/*Bartel*, 35. Edition 2019, RiStBV 147 Rn. 28; Sinn/Schöfling/*Bittmann*, Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren, 2017, Teil 2, Rn. 251; KK-StPO/*Moldenbauer/Wenske*, 8. Aufl. 2019, § 257c Rn. 55; Sinn/Schöfling/*Schöfling* a.a.O. Teil 5, Rn. 145; dagegen *Hamm*, StV 2013, 652 (655 Fn. 11); MüKo-StPO/*Jahn/Kudlich*, 2016, § 257c Rn. 76.

18 *Wußler*, DRiZ 2013, 161.

19 *Wußler*, DRiZ 2013, 161.

20 *Scheinfeld*, ZJS 2013, 296 (300).

21 *Stuckenberg*, ZIS 2013, 212 (218), der weitergehend sogar ein generelles Verbot erwägt, was nicht mit § 257c Abs. 1 S. 1 StPO („in geeigneten Fällen“) in Einklang stehen dürfte.

könnten.²² Auch im Hinblick auf die Einleitung von Strafverfahren (z.B. wegen Rechtsbeugung) werden keine generellen Weisungen erörtert.²³ Die vom BVerfG angesprochenen Berichtspflichten finden ebenfalls kaum Erwähnung. Ihnen wird immerhin der Vorteil abgewonnen, dass sie „zu einer belastbaren statistischen Erhebung von Fallzahlen führen“ könnten.²⁴ Jedoch werden auch insoweit keine Vorschläge unterbreitet, etwa dazu, wie und worüber berichtet und wer auf welche Weise was statistisch auswerten soll.

3. Bisheriger Kenntnisstand über die Wahrnehmung der Wächterrolle

Ein Jahr nach Erlass des Urteils verwies *Landau* bereits auf Richtlinien der Generalstaatsanwaltschaften, welche die vom BVerfG aufgezählten Vorgaben nachzeichneten. Diese Richtlinien gingen „in die richtige Richtung“ und bemühten sich, „die Wächterfunktion der Staatsanwaltschaften zu reaktivieren“.²⁵ Es gelte nun, auf ihre Einhaltung „in der täglichen Praxis zu achten“.²⁶ Unter Verweis hierauf teilen *Moldenhauer/Wenske*²⁷ mit, dass die Staatsanwaltschaften „Handreichungen für die Verständigung im Strafverfahren“ erstellt hätten. Diese sollten „insbesondere dazu dienen, die vom BVerfG betonte ‚Wächterrolle‘ im Einzelfall noch aktiver wahrzunehmen“. Auch *Bittmann*²⁸ führt aus, dass die Generalstaatsanwälte „die Bemerkung des Bundesverfassungsgerichts zu ihrer Rolle im Rahmen der Wächterfunktion der Staatsanwaltschaft zum Anlass genommen [hätten], Rundverfügungen zur Handhabung des Verständigungsgesetzes zu treffen“. Diese würden „in den einzelnen Bezirken zwar in Details voneinander“ abweichen, „aber durchweg die Handhabung des Verständigungsgesetzes während der Hauptverhandlung gemäß den Vorstellungen des Bundesverfassungsgerichts“ festschreiben. Einige Generalstaatsanwälte verlangten zudem, „dass sich die Sitzungsvermerke in den Handakten über getroffene Verständigungen auszulassen“ hätten. Zudem verstärkten manche Bundesländer die statistische Erfassung erfolgter Verständigungen. Letzteres ver-

22 *Wufler*, DRiZ 2013, 161.

23 Vgl. Sinn/Schöbbling/*Bittmann*, Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren, 2017, Teil 2, Rn. 253 ff.

24 *Wufler*, DRiZ 2013, 161.

25 *Landau*, NStZ 2014, 425 (429). Welche Richtlinien, schreibt er nicht. Möglicherweise bezieht er sich auf die Rundverfügung der GStA Frankfurt a.M. v. 20.9.2013 – 410–5/13 SH.

26 *Landau*, NStZ 2014, 425 (428).

27 KK-StPO/*Moldenhauer/Wenske*, 8. Aufl. 2019, § 257c Rn. 5e.

28 Sinn/Schöbbling/*Bittmann*, Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren, 2017, Teil 2, Rn. 272, allerdings ohne Belege.

möge „allerdings nur die Zahl der als legal angelegten oder vorgenommenen Verständigungen zu erfassen“.²⁹

Andere Stimmen in der Literatur behaupten hingegen (oder trotzdem), die Wächterfunktion laufe leer. Das zeige sich daran, dass „die Staatsanwaltschaften so gut wie nie Rechtsmittel zugunsten eines Angeklagten einlegen“³⁰ und „nicht einmal in krassen Fällen auch nur ein Ermittlungsverfahren“ einleiten würden.³¹

4. Fazit

Die Ausführungen im Urteil des BVerfG, in den wenigen fachgerichtlichen Entscheidungen und in der eher spärlichen Literatur vermitteln kein klares, detailliertes und weithin anerkanntes Bild davon, wie die Staatsanwaltschaft ihre Wächterfunktion wahrzunehmen hat. Auch die Kenntnisse über die tatsächliche Ausfüllung der Wächterrolle in den Staatsanwaltschaften sind noch oberflächlich. Die Befragung kann folglich nicht nach der Einhaltung allgemein für erforderlich gehaltener Maßnahmen fragen. Dies ist auch bei der Bewertung der Ergebnisse zu berücksichtigen.

III. Methodik der Untersuchung

1. Auswahl der Erhebungsmethode

Zur Gewinnung der Daten standen verschiedene Verfahren zur Verfügung. Für die Erhebung wurde eine Kombination zweier Erhebungsmodi gewählt (auch als Mixed-Mode Survey³² bezeichnet): Zum einen wurde eine Online-Befragung durchgeführt. Zum anderen wurde parallel dazu ein Papierfragebogen erstellt, weil damit zu rechnen war, dass einige LOSTa diesen bevorzugen würden.

Für Online-Befragungen spricht, dass sie gegenüber anderen Erhebungsmodi einfacher, schneller und kostengünstiger in der Umsetzung und Durchführung von Befragungen sind. Sie haben im Vergleich zu telefonischen Befragungen den Vorteil einer besseren visuellen Wahrnehmung der

29 Sinn/Schöfling/Bittmann, Praxishandbuch zur Verständigung im Strafverfahren, 2017, Teil 2, Rn. 272.

30 BeckOK-StPO/Eschelbach, 35. Edition 2019, § 257c Rn. 1.2., 1.9, 3, 28.1, 45; ebenso König/Harrendorf, AnwBl 2013, 321 (322).

31 BeckOK-StPO/Eschelbach, 35. Edition 2019, § 257c Rn. 68, s. dort auch Rn. 2.2.

32 Eine genauere Unterscheidung verschiedener Kombinationen findet sich bei Schnell, Survey-Interviews, 2. Aufl. 2019, S. 310 ff.

gestellten Fragen und sind gegenüber schriftlichen Befragungen mit einem höheren Grad an Offenheit seitens der Befragten verbunden.³³ Bei Online-Befragungen (und auch bei schriftlichen Befragungen) besteht zudem nicht die Gefahr, dass die Teilnehmer bei der Beantwortung durch einen Interviewer beeinflusst werden (sog. Interviewereffekte). Umgekehrt bedeutet dies aber auch, dass kein Interviewer für Rückfragen zur Verfügung steht, weshalb bei der Ausarbeitung des Fragebogens auf eine verständliche Formulierung und Gestaltung besonders geachtet werden muss.³⁴ Dieses Problem wurde bei der geplanten Befragung abgemildert, indem die Qualität des Fragebogens in einem Pretest mit einem ehemaligen LOStA überprüft wurde. Anregungen und Kommentare wurden im Fragebogen berücksichtigt.

Weitere Probleme der Online-Befragung sind die Rekrutierung der Befragten bzw. die Stichprobenziehung, die Motivation der Befragten und die fehlende Kontrolle der Befragungssituation.³⁵

Die Rekrutierung der Befragten setzt eine vollständige Liste der Grundgesamtheit voraus. Wenn keine Vollerhebung erfolgt, muss eine Zufallsstichprobe gezogen werden, um allgemeine Aussagen treffen zu können. Fehlt es daran, können „weder Gewichtungungsverfahren noch hohe Fallzahlen [...] dieses fundamentale Problem beseitigen“.³⁶ Unabhängig davon, ob eine solche Voll- oder Teilerhebung erfolgt, muss zudem sichergestellt werden, dass alle in Frage kommenden Personen und nur sie angesprochen werden. Diese Probleme konnten bei der geplanten Befragung vermieden werden: Zum einen ist die Grundgesamtheit mit 120 LOStA klein und bekannt, so dass sich eine vollständige Liste erstellen ließ und sogar eine Vollerhebung möglich war. Zum anderen wurde jeder der 120 LOStA persönlich angeschrieben und zur Teilnahme an der Befragung eingeladen.

Durch die persönliche Ansprache konnte auch das Problem der Motivation der Befragten, also ihrer Bereitschaft, an der Befragung teilzunehmen und den Fragebogen vollständig auszufüllen, abgemildert werden. Zudem konnte damit gerechnet werden, dass mit den LOStA eine aufgrund ihrer Amtsstellung und des damit unmittelbar verbundenen Themas der Befragung motivierte Personengruppe angesprochen wurde. Diese Vermutung wurde durch die vergleichsweise hohe Rücklaufquote von 66,7%³⁷ bestätigt.

Das weitere Problem der fehlenden Kontrolle der Befragungssituation besteht darin, dass bei einer Online-Befragung wie auch bei Papierfrage-

33 Scholl, Die Befragungen, 4. Aufl., 2018, S. 57 f.

34 Jacob/Heinz/Décieux/Eirmbter, Umfrage – Einführung in die Methoden der Umfrageforschung, 2. Aufl. 2011, S. 117 f.

35 Eine ausführliche Erläuterung methodischer Probleme internetgestützter Befragungen findet sich bei Schnell, Survey-Interviews, 2. Aufl. 2019, S. 301 f.

36 Schnell, Survey-Interviews, 2. Aufl. 2019, S. 302.

37 S. unten bei Tabelle G.1.

bögen nicht sichergestellt werden kann, ob die Befragten die Fragen alleine oder im Beisein anderer Personen beantworten.³⁸ Auch insoweit stand aber zu erwarten, dass die LOStA aufgrund ihrer Amtsstellung und Persönlichkeit den Fragebogen selbst und unbeeinflusst ausfüllen würden.

Es wurde also eine Vollerhebung durchgeführt, indem jeder der 120 LOStA persönlich per E-Mail und gleichlautendem Brief angeschrieben, zur Teilnahme an der Befragung eingeladen und ihm der Link zum Online-Fragebogen mitgeteilt wurde. Für den Fall, dass der LOStA den Fragebogen lieber schriftlich ausfüllen wollte, wurden ein Papierfragebogen sowie ein frankierter und adressierter Rückumschlag beigelegt. Neben der Bitte um Teilnahme an der Befragung war das Anschreiben mit der weiteren Bitte um Zusendung vorhandenen statistischen Materials zur Verständigung verbunden.

Bei der Konzeptionierung des Online-Fragebogens wurde die Software Umfrage-Online³⁹ verwendet. Aufgrund der Kombination der beiden Erhebungsmodi (schriftlich und online) wurde sich gegen eine personalisierte Befragung, bei der die Befragten ein persönliches Passwort erhalten, entschieden, um etwaige Komplikationen (z.B. Verlegung des Passworts) zu vermeiden.

2. Ausschöpfungsquote

Da es sich bei der Befragung um eine anonyme Befragung handelt, ist die Berechnung der Ausschöpfungsquote nur eingeschränkt möglich.⁴⁰ Insgesamt haben innerhalb des Befragungszeitraums (8.11.2018 bis 31.10.2019) 98 von 120 LOStA teilgenommen und davon 80 LOStA den Fragebogen vollständig ausgefüllt. Das entspricht einer Rücklaufquote von 66,7%.

Tabelle G.1

	Rücklauf		
	Papierfragebögen	Onlinefragebögen	Gesamt
vollständig	19	61	80
unvollständig	6	12	18
Gesamt	25	73	98

38 Schnell, Survey-Interviews, 2. Aufl. 2019, S. 302.

39 <https://www.umfrageonline.com>.

40 Wagner/Hering, Online-Befragung, in Baur/Blasius (Hrsg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, 2014, S. 661 (667).

IV. Ergebnisse

1. Auswertung zur Häufigkeit von Absprachen

Es bestand die Vermutung, dass die Staatsanwaltschaften im Rahmen ihrer Wächterfunktion die Absprachen, an denen sie beteiligt sind oder von denen sie erfahren, dokumentieren und diese Dokumentation behördenintern auswerten. Deshalb wurden die LOStA bereits in dem Anschreiben, in dem um ihre Teilnahme an der Befragung ersucht wurde, gebeten, „uns in Ihrem Haus vorhandenes statistisches Material zur Verständigung zur Verfügung zu stellen“. Außerdem wurde im Fragebogen nach statistischen Auswertungen gefragt. 87,3% der LOStA gaben an, dass es dergleichen nicht gebe. Diejenigen LOStA, denen Auswertungen vorlagen, wurden nach dem prozentualen Anteil informeller Absprachen gefragt. 80% von ihnen be kundeten, dies nicht zu wissen.⁴¹

Zu diesen Zahlen passen der Umfang und die Aussagekraft des statistischen Materials. Insgesamt wurde dieses nur aus drei Bundesländern zugesandt: Baden-Württemberg, Hessen und Rheinland-Pfalz. Allerdings liegen aus keinem Bundesland vollständige Daten vor. Interessant ist, dass nur in Rheinland-Pfalz eine Erfassung von informellen Absprachen in der Statistik vorgesehen ist. In Baden-Württemberg und Hessen werden keine Zahlen über informelle Absprachen erhoben, sondern nur über Verständigungen und erfolglose Verständigungsgespräche.⁴² Da die Auswertungen aus den drei Bundesländern außerdem unterschiedliche Zeiträume betreffen, ist ein direkter Vergleich nur bedingt möglich. Lediglich in Hessen sind für alle Staatsanwaltschaften die gleichen Zeiträume angegeben,⁴³ während für Rheinland-Pfalz⁴⁴ unterschiedliche Zeiträume mitgeteilt werden und für Baden-Württemberg nur von einer Staatsanwaltschaft Zahlen vorliegen.

Bei jedem der drei Bundesländer ist zu erkennen, dass erfolgreiche Verständigungen häufiger vorkommen bzw. erfasst werden als erfolglose Verständigungen. Um Aussagen über die Häufigkeit von Absprachen zu

41 S. zu diesen Ergebnissen noch unten Tabelle G.17, Tabelle G.18.

42 GStA Frankfurt, Rundverfügung v. 20.9.2013 – 410–5/13 SH, S. 6: „wenn zwar Gespräche in der Hauptverhandlung geführt worden sind, eine Verständigung aber nicht erfolgt ist“.

43 Aufgrund der Rundverfügung der GStA Frankfurt a.M. v. 20.9.2013 – 410–5/13 SH (S. 6: Berichtspflicht für „alle Verfahren, in denen es zukünftig zu Verständigungsgesprächen kommt“) werden in Hessen seit dem 1.11.2013 sowohl Verständigungen als auch erfolglose Gespräche in der Hauptverhandlung über eine Verständigung in die Datenbank MES-TA eingepflegt.

44 Aufgrund einer landeseinheitlichen Vorgabe der GStA Koblenz und GStA Zweibrücken werden statistische Daten zur Verständigungspraxis mit Hilfe von Zusatzattributen (Erörterung nach § 160b StPO erfolgreich/erfolglos, Verständigung nach § 257c StPO erfolgreich/erfolglos/gesetzeswidrig) in das Informationssystem web.sta eingegeben.

treffen, liegen insgesamt zu wenig statistische Auswertungen aus den Bundesländern vor.

Tabelle G.2

Hessen		
Staatsanwaltschaft ⁴⁵ (11/2013–10/2018)	Verfahrensklasse	
	Verständigungen	Verständigungsgespräche, die zu keiner Verständigung führten
Darmstadt	192	19
- Zweigstelle Offenbach ⁴⁶	45	2
Frankfurt a.M.	135	15
Fulda	35	3
Gießen	50	4
Marburg	43	8
Gesamt	500	51

Amtsanwaltschaft	Verfahrensklasse	
	Verständigungen	Verständigungsgespräche, die zu keiner Verständigung führten
Frankfurt a.M. (1/2013–10/2019)	12	3

Tabelle G.3

Rheinland-Pfalz			
Staatsanwaltschaft ⁴⁷	Verfahrensklasse		
	Verständigung erfolgreich	Verständigung erfolglos	Verständigung gesetzeswidrig
Landau (2016–2018)	9	/	/
Mainz (2/2016–1/2018)	113	13	0
Trier (2/2014–1/2018)	89	11	0
Zweibrücken (2013)	1	1	/
Gesamt	212	25	0

45 Es fehlen: Hanau, Kassel, Limburg, Wiesbaden.

46 Die Zahlen der Zweigstelle wurden gesondert ausgewiesen, weshalb hier davon ausgegangen wird, dass sie nicht in denen der StA Darmstadt enthalten sind.

47 Es fehlen: Bad Kreuznach, Frankenthal, Kaiserslautern, Koblenz.

Tabelle G.4

Staatsanwaltschaft ⁴⁸	Baden-Württemberg	
	Verfahrensklasse	
	Verständigungen	Verständigungsgespräche, die zu keiner Verständigung führten
Karlsruhe (2015–2018)	52	/

2. Auswertung der Befragung zur Wächterfunktion

Zu Beginn des Fragebogens wurden die LOStA zu allgemeinen Vorgaben gefragt. Hierbei war zunächst von Interesse, ob die Generalstaatsanwaltschaften oder LOStA Verständigungen generell oder unter bestimmten Voraussetzungen untersagen.⁴⁹

Tabelle G.5

	Gibt es von Ihnen oder der Generalstaatsanwaltschaft allgemeine Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen keine Verständigungen durchzuführen sind (z.B. in den Hausrichtlinien)?		
	Anzahl	Prozent	Prozent (1)
in Jugendstrafverfahren	1	1,3%	1,2%
bei bestimmten Delikten	2	2,5%	2,3%
ab einem bestimmten Strafmaß	0	0,0%	0,0%
Verständigungen werden generell untersagt	0	0,0%	0,0%
es gibt keine allgemeinen Vorgaben	66	82,5%	76,7%
Sonstiges	17	21,3%	19,8%
Gesamt	80	107,5%	100,0%

(1) Basis: Gesamtnennungen; N = 80

In den Staatsanwaltschaften gibt es demnach keine generellen Weisungen an die Sitzungsvertreter, *gar keine* Verständigungen zu treffen.⁵⁰ Das überrascht nicht. Eine solche Vorgabe ließe sich schwerlich mit § 257c Abs. 1 S. 1 StPO in Einklang bringen, weil sie dem Gericht die Möglichkeit nähme, sich „in geeigneten Fällen“ mit der Staatsanwaltschaft und den anderen Verfahrensbeteiligten zu verständigen.⁵¹ Weithin anerkannt ist aber auch, dass

48 Es fehlen: Baden-Baden, Ellwangen, Freiburg, Hechingen, Heidelberg, Heilbronn, Konstanz, Mannheim, Mosbach, Offenburg, Ravensburg, Rottweil, Stuttgart, Tübingen, Ulm, Waldshut-Tiengen.

49 Die nachfolgende Bezeichnung Prozent (1) beschreibt den Anteil einer Nennung an den Gesamtnennungen, die zusammen addiert 100% ergeben. Bspw. sind 66 Nennungen der Richter auf die Antwortkategorie „es gibt keine allgemeinen Vorgaben“ entfallen. Der Anteil der 66 Nennungen an allen 86 Gesamtnennungen beträgt folglich 76,7%.

50 Im Wesentlichen ebenso die Aussagen der Staatsanwälte in Modul 5, Tabelle F.184.

51 Landau, NStZ 2014, 425 (429); KK-StPO/Moldenbauer/Wenske, 8. Aufl. 2019, § 257c Rn. 12; Meyer-Goßner/Schmitt, 62. Aufl. 2019, § 257c Rn. 6.

die Formulierung „in geeigneten Fällen“ es nicht erlaubt, Verständigungen von vornherein in Strafsachen mit hoher Straferwartung oder zu bestimmten Delikten⁵² sowie in Jugendstrafverfahren⁵³ auszuschließen. Trotzdem wurden die beiden letztgenannten Antwortmöglichkeiten insgesamt dreimal gewählt.

Laut 82,5% der LOStA gibt es auch keine allgemeinen Vorgaben, *unter welchen Voraussetzungen keine* Verständigungen durchzuführen sind. Bei den Antworten, die unter „Sonstiges“ in ein offenes Textfeld eingetragen werden konnten, wurde stattdessen zwölfmal auf interne Hausverfügungen sowie Rundverfügungen oder Handreichungen der zuständigen Generalstaatsanwaltschaft verwiesen. Diese enthalten aber keine klaren Vorgaben, sondern stellen zumeist – wie die teilweise vorliegenden Hausverfügungen zeigen – die Rechtslage unter Bezug auf die aktuelle Rechtsprechung dar. Es wird, wie ein LOStA schrieb, erläutert, „unter welchen Voraussetzungen eine Verständigung erfolgen kann und wie diese zu dokumentieren ist. Daraus folgt auch, wann eine Verständigung nicht erfolgen kann“.⁵⁴

Im Anschluss an die Frage, ob allgemeine Vorgaben gemacht werden, unter welchen Voraussetzungen *keine* Verständigungen getroffen werden sollen, wurde gefragt, ob es denn spezielle Vorgaben für die Sitzungsvertreter gibt:

Tabelle G.6

Gibt es von Ihnen oder der Generalstaatsanwaltschaft spezielle Vorgaben für den Sitzungsvertreter bei Verständigungen in der Hauptverhandlung?			
	Anzahl	Prozent	Prozent (1)
Sitzungsvertreter soll auf die Einhaltung der Verfahrensvorschriften hinweisen	41	51,3%	33,6%
Sitzungsvertreter soll die Einhaltung der Verfahrensvorschriften durchsetzen	54	67,5%	44,3%
es gibt keine speziellen Vorgaben	13	16,3%	10,7%
sonstige spezielle Vorgaben	14	17,5%	11,5%
Gesamt	80	152,5%	100,0%

(1) Basis: Gesamtnennungen; N = 80

- 52 Diskutiert wird dies beim Mord (§ 211 StGB). Hier ist man sich einig, dass eine Verständigung über die Strafe wegen der absoluten Strafandrohung unzulässig ist. Streitig ist hingegen, ob eine Verständigung über die Feststellung der besonderen Schwere der Schuld möglich ist (bejahend KK-StPO/Moldenhauer/Wenske, 8. Aufl. 2019, § 257c Rn. 16; Meyer-Goßner/Schmitt, 62. Aufl. 2019, § 257c Rn. 6; verneinend BeckOK-StPO/Eschelbach, 35. Edition 2019, § 257c Rn. 7.3). Nur einer der beiden Befragten (Tabelle G.5, Zeile 2), denen die Frage vorgelegt wurde, bei welchen Deliktgruppen keine Verständigung durchgeführt werden soll, nannte die „§§ 211–222, Straftaten gegen das Leben (ohne Straßenverkehr)“.
- 53 BT-Drucks. 16/12310, S. 10; BVerfGE 133, 168 (208 Rn. 69); KK-StPO/Moldenhauer/Wenske, 8. Aufl. 2019, § 257c Rn. 12; Meyer-Goßner/Schmitt, 62. Aufl. 2019, § 257c Rn. 7.
- 54 Zitat aus den Antworten, die bei „Sonstiges“ in ein offenes Textfeld eingetragen werden konnten.

Gut zwei Drittel der LOStA (67,5%) gaben an, dass die Sitzungsvertreter aufgefordert werden, die Einhaltung der Verfahrensvorschriften durchzusetzen. Demgegenüber sagten 13,8%⁵⁵ der Befragten, dass die Sitzungsvertreter nur auf die Einhaltung der Verfahrensvorschriften hinweisen müssen, und weitere 16,3% teilten mit, dass es keine derartigen Vorgaben gibt.

Letzteres kann darauf zurückzuführen sein, dass eine Weisung für überflüssig gehalten wird. Darauf deutet die Äußerung eines LOStA hin: „Die Sitzungsvertreter sind gehalten, die Verfahrensvorschriften einzuhalten. Eine Hausverfügung o. ä. gibt es dazu nicht. Es gilt die StPO.“ Jedoch spricht die hohe Zahl von 67,5% dafür, dass es aus der Sicht der meisten LOStA einen Unterschied macht, ob der Sitzungsvertreter vor Gericht nur darauf hinweist, dass bestimmte Vorschriften einzuhalten sind, oder ob er darauf dringt, dass sie auch beachtet werden, etwa indem er seine Zustimmung davon abhängig macht.

Um einen Einblick in die Wahrnehmung der Wächterfunktion zu erhalten, wurde anschließend nach der Art und Weise einer Dokumentation durch die Sitzungsvertreter gefragt:

Tabelle G.7

Auf welche Art und Weise soll eine in der Hauptverhandlung erfolgte Verständigung dokumentiert werden?			
	Anzahl	Prozent	Prozent (1)
eigenständiges Formular für den Sitzungsvertreter	25	31,3%	24,0%
Vermerk in die Handakte	60	75,0%	57,7%
mündlicher Bericht beim Dezernenten bzw. Vorgesetzten	7	8,8%	6,7%
gar nicht	1	1,3%	1,0%
Sonstiges	11	13,8%	10,6%
Gesamt	80	130,0%	100,0%

(1) Basis: Gesamtnennungen; N = 80

Die am häufigsten genannte Form der Dokumentation ist der Vermerk in die Handakte (75% der LOStA).⁵⁶ Nur ein knappes Drittel der LOStA (31,3%) teilte mit, dass es ein Formular gibt, das bei einer erfolgten Verständigung vom Sitzungsvertreter auszufüllen ist.⁵⁷ Diese Form der Dokumentation würde eine statistische Auswertung begünstigen. Sie scheint aber,

55 Die 41 bzw. 54 Nennungen in den ersten beiden Zeilen der Tabelle G.6 stammen von 30 LOStA (37,5%), die beide Antwortmöglichkeiten wählten, sowie von 11 LOStA (13,8%), die nur die erste, und 24 LOStA (30%), die nur die zweite wählten.

56 Aus den Antworten, die bei „Sonstiges“ in ein offenes Textfeld eingetragen werden konnten, geht zudem hervor, dass vier LOStA (5%) eine Mitteilung im Sitzungsbericht erwarten, den sie vom Vermerk in der Handakte unterscheiden.

57 Ebenso die Staatsanwälte; s. oben Modul 5, Tabelle F.185.

wie die Ergebnisse zur Frage nach der Häufigkeit von Absprachen zeigen,⁵⁸ noch nicht einmal in dem nach den hier gewonnenen Ergebnissen bereits möglichen Umfang stattzufinden.

Da es in der Praxis kein bundesweit einheitliches Formular gibt, sondern sich die Art und Weise der Dokumentation unterscheidet, wurden diejenigen LOStA, in deren Behörde ein Formular verwendet wird, nach dessen Inhalt gefragt:

Tabelle G.8

Was soll konkret dokumentiert werden?			
	Anzahl	Prozent	Prozent (1)
Mitteilung des Vorsitzenden, ob es vor der Hauptverhandlung Gespräche gegeben hat (§ 243 Abs. 4 S. 1 StPO)	18	72,0%	17,6%
Mitteilung des Vorsitzenden, ob sich gegenüber der zu Beginn der Hauptverhandlung erfolgten Mitteilung Änderungen ergeben haben (§ 243 Abs. 4 S. 2 StPO)	11	44,0%	10,8%
Belehrung des Angeklagten über die Reichweite der Bindungswirkung des Gerichts an die Verständigung (§ 257c Abs. 5, Abs. 4 StPO)	18	72,0%	17,6%
Überprüfung des verständigungs-basierten Geständnisses durch eine Beweiserhebung	15	60,0%	14,7%
Einhaltung der sonstigen Verständigungsvoraussetzungen	20	80,0%	19,6%
Negativattest (§ 273 Abs.1a S. 3 StPO)	11	44,0%	10,8%
Sonstiges	9	36,0%	8,8%
Gesamt	25	408,0%	100,0%

(1) Basis: Gesamtnennungen; N = 80

Es zeigt sich, dass in den Formularen für die Sitzungsvertreter zwar nach der Einhaltung zentraler Vorgaben des Verständigungsgesetzes gefragt wird, dies aber nicht immer und durchgängig für alle Vorgaben geschieht: 72% der befragten LOStA gaben an, dass zu dokumentieren ist, ob der Vorsitzende zu Beginn der Hauptverhandlung die Mitteilung gem. § 243 Abs. 4 S. 1 StPO macht und ob er bei einer Verständigung nach § 257c Abs. 5 StPO belehrt. Im Vergleich dazu sollen das Negativattest gem. § 273 Abs. 1a S. 3 StPO und die Mitteilung gem. § 243 Abs. 4 S. 2 StPO eher seltener dokumentiert werden (jeweils 44%). Angesichts dieser Zahlen überrascht, dass 80% der befragten LOStA angaben, dass die Einhaltung der sonstigen Verständigungsvoraussetzungen⁵⁹ dokumentiert werden soll. Immerhin 60%

58 S. oben Tabelle G.2, Tabelle G.3 und Tabelle G.4.

59 Im Fragebogen wurden diese (z.B. § 35a S. 3, § 257c Abs. 2, 3, § 273 Abs. 1a S. 1, 2 StPO) nicht genannt, so dass nicht gesagt werden kann, welche Voraussetzungen die Befragten im Einzelnen meinen. Bei den Antworten, die bei „Sonstiges“ in ein offenes Textfeld eingetragen werden konnten, wurde einmal § 35a S. 3 StPO genannt. Ansonsten wurden angeführt: von wem die Anregung zur Verständigung ausgeht, (wesentlicher) Inhalt der Gespräche (z.B. Vorschlag des Gerichts, Standpunkte und Strafmaßvorstellungen der Be-

berichteten zudem, dass im Formular auch danach gefragt wird, ob ein verständigungsbasiertes Geständnis durch eine Beweiserhebung überprüft worden ist.⁶⁰

Im Folgenden wurden nun wieder alle LOStA, die angegeben hatten, dass von den Sitzungsvertretern irgendeine Form von Dokumentation erwartet wird, gefragt, unter welchen Voraussetzungen diese Dokumentation erfolgen soll. Mit Dokumentation sind hier also nicht nur Formulare gemeint, sondern auch sonstige Formen der Dokumentation (z.B. Vermerk in der Handakte).

Tabelle G.9

Unter welchen Voraussetzungen soll eine Dokumentation vorgenommen werden?			
	Anzahl	Prozent	Prozent (1)
nach jedem Verfahren	12	15,2%	10,4%
nach jedem Verfahren mit einer Absprache (informell oder formell)	39	49,4%	33,9%
bei formellen Absprachen	24	30,4%	20,9%
bei Verfahrensfehlern	13	16,5%	11,3%
bei besonderem Anlass	15	19,0%	13,0%
liegt im Ermessen des Sitzungsvertreters	6	7,6%	5,2%
Sonstiges	6	7,6%	5,2%
Gesamt	79	145,6%	100,0%

Nur 15,2% der LOStA gaben an, dass eine Dokumentation nach jedem Verfahren erfolgen muss.⁶¹ Dieser niedrige Wert ist bemerkenswert, weil Mitteilungs- und Protokollierungspflichten nicht nur in Verfahren bestehen, in denen es zu einer Verständigung oder zumindest einem Gespräch darüber gekommen ist. Auch das BVerfG hat die Wächterfunktion nicht derart eingeschränkt. Die Staatsanwaltschaften könnten ihr Wächteramt weiter verstehen und auch dahin ausüben, dass immer dokumentiert wird, ob die

teiligten), Erfolg oder Scheitern der Gespräche, Inhalt der Verständigung (z.B. Vereinbarungen zu weiterem Prozessverhalten).

- 60 Die Angaben der LOStA, was dokumentiert werden soll, unterscheiden sich deutlich von denen der Staatsanwälte (s. oben Modul 5, Tabelle F.186): Von ihnen gaben nur 47,6% an, dass die Mitteilung gem. § 243 Abs. 1 S. 1 StPO dokumentiert werden soll, nur 17,1% sagten dies bez. der Mitteilung gem. § 243 Abs. 4 S. 2 StPO, nur 26,8% bez. der Belehrung gem. § 257c Abs. 5 StPO, nur 30,5% bez. der Überprüfung des Geständnisses und nur 22% bez. des Negativtests.
- 61 Ein LOStA gab bei den Antworten, die bei „Sonstiges“ in ein offenes Textfeld eingetragen werden konnten, an, dass eine Dokumentation „immer bei Verfahren vor dem Landgericht“ verlangt werde. Dies ist ein erster Hinweis auf die unterschiedliche Kontrolldichte bei amts- und landgerichtlichen Verfahren; s. dazu noch Tabelle G.12.

Pflichten zur Negativmitteilung (§ 243 Abs. 4 S. 1 StPO⁶²) und zum Negativattest (§ 273 Abs. 1a S. 3 StPO) beachtet werden.⁶³

Weitere 49,4% der Befragten teilten mit, dass die Sitzungsvertreter nach jedem Verfahren mit einer – formellen oder informellen – Absprache eine Dokumentation vornehmen sollen.⁶⁴ Zwei weitere (2,5%) gaben an, dass *nur* bei Verfahrensfehlern eine Dokumentation verlangt wird, also vor allem bei informellen Absprachen. Hingegen hielten acht LOStA (10,1%) eine Dokumentation *nur* bei formellen Absprachen für erforderlich. Das überrascht, weil es vor allem die informellen Absprachen sind, wegen der das BVerfG die Wächterfunktion der Staatsanwaltschaft betont hat. Bemerkenswert ist zudem, dass nur drei LOStA (3,75%) in den zusätzlichen Antworten, die bei „Sonstiges“ in ein offenes Textfeld eingetragen werden konnten, angaben, dass sie eine Dokumentation auch bei erfolglosen Gesprächen über eine Absprache erwarten. Auffallend ist schließlich, dass 7,6% der Befragten die Entscheidung, ob dokumentiert wird, dem Sitzungsvertreter überlassen.

Vertiefend wurde im Anschluss nach Vorgaben bei eventuellen Verstößen gegen das Verständigungsgesetz gefragt:

Tabelle G.10

Welche Vorgaben von Ihnen oder der Generalstaatsanwaltschaft bestehen für den Fall, dass es zu einem Verstoß gegen das Verständigungsgesetz kommt?			
	Anzahl	Prozent	Prozent (1)
Einleitung von persönlichen Maßnahmen gegen die Beteiligten (z.B. dienstaufsichtsrechtliche bzw. strafrechtliche Maßnahmen)	1	1,3%	1,1%
Einlegung von Rechtsmitteln	44	55,0%	48,9%
es gibt keine Vorgaben	34	42,5%	37,8%
Sonstige Vorgaben	11	13,8%	12,2%
Gesamt	80	112,5%	100,0%

(1) Basis: Gesamtnennungen; N = 80

Die Reaktion auf einen Gesetzesverstoß kann zum einen darin bestehen, auf das Verfahren oder Verfahrensergebnis einzuwirken, etwa indem im laufenden Verfahren ein Ablehnungsgesuch gestellt oder nach Abschluss des Verfahrens ein Rechtsmittel einlegt wird. Die Reaktion kann aber auch sein, dass gegen die Beteiligten selbst vorgegangen wird, etwa indem dienstaufsichtsrechtliche oder sogar strafrechtliche Maßnahmen eingeleitet wer-

62 Zur Notwendigkeit einer Negativmitteilung s. BVerfGE 133, 168 (223 Rn. 98); NJW 2014, 3504; NStZ 2014, 592.

63 Aus Sicht der Staatsanwälte besteht die Dokumentationspflicht nach jedem Verfahren deutlich häufiger. 30,1% gaben an, jedes Verfahren dokumentieren zu müssen; s. oben Modul 5, Tabelle F.187.

64 Von diesen Befragten gaben manche außerdem an, dass eine Dokumentation bei formellen Absprachen (8), bei Verfahrensfehlern (7) oder bei einem besonderen Anlass (6) erwartet wird.

den. Nur ein LOStA gab an, dass die Weisung besteht, auch diesen zweiten Weg zu beschreiten.

Über die Hälfte der LOStA (55%) teilte demgegenüber mit, dass (lediglich) die Einlegung von Rechtsmitteln vorgesehen ist, wenn es zu einem Verstoß gegen das Verständigungsgesetz gekommen ist. Einer der Befragten nannte zudem die Stellung eines Ablehnungsantrags. Damit ist aber nicht gesagt, dass ein Gesetzesverstoß immer eine dieser Reaktionen nach sich zieht. So merkte ein LOStA einschränkend an, dass die Vorgabe bestehe, Rechtsmittel oder andere Maßnahmen zu prüfen. Nach Auskunft eines weiteren Befragten wird ein Rechtsmittel nur eingelegt, wenn „das Ergebnis falsch“ ist.⁶⁵

Laut 42,5% der Befragten gibt es keine Vorgaben. Die Zahl ist zwar nicht so hoch wie bei der Frage, ob es allgemeine Vorgaben gibt, unter welchen Voraussetzungen keine Verständigungen durchzuführen sind.⁶⁶ Sie zeigt aber, dass es bei einem erheblichen Teil der Staatsanwaltschaften gar keine allgemeinen Verhaltensanweisungen für kritische Verfahrenssituationen gibt.⁶⁷

Neben dem Interesse an den aufgestellten Vorgaben, die bei Verstößen gegen das Verständigungsgesetz greifen, wurde deren Kontrolle ebenfalls abgefragt:

Tabelle G.11

Kontrollieren Sie die praktische Umsetzung der aufgestellten Vorgaben bei Verstößen gegen das Verständigungsgesetz?		
	n	Prozent
ja	41	83,7%
nein	8	16,3%
Gesamt	49	100,0%

$N = 80$ $n = 49$ $F = 31$

Während 83,7% der LOStA die Einhaltung der Vorgaben kontrolliert,⁶⁸ gaben 16,3% an, dies nicht nachzuprüfen.

Es schloss sich die Frage an, auf welche Weise der LOStA kontrolliert, ob die Sitzungsvertreter ihrer Wächterfunktion nachkommen. Dabei wurde differenziert nach amts- und landgerichtlichen Verfahren:

65 Alle Zitate aus den Antworten, die bei „Sonstige Vorgaben“ in ein offenes Textfeld eingetragen werden konnten.

66 S. oben Tabelle G.5.

67 Nach Angabe der Staatsanwälte gibt es deutlich seltener Vorgaben für Verstöße (s. oben Modul 5, Tabelle F.188): 64,4% sagten, dass sie keine Vorgaben für den Fall haben, dass gegen die gesetzlichen Regelungen für eine Verständigung verstoßen wurde.

68 Hingegen erklärten nur 28,9% der Staatsanwälte, dass sie kontrolliert werden; s. oben Modul 5, Tabelle F.191; vgl. auch Modul 4, Tabelle E.51.

Tabelle G.12

Wie kontrollieren Sie die Sitzungsvertreter bezüglich der Wächterfunktion?				
	amtsgerichtliche Verfahren		landgerichtliche Verfahren	
	n	Prozent	n	Prozent
vollständig	29	36,3%	45	56,3%
stichprobenartig	21	26,3%	13	16,3%
nur bei konkretem Anlass (z.B. bei Medieninteresse)	26	32,5%	20	25,0%
gar nicht	4	5,0%	2	2,5%
Gesamtsumme	80	100,0%	80	100,0%

$N = 80$ $n = 80$ $F = 0$

Die Gegenüberstellung zeigt, dass die LOSa ihre Sitzungsvertreter bei landgerichtlichen Verfahren (56,3%) mehr kontrollieren als bei amtsgerichtlichen (36,3%). Im Vergleich werden die Sitzungsvertreter bei amtsgerichtlichen Verfahren eher weniger kontinuierlich und nur stichprobenartig (26,3%) oder bei konkretem Anlass (32,5%) kontrolliert. Auch der Anteil derer, die amtsgerichtliche Verfahren überhaupt nicht kontrollieren (5%), ist doppelt so hoch wie bei landgerichtlichen Verfahren (2,5%).

Die unterschiedliche Kontrolldichte kann damit zusammenhängen, dass am Landgericht erheblich weniger Verfahren anhängig sind, die zudem schwerere Straftaten betreffen und an denen ein größeres Medieninteresse besteht. Sie steht allerdings nicht im Einklang damit, dass es an den Amtsgerichten häufiger zu informellen Absprachen kommt als an Landgerichten.⁶⁹

Diejenigen LOSa, die angaben, ihre Sitzungsvertreter gar nicht zu kontrollieren, wurden nach den Gründen gefragt:

Tabelle G.13

Warum kontrollieren Sie Ihre Sitzungsvertreter nicht?			
	Anzahl	Prozent	Prozent (1)
keine Sanktionen bei Nichteinhaltung der Wächterfunktion	1	25,0%	14,3%
keine Kontrolle durch meinen Dienstvorgesetzten	0	0,0%	0,0%
keine konkreten Vorgaben hinsichtlich der Umsetzung der Wächterfunktion	1	25,0%	14,3%
fehlende Sinnhaftigkeit der Wächterfunktion	0	0,0%	0,0%
mangelnde praktische Umsetzbarkeit der Wächterfunktion	2	50,0%	28,6%
Sonstiges	3	75,0%	42,9%
Gesamt	4	175,0%	100,0%

(1) Basis: Gesamtneennungen; $N = 80$

Die fehlende Kontrolle wird mit mangelnder praktischer Umsetzbarkeit sowie fehlenden konkreten Vorgaben für die Umsetzung und fehlenden

69 S. dazu die Module 4 und 5.

Sanktionen bei Nichteinhaltung der Wächterfunktion begründet. Ein LOStA erläuterte, dass kein Behördenleiter alle Sitzungen kontrollieren könne. Es werde daher den Sitzungsvertretern vertraut, denn „die Staatsanwälte kennen die Vorgaben und halten sich daran“. Ein anderer LOStA sah sich gar nicht in der Pflicht, die Sitzungsvertreter zu kontrollieren, denn er sei „nicht der Wächter der Wächter“.⁷⁰

Diejenigen LOStA, die angaben, ihre Sitzungsvertreter zu kontrollieren, wurden gefragt, was sie unternehmen, wenn sie bei einer Kontrolle feststellen, dass ein Sitzungsvertreter seiner Wächterfunktion nicht nachgekommen ist:

Tabelle G.14

Wie handeln Sie, wenn Sie bei Kontrollen feststellen, dass Ihr Sitzungsvertreter der Wächterfunktion nicht nachgekommen ist?			
	Anzahl	Prozent	Prozent (1)
Gespräch mit dem Sitzungsvertreter	67	85,9%	63,2%
Einleitung von dienstaufsichtsrechtlichen Maßnahmen	8	10,3%	7,5%
Einleitung von strafrechtlichen Maßnahmen	4	5,1%	3,8%
gar nicht	0	0,0%	0,0%
Sonstiges	27	34,6%	25,5%
Gesamt	78	135,9%	100,0%

(1) Basis: Gesamtnennungen; N = 80

Gespräche⁷¹ mit dem Sitzungsvertreter sind die häufigste Vorgehensweise, wenn es zur Nichteinhaltung der Wächterfunktion kommt (85,9% der LOStA). Dienstaufsichtsrechtliche und strafrechtliche Maßnahmen werden demgegenüber selten ergriffen, wobei erstere (10,3%) häufiger eingeleitet werden als letztere (5,1%).⁷²

Unter dem Punkt „Sonstiges“ wurde neunmal klargestellt, dass das Vorgehen immer vom Einzelfall abhängt. Dabei betonte ein LOStA, dass es auf „Schweregrad und Mitverantwortung an den Verstößen anderer“ ankomme. Dies erhellt, worin der Grund dafür liegen könnte, dass es im Regelfall beim Gespräch bleibt: Der Verstoß gegen das Verständigungsgesetz wird in erster Linie als ein Verstoß des Gerichts angesehen, für den der Sitzungsvertreter allenfalls mitverantwortlich sein kann. Damit würde die Wächterfunktion allerdings heruntergespielt. Das BVerfG sieht die Staatsanwaltschaft aufgrund des Zustimmungserfordernisses in § 257 Abs. 3 S. 4 StPO

70 Zitate aus den Antworten, die bei „Sonstiges“ in ein offenes Textfeld eingetragen werden konnten.

71 Diese werden nicht immer vom LOStA selbst geführt, sondern z.B. auch vom Abteilungsleiter.

72 Während kein LOStA „gar nicht“ sagte, erklärten 40,9% der Staatsanwälte, dass keine Maßnahmen eingeleitet werden; s. oben Modul 5, Tabelle F.192.

in einer „aktiven Rolle“.⁷³ Von ihr werde erwartet, dass sie einer informellen Absprache die Zustimmung versage.⁷⁴

Zum Gegenstand des Gesprächs wurde angemerkt, dass zunächst ermittelt werde, ob überhaupt gegen das Verständigungsgesetz verstoßen worden sei. Erforderlichenfalls werde dann „an die gültigen Vorgaben durch Hausverfügung“ erinnert oder es würden „klare Anweisungen für zukünftige Fälle veranlasst“.

Von Interesse war darüber hinaus, ob die LOStA hinsichtlich ihrer eigenen Wächterfunktion kontrolliert werden:

Tabelle G.15

Wird kontrolliert, ob Ihre Behörde der Wächterfunktion nachkommt?		
	n	Prozent
Ja	44	55,0%
Nein	25	31,3%
weiß nicht ⁷⁵	11	13,8%
Gesamt	80	100,0%

$N = 80$ $n = 80$ $F = 0$

Mehr als die Hälfte der LOStA bestätigten eine Kontrolle seitens der Generalstaatsanwaltschaft (55%). Demgegenüber gaben 31,3% an, überhaupt nicht kontrolliert zu werden. 13,8% waren sich keiner Kontrolle bewusst.

Von erheblichem Interesse ist die Frage, welche Wirkungen die getroffenen Maßnahmen (z.B. Formulare für die Sitzungsvertreter, Kontrolle der Sitzungsvertreter) nach Einschätzung der LOStA haben.

Tabelle G.16

Wie stark stimmen Sie folgenden Aussagen zu: Die von Ihnen getroffenen Maßnahmen zur Einhaltung des Verständigungsgesetzes führen zu ...								
		stimme voll und ganz zu	stimme eher zu	teils/ teils	stimme eher nicht zu	stimme nicht zu	weiß nicht	Gesamt- summe
einer vermehrten Feststellung von Verfahrensfehlern	N Prozent	0 0,0%	7 8,8%	16 20,0%	21 26,3%	31 38,8%	5 6,3%	80 100,0%
einer Erhöhung gerügter Verfah- rensfehler	N Prozent	1 1,3%	4 5,0%	13 16,3%	25 31,3%	30 37,5%	7 8,8%	80 100,0%

73 BVerfGE 133, 168 (219 Rn. 91).

74 BVerfGE 133, 168 (220 Rn. 93).

75 Durch ein Versehen stand den 19 Befragten, deren vollständig ausgefüllte Papierfragebögen in die Auswertung eingingen (s. oben Tabelle G.1), diese Antwort nicht zur Verfügung.

Wie stark stimmen Sie folgenden Aussagen zu: Die von Ihnen getroffenen Maßnahmen zur Einhaltung des Verständigungsgesetzes führen zu ...								
		stimme voll und ganz zu	stimme eher zu	teils/ teils	stimme eher nicht zu	stimme nicht zu	weiß nicht	Gesamt- summe
einer Erhöhung der eingelegten Rechts- mittel	N	1	6	12	20	35	6	80
	Prozent	1,3%	7,5%	15,0%	25,0%	43,8%	7,5%	100,0%
einem unnötigen bürokratischen Aufwand	N	3	11	9	7	47	3	80
	Prozent	3,8%	13,8%	11,3%	8,8%	58,8%	3,8%	100,0%
einer unnötigen Bevormundung	N	0	8	6	10	52	4	80
	Prozent	0,0%	10,0%	7,5%	12,5%	65,0%	5,0%	100,0%
keiner Veränderung der Verständigungs- praxis	N	7	19	15	16	18	5	80
	Prozent	8,8%	23,8%	18,8%	20,0%	22,5%	6,3%	100,0%

$N = 80$

Nach Einschätzung von 65% der LOStA führen die von ihnen getroffenen Maßnahmen nicht oder eher nicht zu einer vermehrten Feststellung von Verfahrensfehlern. Ähnlich verhält es sich mit der Erhöhung der gerügten Verfahrensfehler (68,8%) und der eingelegten Rechtsmittel (68,8%). Obwohl also rund zwei Drittel der LOStA der Ansicht sind, dass ihre Maßnahmen nicht zu einer Steigerung der Aufdeckung von und der Reaktionen auf Verfahrensfehler führen, stimmten nur 32,5% der Aussage „eher“ oder sogar „voll und ganz“ zu, dass ihre Maßnahmen zu keiner Veränderung der Verständigungspraxis führen.⁷⁶ Welche Veränderungen sie dabei im Blick hatten, bleibt offen. Möglicherweise nehmen die LOStA an, dass die Sitzungsvertreter aufgrund der Maßnahmen häufiger auf der Einhaltung der Verfahrensvorschriften bestehen, so dass es gar nicht erst zu Verfahrensfehlern kommt, die dokumentiert und gerügt werden müssen.

Anschließend wurden die LOStA noch dazu befragt, ob sie die Dokumentation ihrer Sitzungsvertreter statistisch erfassen:

Table G.17

Wird die Dokumentation (z.B. Formulare, Vermerke in der Handakte) Ihrer Sitzungsvertreter über die Verständigungspraxis statistisch erfasst?		
	n	Prozent
Ja	10	12,7%
Nein	69	87,3%
Gesamt	79	100,0%

$N = 80$ $n = 79$ $F = 1$

76 Ebenso die Staatsanwälte; s. oben Modul 5, Tabelle F.193, Tabelle F.194.

Nur 12,7% der LOStA gaben an, die Dokumentation statistisch zu erfassen. Das erklärt vielleicht die geringe Anzahl der statistischen Auswertungen, die zumeist nur zwischen erfolglosen und erfolgreichen Verständigungen differenzieren und informelle Absprachen nicht gesondert ausweisen.⁷⁷ Es erscheint allerdings fraglich, ob es ohne eine statistische Erfassung möglich ist, „einheitliche Standards für die Erteilung der Zustimmung zu Verständigungen sowie für die Ausübung der Rechtsmittelbefugnis aufzustellen und durchzusetzen“, wie es das BVerfG erwartet.⁷⁸ Das gilt jedenfalls dann, wenn man diese Forderung dahingehend versteht, dass es keine voneinander abweichenden Standards bei den 120 Staats- und Anwaltschaften geben soll, sondern einheitliche Standards auf der Ebene der Generalstaatsanwaltschaften, der Bundesländer oder gar bundesweit.

Diejenigen LOStA, denen statistische Auswertungen zur Verfügung stehen, wurden abschließend nach dem prozentualen Anteil der informellen Absprachen in Relation zu allen Absprachen gefragt:

Tabelle G.18

Wie hoch ist der prozentuale Anteil der informellen Absprachen in Relation zu allen Absprachen?		
	n	Prozent
0%	1	10,0%
10%	1	10,0%
20%	0	0,0%
30%	0	0,0%
40%	0	0,0%
50%	0	0,0%
60%	0	0,0%
70%	0	0,0%
80%	0	0,0%
90%	0	0,0%
100%	0	0,0%
weiß nicht	8	80,0%
Gesamt	10	100,0%

$N = 80$ $n = 10$ $F = 70$

Die Ergebnisse lassen Folgendes erkennen: Auch wenn eine Statistik zur Häufigkeit von Absprachen geführt wird (siehe Tabelle 2.2 für Rheinland-Pfalz), werden informelle Absprachen nicht zwingend als Kategorie erfasst, weshalb acht LOStA keine Angaben über den prozentualen Anteil informeller Absprachen machen konnten. Hier liegt die Vermutung nahe, dass informelle Absprachen kein Bestandteil der jeweiligen statistischen Auswertung sind, sondern der Fokus der Datenerfassung auf erfolglosen und

77 S. oben Tabelle G.2, Tabelle G.3, Tabelle G.4.

78 BVerfGE 133, 168 (220 Rn. 93).

erfolgreichen Verständigungen liegt. Damit wird die eigentliche Stoßrichtung des Urteils des BVerfG, die Unterbindung informeller Absprachen, verfehlt.

V. Fazit

- In 82,5% der Staatsanwaltschaften gibt es keine allgemeinen Vorgaben, unter welchen Voraussetzungen *keine* Absprachen durchzuführen sind.⁷⁹ Stattdessen gibt es an manchen Staatsanwaltschaften Handreichungen, in denen die Rechtslage dargestellt wird.
- In 67,5% der Staatsanwaltschaften werden die Sitzungsvertreter aufgefordert, in der Hauptverhandlung die Einhaltung der Verfahrensvorschriften durchzusetzen.⁸⁰
- Bei 75% der Staatsanwaltschaften dient zur Dokumentation ein Vermerk in der Handakte.⁸¹
- Soweit ein Formular vorhanden ist, das bei einer Absprache vom Sitzungsvertreter auszufüllen ist (31,3%), wird darin zwar nach der Einhaltung zentraler Vorgaben des Verständigungsgesetzes gefragt, jedoch nicht immer nach allen.⁸²
- Nur 15,2% der LOStA gaben an, dass nach jedem Verfahren eine Dokumentation der Einhaltung der verständigungsbezogenen Vorschriften erfolgen muss. Dieser niedrige Wert ist bemerkenswert, weil Mitteilungs- und Protokollierungspflichten nicht nur in Verfahren bestehen, in denen es zu einer Verständigung oder zumindest einem Gespräch darüber gekommen ist. Weitere 49,4% der Befragten sagten, dass die Sitzungsvertreter nach jedem Verfahren mit einer – formellen oder informellen – Absprache eine Dokumentation vornehmen sollen.⁸³
- Vorgaben für die Reaktion auf Verstöße gegen das Verständigungsgesetz gibt es nur bei etwas mehr als der Hälfte der Staatsanwaltschaften. Sie sehen zumeist lediglich die Einlegung von Rechtsmitteln vor, aber grundsätzlich kein Vorgehen gegen die Verantwortlichen.⁸⁴
- Rund zwei Drittel der LOStA sind der Ansicht, dass die von ihnen getroffenen Maßnahmen nicht oder eher nicht zu einer Steigerung der Aufdeckung von und der Reaktionen auf Verfahrensfehler führen.⁸⁵

79 S. oben Tabelle G.5.

80 S. oben Tabelle G.6.

81 S. oben Tabelle G.7.

82 S. oben Tabelle G.7.

83 S. oben Tabelle G.9.

84 S. oben Tabelle G.10.

85 S. oben Tabelle G.16.

- Die Prüfung, ob die Wächterfunktion wahrgenommen wird, ist lückenhaft: Zum einen kontrollieren die LOStA ihre Sitzungsvertreter nicht umfassend. Verfahren vor dem Amtsgericht (36,3%) werden seltener vollständig kontrolliert als Verfahren vor dem Landgericht (56,3%).⁸⁶ Von den Staatsanwaltschaften werden 31,3% nicht von der Generalstaatsanwaltschaft kontrolliert.⁸⁷
- Lückenhaft ist auch die statistische Erfassung der Absprachenpraxis, obwohl sie, wie der Gebrauch von Programmen, wie z.B. MESTA zeigt, möglich ist. Es liegen jedoch nur statistische Daten aus Rheinland-Pfalz,⁸⁸ Baden-Württemberg⁸⁹ und Hessen⁹⁰ vor. Selbst diese sind aber entweder nicht kontinuierlich oder beinhalten keine Informationen über informelle Absprachen.
- Insgesamt werden die Staatsanwaltschaften somit nur sehr bedingt den Forderungen des BVerfG gerecht, als „Wächter des Gesetzes“ und Garanten „für Rechtsstaatlichkeit und gesetzmäßige Verfahrensabläufe“ über die Einhaltung der Regelungen zur Verständigung zu wachen und „einheitliche Standards für die Erteilung der Zustimmung zu Verständigungen sowie für die Ausübung der Rechtsmittelbefugnis aufzustellen und durchzusetzen“.

86 S. oben Tabelle G.12.

87 S. oben Tabelle G.15.

88 S. oben Tabelle G.3.

89 S. oben Tabelle G.4.

90 S. oben Tabelle G.2.