

Weisungsfreie Staatsanwälte

– *conditio sine qua non* für eine selbstverwaltete Justiz?

I. Die Wahrnehmung der Staatsanwaltschaften in der aktuellen Selbstverwaltungsdiskussion

Über die Bedeutung der Unabhängigkeit der Justiz besteht kein Zweifel. Dass sie ein hohes Gut ist, dass ein Rechtsstaat ohne eine unabhängige Dritte Gewalt nicht bestehen kann, ist jedenfalls auf dem Papier nicht strittig. Es sei dahin gestellt, wie es mit der Achtung dieser Unabhängigkeit im politischen Alltag aussieht, wenn in öffentlichkeits-trächtigen Verfahren für den Bürger tatsächlich oder vermeintlich nicht nachvollziehbare Entscheidungen gefällt werden. In den vergangenen Jahren ist aber – nicht zuletzt ausgehend von der internationalen Entwicklung¹ – auch in Deutschland die Erkenntnis gewachsen, dass die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit der Dritten Gewalt und die bestehenden Einflussmöglichkeiten der Exekutive im bestehenden System in Widerspruch zueinander zu stehen scheinen. So wurde die Diskussion um die Selbstverwaltung der Justiz von den berufsständischen Interessenvereinigungen, namentlich vom Deutschen Richterbund (DRB) mit seinem Diskussionsentwurf für ein Landesgesetz zur Selbstverwaltung der Justiz, neu belebt. In einigen Bundesländern wurde diese Entwicklung von der Politik aufgenommen; verschiedene Konzepte zur konkreten Umsetzung der Selbstverwaltung wurden oder werden angedacht.

Eines ist aber offensichtlich: Über die Bedeutung unabhängiger Staatsanwaltschaften schweigt die öffentliche Diskussion weitgehend. Das Bewusstsein für die Funktion und die Stellung der Staatsanwälte im justiziellen Gefüge fehlt im Allgemeinen. Das ist auch auf den ersten Blick wenig verwunderlich, sind Staatsanwälte doch nach ihrem Statusrecht Beamte, als solche eingebunden in eine Hierarchie und somit sozusagen schon per definitionem weisungsabhängig. Dass und wie sie in ein System einer selbstverwalteten Justiz eingebettet werden können, stand daher lange Zeit nicht zur Debatte. Und selbst in Bundesländern, die sich dem Gedanken der Selbstverwaltung schrittweise öffneten, war die Einbeziehung der Staatsanwaltschaften in ein wie auch immer geartetes Selbstverwaltungsmodell nicht Gegenstand der Diskussion. Es herrschte vielmehr die Meinung vor, dass das Recht der Aufsicht und Leitung über die Staatsanwaltschaften in den Ländern gem. § 147 Nr. 2 GVG dann das Organ innehaben werde, das in dem neuen Modell die Aufgabe der „Landesjustizverwaltung“ im Sinne dieser Vorschrift wahrnehme. Einer Änderung des Statusrechts für Staatsanwälte bedürfe es nicht.

1 Der Europarat hat sich schon früh für eine weitgehende personelle Selbstverwaltung der Gerichte ausgesprochen, vgl. „Recommendation No. R (94) 12 of the Committee of Ministers to Member States on the independence, efficiency and role of judges“ vom 13.10.1994, und die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sehen eine effektive Beteiligung der Richter an personellen und/oder haushaltsrechtlichen Entscheidungen vor.

II. Stellung der Staatsanwaltschaften in Recht und Praxis

Eine solche Sichtweise, die die Funktion des Staatsanwalts auf seine statusrechtliche Position reduziert, greift freilich zu kurz. Staatsanwälte stehen zwar nach geltendem Recht im Status von Beamten, sie nehmen aber materiell und funktional innerhalb der Verwaltung eine Sonderstellung ein, die mit anderen Verwaltungsbehörden nicht verglichen werden kann. In Erfüllung ihrer gesetzlichen Aufgaben sind die Staatsanwaltschaften zur Wahrung der Interessen des Landes in der Strafrechtspflege berufen. Gemeinsam mit den Gerichten sind die Staatsanwaltschaften einer der wesentlichen Garanten für die Rechtssicherheit und somit für das Funktionieren des Rechtsstaates. Ihre ambivalente Stellung spiegelt sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wider. Von ihm werden die Staatsanwaltschaften seit jeher zwar als weisungsabhängige Behörden bezeichnet, aber auch als wesentlicher Bestandteil der Justiz, der mit den Gerichten an der Aufgabe der Justizgewährung mitwirkt.²

Der Blick in die Praxis zeigt, dass diese Einstufung heute mehr denn je der Rechtswirklichkeit entspricht. Die Entwicklungen im Strafrecht haben den Staatsanwaltschaften in immer größerem Maße richterähnliche Aufgaben übertragen. Die Staatsanwaltschaft ist die Herrin des Ermittlungsverfahrens, d.h. sie entscheidet welche Ermittlungen überhaupt in welchem Umfang gegen wen geführt werden. Diese Ermittlungstätigkeit in Strafsachen ist kein Verwaltungshandeln. Von präventiv-polizeilicher Tätigkeit unterscheidet sie sich dadurch, dass sie nicht vom Nützlichkeitsgedanken geleitet wird, sondern den strengen rechtlichen Bindungen des Legalitätsprinzips unterliegt, das über die Bindung der Verwaltung an Recht und Gesetz hinaus geht.³ Dem ermittelnden Staatsanwalt geht es nicht um die Erreichung eines Verwaltungsziels, das er unter Beachtung eines durch die Gesetze vorgegebenen rechtlichen Rahmens zu verwirklichen sucht, sondern um die Durchsetzung des Gesetzes um seiner selbst willen.

Ist aber schon die Durchführung der Ermittlungen an sich keine Verwaltungstätigkeit, gilt dies erst recht für die Entscheidung über den Abschluss des Verfahrens, namentlich die Einstellung strafrechtlicher Ermittlungsverfahren nach dem Opportunitätsprinzip. Im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben der §§ 153 ff. StPO kann die Staatsanwaltschaft eine den Strafanspruch des Staates materiell endgültig erledigende Opportunitätsentscheidung treffen. Soweit der Staatsanwaltschaft hier Ermessen eingeräumt wird, handelt es sich nicht um den vorwiegend an der Nützlichkeit ausgerichteten Entscheidungsspielraum, den die Verwaltungsbehörde beispielsweise bei der Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten beanspruchen kann. Vielmehr ist ein Bereich betroffen, der in den allermeisten Fällen nach justizimmanenten Maßstäben auszufüllen ist: Zu beurteilen ist, ob die Schuld gering ist und/oder öffentliches Interesse an der Strafverfolgung fehlt. Das aber sind Kriterien, die letztlich in den Strafzwecken wurzeln, eine hypothetische Rechtsfolgenentscheidung erforderlich machen, und damit typischerweise eine Aufgabe der Dritten Gewalt darstellen.

Diese Möglichkeiten zur Einstellung des Verfahrens stellen in der Praxis keine Ausnahmen dar. Auch nach aktuellen Statistiken werden vielmehr über zwei Drittel aller Verfahren auf diese Weise schon bei den Staatsanwaltschaften beendet, ohne dass ein

2 BVerfGE 9, 223, 228 f.

3 BVerfGE, aaO, 228.

Gericht damit befasst wird. Für die Betroffenen, seien es Beschuldigte oder Anzeigerstatter, haben diese Entscheidungen nicht nur wegen ihrer Anzahl, sondern auch in ihrer Tragweite erhebliche Auswirkungen. Sie erfordern daher ebenso wie die richterliche Tätigkeit nicht nur hohes Fachwissen (zu Recht sind die Einstellungsvoraussetzungen für Richter und Staatsanwälte in den Staatsdienst dieselben), sondern auch besonderes Verantwortungsbewusstsein und die gleiche Objektivität und Unvoreingenommenheit wie die richterliche Tätigkeit.

Es zeigt sich also, dass die Rolle des Staatsanwalts in weiten Teilen eben nicht auf Ermittlungen und Anklageerhebung beschränkt ist (Tätigkeiten, die, wie dargestellt, ebenfalls per se keine Verwaltungstätigkeit sind), sondern dass ihm eine richterähnliche Entscheidungsbefugnis bei der Verfahrensbeendigung zukommt. Strafverfolgung, Entscheidung über die Einstellung des Verfahrens und Anklageerhebung sind daher ebenso wenig Verwaltungstätigkeit wie die Rechtsprechung an sich.

Strafjustiz besteht eben nicht nur aus den Strafgerichten, sondern die Staatsanwaltschaften sind gleichermaßen ein untrennbarer Teil hiervon. Sie sind *conditio sine qua non* der Strafjustiz. Der Gemeinplatz „Ohne Kläger kein Richter“ gilt ohne Zweifel auch und in besonderem Maße im Strafrecht. Kein unabhängiger Richter kann über einen strafrechtlichen Sachverhalt entscheiden, wenn er ihm nicht von der Staatsanwaltschaft (nämlich im Wege der Anklageerhebung) zur Entscheidung vorgelegt wird. Die Arbeit der Staatsanwaltschaften ist also funktional auf das Engste mit derjenigen der Gerichte verschränkt.

III. Die Weisungsabhängigkeit der Staatsanwälte im Lichte ihrer rechtstaatlichen Funktion

Wenn nun die Staatsanwaltschaften materiell-funktional wie dargestellt zur Justiz gehören und ihre Tätigkeit essentielle Voraussetzung für ein Tätigwerden der Strafgerichte ist, können schon von vorneherein nicht alle auf die allgemeine Verwaltung anzuwendenden Grundsätze analog auch für die Staatsanwälte Geltung haben. Insbesondere die Möglichkeit der Einflussnahme auf staatsanwaltschaftliche Entscheidungen durch Weisungen muss vor diesem Hintergrund sehr kritisch beleuchtet werden.

1. Bestehende Rechtslage – internes und externes Weisungsrecht

Nach geltendem Recht haben die staatsanwaltschaftlichen Beamten gem. § 146 GVG den dienstlichen Anweisungen „ihres Vorgesetzten“ nachzukommen, wobei § 147 Nrn. 2 und 3 GVG klarstellen, dass das Recht der Aufsicht und Leitung der Landesjustizverwaltung hinsichtlich aller Staatsanwälte des jeweiligen Landes und den vorgesetzten Staatsanwälten hinsichtlich der Staatsanwälte ihres Bezirks bzw. ihrer Behörde zusteht. Staatsanwälte unterliegen somit also zum einen den internen Weisungen ihrer Vorgesetzten innerhalb der Behörde bzw. ihres Bezirks, zum anderen aber auch dem externen Weisungsrecht des jeweiligen Landesjustizministers, der als ihr oberster Dienstvorgesetzter Anordnungen in jedem einzelnen Ermittlungsverfahren treffen kann, angefangen von der Frage, ob gegen eine bestimmte Person überhaupt ermittelt wird, über die Frage, wie, in welchem Umfang und in welche Richtung die Ermittlungen geführt werden, bis

hin zur Entscheidung über den Abschluss des Verfahrens, d.h. ob und ggf. nach welcher Vorschrift es einzustellen ist oder ob Anklage erhoben wird.

Die Berechtigung des internen Weisungsrechts steht weitgehend außer Frage. Insbesondere die Entwicklung allgemeiner interner Richtlinien zur Bearbeitung von Massenverfahren – und die Kontrolle von deren Effektivität in der Anwendung – innerhalb des Bereichs einer Staatsanwaltschaft bzw. innerhalb eines OLG-Bezirks ist nicht nur sachgerecht, sondern aus praktischen Erwägungen geradezu unabdingbar, um in der erforderlichen Schnelligkeit sachgerechte Entscheidungen treffen zu können und eine einheitliche Bearbeitungsweise bei häufig gleich gelagerten Sachverhalten zu gewährleisten. Die Gefahr einer unsachgerechten, möglicherweise sogar politisch motivierten Beeinflussung wird sowohl im Bereich der internen allgemeinen Richtlinien als auch der internen Weisung im Einzelfall zu Recht als gering angesehen, handelt es sich immerhin schon strukturell um eine Anweisung aus dem Bereich der Staatsanwaltschaften selbst, also um Beschränkungen und Vorgaben, die sich die Staatsanwaltschaft intern auferlegt.

Etwas anderes gilt freilich für die externen Weisungen des Justizministers gegenüber den Staatsanwälten. Wenn das Funktionieren eines Rechtsstaats maßgeblich auch von dem Vertrauen abhängt, das die Bevölkerung in die Unabhängigkeit ihrer Justiz setzt, beeinträchtigt schon der bloße Anschein sachfremder, insbesondere parteipolitischer Einflussnahme auf die Entscheidung im Strafverfahren die Funktionsfähigkeit der Strafrechtspflege. Dem im besonderen Maße auch für die Entscheidungen der Staatsanwaltschaft geltenden Grundsatz der Objektivität und Unvoreingenommenheit wird nur dann entsprochen, wenn die organisatorischen Bedingungen des Zustandekommens der Entscheidung über jeden Anschein sachfremder Einflussnahme erhaben sind. Je mehr richterähnliche Aufgaben der Staatsanwalt im Rahmen der Strafrechtspflege hat, desto wichtiger ist es, die Tätigkeit des Staatsanwalts vor solchen Einflussnahmen zu schützen.

2. Argumente für ein externes Weisungsrecht?

Nun wird in diesem Zusammenhang oft argumentiert, vom externen Weisungsrecht werde ohnehin so gut wie nie, und wenn, dann selbstverständlich nur nach sorgfältigster Prüfung, sachgerecht und allenfalls in Richtung einer Fortsetzung von Ermittlungen, also als „Positivweisung“, Gebrauch gemacht. Und tatsächlich ist die Anzahl formeller Weisungen eines Justizministers an eine Staatsanwaltschaft in den einzelnen Bundesländern eher gering. Würde man aber die Frage nach der Berechtigung des externen Weisungsrechts auf diesen Aspekt der tatsächlichen Handhabung verkürzen, würde man dem eigentlichen Problem nicht gerecht.

Zum einen muss schon die Frage erlaubt sein, warum ein Recht, das angeblich nie oder doch nur in extremen Ausnahmefällen ausgeübt wird, von den Justizministerien so vehement verteidigt wird. In diesem Zusammenhang wird häufig auf die angeblich zwingenden verfassungsrechtlichen Vorgaben verwiesen. Strafverfolgung müsse parlamentarisch verantwortet werden, im Bereich der Staatsanwaltschaften dürfe daher kein ministerialfreier Raum entstehen. Diese Argumentationslinie ist freilich nicht tragfähig. Das Wort „Staatsanwaltschaft“ oder „Staatsanwalt“ ist im Verfassungstext nicht

enthalten, mit der Stellung der Staatsanwaltschaften befasst sich das Grundgesetz nicht. Keine Verfassungsnorm ordnet sie der Zweiten Gewalt zu, keine schließt sie von der Dritten Gewalt aus. Dass Art. 92 GG die rechtsprechende Gewalt den Richtern anvertraut, bedeutet nicht, dass jeder nicht richterliche staatliche Funktionsträger entweder Parlamentarier oder Angehöriger der Exekutive sein muss. Evident stellt es die Verfassung dem Gesetzgeber anheim, ob er überhaupt Staatsanwaltschaften einrichtet, mit welchen Aufgaben er sie ausstattet und ob er sie der Exekutive oder der Jurisdiktion annähert. Sind sie aber Teil der rechtsprechenden Gewalt, sind externe Aufsicht und Leitung nicht geboten, denn die Dritte Gewalt muss ihre Tätigkeit nicht vor dem Parlament verantworten und handelt per se „ministerialfrei“.

Dass und warum die Tätigkeit des Staatsanwalts eher der rechtsprechenden Gewalt als der Exekutive zuzuordnen ist, wurde bereits an früherer Stelle erläutert. Auch wurde schon dargestellt, dass die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls diese besondere Stellung der Staatsanwaltschaften in seinen Entscheidungen bereits seit langem herausgestellt hat, wenn auch der Status quo, nämlich die durch einfaches Recht geschaffene Abhängigkeit von der Exekutive zugegebenermaßen als verfassungsmäßig nicht zu beanstanden angesehen wird. Ausgeschlossen ist die Zuordnung zur rechtsprechenden Gewalt aber jedenfalls nach dieser Rechtsprechung nicht, sondern im Gegenteil sogar naheliegend. Wenn das Gericht in der Entscheidung 2 BvR 1444/00 vom 20.2.2001⁴ zum Richtervorbehalt einseitig die Abhängigkeit der Staatsanwaltschaft von der Exekutive hervorhebt, dient dies nicht der Darstellung einer zwingenden verfassungsrechtlichen Vorgabe, sondern der Begründung des Richtervorbehalts: Gerade weil nach geltendem Recht von einer extern weisungsabhängigen Staatsanwaltschaft die an sich gebotene „strikte Neutralität“ nicht erwartet werden kann, ist die richterliche Entscheidung über die Eingriffsmaßnahme erforderlich. Auch dem Cannabisbeschluss des 2. Senats vom 9.3.1994⁵ kann nicht entnommen werden, dass die exekutive Aufsicht über die Staatsanwaltschaft verfassungsrechtlich geboten ist. Den Ländern wird dort zwar die Pflicht zur Vereinheitlichung der staatsanwaltschaftlichen Einstellungspraxis bei Bagatelverstößen im Betäubungsmittelrecht auferlegt. Dabei kam es dem Gericht aber offensichtlich auf die Gleichbehandlung, nicht auf die ministeriell verantwortete Weisung an. Denn die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe (hier: des Begriffs der „geringen Menge“) ist weder eine Aufgabe, die die Verfassung der Exekutive zuweist, noch verspricht ein externes Weisungsrecht der Landesjustizminister angesichts des notwendigen politischen Einigungsprozesses besondere Effektivität in der Verwirklichung der vom BVerfG geforderten bundeseinheitlich gleichmäßigen Strafverfolgung.

Auch aus einem anderen Grund kann der Hinweis auf die Seltenheit formaler externer Weisungen nicht überzeugen: Bekanntermaßen reicht häufig schon das Wissen um die Möglichkeit der Einflussnahme aus, um bei dem Weisungsunterworfenen „voraussehlenden Gehorsam“ auszulösen. Von Seiten des Justizministers kann also erwartet werden, dass die eine oder andere anstehende Entscheidung in eine bestimmte Richtung getroffen wird, weil der Staatsanwalt weiß oder zu wissen glaubt, dass eine andere Entscheidung misslieblich sein könnte und möglicherweise zu einer Beanstandung führt – ein instrumentalisierbarer Effekt. Allgemeine Berichtspflichten, konkrete Nachfragen

4 BVerfG NJW 2001, 1121.

5 2 BvL 43/92 u.a., BVerfGE 90, 145.

im Einzelfall, die Anforderung sofortiger Berichterstattung in hinreichend spektakulären Fällen tun das Ihre, um dem Staatsanwalt jederzeit auch unterhalb der Schwelle einer förmlichen Weisung vor Augen zu führen, dass er unter der Aufsicht und mit der Einflussmöglichkeit des Justizministers entscheidet, und ihn auf diese Weise u.U. dazu zu veranlassen, seine Entscheidung in einer bestimmten Weise zu treffen, ohne dass es hierzu einer Weisung bedarf. Diese Fälle quasi antezipierter Weisungsbefolgung sind indes noch kritischer zu sehen als Fälle, in denen einer klaren Weisung Folge geleistet wird, weil letztlich in diesen Fällen der externe Einfluss weder quantifizierbar noch qualifizierbar ist.

Selbst wenn man aber unwidersprochen hinnehmen wollte, dass die externe Weisung nur sachgerecht, äußerst selten und allenfalls als Positivweisung erteilt wird, ändert das nichts an dem bösen Schein, der in der Bevölkerung allein dadurch hervorgerufen wird, dass es überhaupt ein ministerielles Weisungsrecht gegenüber den Staatsanwaltschaften gibt. Nicht nur in politisch brisanten Ermittlungsverfahren wird in der Öffentlichkeit ganz unverblümt die Vermutung geäußert, dass diese Entscheidung nur auf politischen Einfluss hin so getroffen wurde – selbst wenn das in den meisten Fällen nicht der Fall gewesen sein mag. An solchen Spekulationen und Vorwürfen zeigt sich deutlich, wie massiv die bloße Möglichkeit externer Weisungen das Vertrauen der Bevölkerung in die Rechtsstaatlichkeit der Strafverfolgung erschüttert.

Jede bestehende Regelung muss sich nicht zuletzt an ihrem Nutzen für die Praxis messen lassen. Auch dieses Argument streitet aber nicht für das externe Weisungsrecht. Ein externes generelles Weisungsrecht zur Vorgabe von allgemeinen Richtlinien und Maßgaben der Behandlung von Massenverfahren ist unnötig, weil entsprechende Festlegungen in Absprache der Generalstaatsanwälte getroffen werden können. Es liegt nahe, dass professionell denkenden Generalstaatsanwälten insbesondere mittlerweile, da der Generalstaatsanwalt in keinem Bundesland mehr im Status eines politischen Beamten steht, ein Konsens leichter fällt, als unter politischen Vorgaben agierenden Landesjustizministerinnen und -ministern. Ein externes Weisungsrecht im Einzelfall aber ist nicht erforderlich, weil die Bindung des Staatsanwalts an die Vorgaben des Legalitätsprinzips, an interne Weisungen seiner staatsanwaltschaftlichen Vorgesetzten und nicht zuletzt seine disziplinarische und strafrechtliche Verantwortung im Falle der Überschreitung der genannten Vorgaben eine effektive Kontrolle über sein Handeln ermöglichen.

IV. Der weisungsabhängige Staatsanwalt im Modell einer selbstverwalteten Justiz

Gründe genug also, die für eine Abschaffung des externen Weisungsrechts sprechen. Hierfür spricht sich der Deutsche Richterbund bereits seit Jahrzehnten aus. An der Diskussion der Justizministerkonferenz in den 1970er Jahren beteiligte er sich mit dem Entwurf einer Neufassung des Zehnten Titels des Gerichtsverfassungsgesetzes⁶ und appellierte an den 9. Bundestag, die Reform des Amtsrechts der Staatsanwälte nicht länger zu verzögern. Diese Initiativen fanden jedoch ebenso wenig Eingang in das Gesetzgebungsverfahren wie die später mehrfach wiederholten Forderungen, die Vor-

6 DRiZ 1979, 187 ff.

schriften des GVG als Schwerpunkt bei der Reform des Amtsrechts der Staatsanwälte neu zu fassen.⁷ Im Jahr 2004 legte der DRB neuerlich einen Gesetzentwurf zur Neugestaltung der Vorschriften des 10. Titels des GVG vor.⁸ Neben der – mittlerweile erfüllten – Forderung nach Beseitigung des Status des politischen Beamten im Bereich der Staatsanwaltschaft war wesentlicher Punkt dieses Entwurfs die Abschaffung des externen Weisungsrechts im Einzelfall. Auf die Forderung nach gänzlicher Abschaffung des externen Weisungsrechts, also auch für den Bereich der allgemeinen Weisungen, wurde in diesem Entwurf noch verzichtet.

Im Zuge der in den vergangenen Jahren erstarkten Diskussion um die Selbstverwaltung der Justiz wurde jedoch die Anpassung dieses Gesetzentwurfs an die vom DRB entwickelte Konzeption eines Landesgesetzes zur Selbstverwaltung der Justiz erforderlich. In den im Jahr 2009 vorgelegten Gesetzentwürfen zur Einbeziehung der Staatsanwaltschaft in eine Struktur der Selbstverwaltung⁹ ist zunächst die Einführung einer Öffnungsklausel im Einführungsgesetz zum GVG vorgesehen, die den Ländern die Möglichkeit einräumt, das Recht der (externen) Aufsicht und Leitung hinsichtlich der Staatsanwälte abweichend von § 147 Nr. 2 GVG zu regeln. In Ausfüllung dieser Öffnungsklausel sieht der Gesetzentwurf zu einem Muster-Landesausführungsgesetz zum GVG vor, die oberste Dienstaufsicht über die Staatsanwälte auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Amtshandlungen zu beschränken und Beanstandungen nur an den zuständigen Generalstaatsanwalt zu ermöglichen. Im Übrigen soll ein Aufsichts- und Weisungsrecht der Exekutive gegenüber den Staatsanwaltschaften nicht bestehen.

Diese Weiterentwicklung der Forderung des Gesetzentwurfs aus dem Jahr 2004, d.h. die vollständige Abschaffung des externen Weisungsrechts, ist für die Realisierung der Selbstverwaltung unabdingbar. Für die Zukunft der Strafrechtspflege ist das Verhältnis der Staatsanwaltschaft zu einer künftig sich selbst verwaltenden Justiz von fundamentaler Bedeutung. Die Idee einer selbstverwalteten und selbstverantworteten (Straf-)Justiz kann angesichts der Bedeutung der Staatsanwaltschaft für das strafrechtliche Verfahren – Entscheidung darüber, ob überhaupt ein Sachverhalt an das Gericht herangetragen wird, ebenso wie Ausübung richterähnlicher Entscheidungsbefugnisse in der Ausübung des Ermessens bei Opportunitätsentscheidungen – allenfalls als Bruchstück verwirklicht werden, wenn es nicht gelingt, die Staatsanwaltschaft in das System zu integrieren. Ohne sie könnten die Reformbestrebungen nicht mehr erreichen, als eine privilegierte Form der Mitbestimmung in Personal- und Haushaltsfragen. Das Übergehen der Staatsanwaltschaft könnte darüber hinaus weitere nachteilige Folgen nach sich ziehen. So wäre etwa der in vielen Bundesländern praktizierte Wechsel von staatsanwaltlichen in richterliche Funktionen und umgekehrt gefährdet, nähme die Staatsanwaltschaft an der Gesamtentwicklung der Justiz nicht mehr teil. Bei einer dauerhaften organisatorischen Trennung zwischen der Staatsanwaltschaft und den Gerichten bestünde die Gefahr der einseitigen Festlegung des Staatsanwalts auf die Rolle des Strafverfolgers und Anklägers. Dabei wäre abzusehen, dass sich Selbstverständnis, Status und Berufsbild des Staatsanwalts an die des Verwaltungsbeamten angleichen. Kurzum: Eine Selbstverwaltung der Justiz ohne Mitnahme der Staatsanwaltschaft würde die Kluft

7 Vgl. insoweit die Übersicht bei Günter, DRiZ 2002, 55, 57.

8 Vgl. die Darstellung auf www.drb.de >Positionen >Amtsrecht der Staatsanwälte.

9 Vgl. die Darstellung auf www.drb.de >Positionen >Amtsrecht der Staatsanwälte.

zwischen den hauptsächlichen Trägern der Strafrechtspflege langfristig in einer Weise vertiefen, die von niemandem gewollt sein kann. Die Integration der Staatsanwaltschaft in ein Modell einer selbstverwalteten Justiz aber ist nur möglich, wenn der Staatsanwalt klar als Angehöriger der Dritten Gewalt definiert und positioniert wird. Und hierfür ist die Abschaffung des externen Weisungsrechts unabdingbar.