

Medizinmann der Nation?

Die Institution »Staatsanwaltschaft« ist Gegenstand einer kontroversen Debatte: Wie steht es um die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft. Thesen zur Versachlichung.

Heribert Ostendorf

Vorbemerkungen oder zum Hintergrund der Diskussion

1. These:

Die Diskussion über eine unabhängige Staatsanwaltschaft in der Bundesrepublik Deutschland wird auch deshalb so kontrovers geführt, weil sehr unterschiedliche Erfahrungen mit der Staatsanwaltschaft gemacht werden. Wer Staatsanwaltschaft als effizient in seinem Sinne erlebt hat, wird kaum auf Veränderungen drängen; wer sie als ineffizient erlebt hat, wird für eine Reform eintreten. Hierbei wird Effizienz noch allzu häufig an der Höhe der Strafe gemessen, die weder dem unmittelbaren Opferinteresse an Schadenswiedergutmachung noch dem Anliegen dient, eine Wiederholung der Straftat zu verhindern. Es herrscht eine subjektive Betrachtungsweise vor, zumal eine wissenschaftliche, eine soziologische Untersuchung über die tatsächliche Situation von Abhängigkeit bzw. Unabhängigkeit in der Staatsanwaltschaft, eine Untersuchung über die Selbsteinschätzung der Betroffenen nicht vorliegt.

2. These:

Bei denjenigen, die keine unmittelbaren Erfahrungen mit der Staatsanwaltschaft gesammelt haben, sind generelle Einschätzungen durchschlagend. Hierbei wird die Justiz mit Einschluß der Staatsanwaltschaft in der Regel »in einen Topf geworfen«. Diese

generellen Einschätzungen sind different: Auf der einen Seite fürchtet man sich vor dieser Institution, begegnet ihr kritisch; zunehmend wird auf der anderen Seite nach mehr Strafgewalt gerufen, zunehmend wird der Staatsanwalt zum Medizinmann der Nation – gerade auch bei öffentlichen Skandalen – erklärt. Die letzte Sichtweise tendiert mehr zur Unabhängigkeit des Staatsanwalts.

3. These:

Bei den betroffenen Staatsanwälten kommen persönliche Interessen hinzu: Unabhängigkeit ist hierbei ein Berufsziel, zumal in Anlehnung an die Richterschaft.

Zur generellen Situation oder zur Relativierung von Unabhängigkeit

4. These:

Es ist zwischen innerer und äußerer Unabhängigkeit zu unterscheiden. Auch der äußerlich unabhängige Richter kann sich innerlich abhängig machen – von der Meinung der Kollegen, von Personen, die über eine Beförderung zu entscheiden haben, vom – artikulierten – Zeitgeist. Der formelle Unabhängigkeitsstatus kann zur Vernebelung dieser inneren Abhängigkeiten führen. Die juristische Aus- und Fortbildung zu autonom denkenden Rechtspersönlichkeiten ist wichtiger als Änderungen der formalen Rechtsposition.

5. These:

Unabhängigkeit bedeutet nicht Autonomie, letztentscheidende Autonomie. Kollegialgerichte entscheiden mit Mehrheit, bei den Entscheidungen im Ermittlungsverfahren bedarf es in der Regel der Aktivität der Staatsanwaltschaft, ja die richterliche Entscheidung über den Haftbefehl kann der Staatsanwalt in eigener Kompetenz korrigieren. Das Rechtsmittelsystem zeigt, daß auch in richterlicher Unabhängigkeit getroffene Entscheidungen abänderbar sind.

6. These:

Unabhängigkeit erfaßt nur die justitiellen Sachentscheidungen. Vorgaben in der Organisation, wer welchen Sitzungssaal bekommt, wer welchen Protokollführer, wer welche Schreibkraft bekommt, gehören nicht hierzu. Auch eine freie Dienstzeitregelung wird abweichend von der Meinung von Richterdienstgerichten meiner Meinung nach nicht von der Unabhängigkeit erfaßt. Organisatorische Vorgaben beeinflussen den justitiellen Alltag entscheidend.

Zum Ist-Zustand oder zur Relativierung der Abhängigkeit

7. These:

Staatsanwälte arbeiten in der Praxis weitgehend unabhängig – mit Ausnahme der Gegenzeichnung in der Einarbeitungsphase. Dies gilt sowohl für Anklageerhebungen als auch für Einstellungen und zwar gemäß § 170 Abs. 2 StPO wie auch für Einstellungen aus Opportunitätsgründen im Einzelfall. Die unmittelbare Einflußnahme durch die Politik erfolgt in der Praxis nur äußerst selten. Jeder Justizminister rühmt sich, noch niemals vom Weisungsrecht Gebrauch gemacht zu haben.

8. These:

Allerdings gibt es brisante Verfahren, die von den Dienstvorgesetzten in der Staatsanwaltschaft, auch vom Generalstaatsanwalt kontrolliert werden; dies läßt sich aber auch als ein vernünftiger Umgang mit schwierigen Sachentscheidungen verstehen, als

Teamwork gestalten. »Controlling« ist in anderen Arbeitsbereichen ein durchaus positiv besetzter Begriff. Darüber hinaus ist es Aufgabe des verantwortlichen Justizministers durch Richtlinien und Runderlässe neue kriminologische Erkenntnisse bei Ermessensentscheidungen, zum Beispiel im Umgang mit Bagatelldelinquenz, umzusetzen, zusätzlich für eine Gleichbehandlung zu sorgen (s. Beschluß des BVerfG vom 09.03.1994 zur Anwendung des § 31 a BtMG).

9. These:

Auch rechtlich ist das Weisungsrecht begrenzt, zunächst einmal durch das Gesetz unmittelbar, das heißt durch das Legalitätsprinzip, abgesichert durch die Strafbestimmungen »Strafvereitelung im Amt« und »Verfolgung Unschuldiger«. Darüber hinaus ist heute anerkannt, daß zum Beispiel in einer Hauptverhandlung nicht von außen »hineinregiert« werden darf.

Zum zukünftigen Zustand oder zur behutsamen Weiterentwicklung des staatsanwaltschaftlichen Status

10. These:

Gegen eine radikale Änderung des staatsanwaltschaftlichen Statusrechts im Sinne von Unabhängigkeit spricht, daß dann die Staatsanwaltschaft mächtiger wäre als die eigentliche Justiz und in weiten Bereichen keiner Kontrolle unterliegen würde. Mehr als 50 Prozent der anklagefähigen Verfahren werden aus Opportunitätsgründen im Bundesdurchschnitt eingestellt und zwar weitgehend ohne richterliche Zustimmung. Das sogenannte Klageerzwingungsverfahren greift hier schon von Gesetzes wegen nicht ein. Auch bei den Einstellungen gemäß § 170 Abs. 2 StPO ist das Klageerzwingungsverfahren weitgehend totus Recht. Sicherlich ist dies reformierbar. Aber eine durchgehend richterliche Kontrolle scheidet aus arbeitsökonomischen Gründen aus. Die Justiz ist bereits heute überlastet. Wer kontrolliert dann die unabhängige Staatsanwaltschaft?

11. These:

Es erscheint unzulässig, nur hinsichtlich der Unabhängigkeit Anleihen bei anderen Ländern zu machen. Man kann nicht eine Teilregelung ausbrechen, muß sie im Gesamtgefüge der ballance of power sehen. Erst im Zuge eines einheitlichen europäischen Strafrechts, das allerdings wohl als letztes Rechtsgebiet verwirklicht werden wird, kann eine grundsätzliche Reform erfolgen. Hierbei ist auch die Rolle der Polizei mitzubedenken.

12. These:

Obwohl in der Praxis nur ganz ausnahmsweise vom ministeriellen Weisungsrecht Gebrauch gemacht wird, ist das öffentliche Mißtrauen gegen derartige, auch nur indirekte Weisungen, zum Beispiel über das Berichtssystem, ein gesellschaftspolitisches Problem. Nicht nur die Akzeptanz staatsanwaltlicher Entscheidungen kann hierunter leiden; das Rechtsvertrauen ist tangiert. Deshalb sollte das sogenannte externe Weisungsrecht, das ministerielle Weisungsrecht eindeutiger ab- bzw. eingegrenzt werden: nur auf schriftlichem, ausdrücklichem Weg; nicht bei Entscheidungen, die im Klageerzwingungsverfahren überprüfbar sind; nicht für Rechtsbehelfe gegen richterliche Entscheidungen; nicht für Anträge zur Strafzumessung.

13. These:

Für ein Mißtrauen in der Öffentlichkeit sorgt auch immer wieder der Status des Generalstaatsanwalts als politischer Beamter. Eine Reihe von Bundesländern hat deshalb diesen Status abgeändert und den Generalstaatsanwalt zum »normalen« Beamten erklärt. Auf der anderen Seite ist der Generalstaatsanwalt das Bindeglied zur Kriminalpolitik. Es müssen auch kriminalpolitische Anstöße für die staatsanwaltliche Praxis gegeben werden können. Das Amt des Generalstaatsanwalts ist aus meiner Sicht ein politisches Amt, das aber vom Geruch der parteipolitischen Einflußnahme befreit werden sollte. Die Wahl durch das Parlament bzw. die Abwahl – Berliner Lösung – drängt sich hier auf. Neben dem Datenschutzbe-

auftragten, neben dem Präsidenten des Landesrechnungshofs ist die Staatsanwaltschaft das – wichtigste – Kontrollorgan auch der Exekutive. Von daher ist die parlamentarische Statusanbindung vorzugswürdig. Mit ihr würde der Kontrollfunktion entsprochen, mit der justizministeriellen Einbindung würden weiterhin die Möglichkeiten eröffnet, moderne kriminalpolitische Zielsetzungen durchzusetzen.

14. These:

Letztlich geht es nicht um unsere Rollen, es geht um die Einbindung der Staatsanwaltschaft in den

demokratischen Rechtsstaat und um das Selbstverständnis als Dienstleistungsbetrieb für den Bürger, im Interesse des Bürgerschutzes. Unabhängigkeit wie Abhängigkeit haben sich diesen Zielsetzungen unterzuordnen.

Anmerkungen:

Vorgestellt am 30.06.1995 beim Bundesfachausschuß »Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte« des ÖTV

Prof. Dr. Heribert Ostendorf ist Generalstaatsanwalt des Landes Schleswig-Holstein und Mit-Herausgeber dieser Zeitschrift.

TÄTER-OPFER-AUSGLEICH

Eine unendliche Geschichte

Die unendliche »progress story« wurde wieder einmal erzählt – in Bonn vom 7. bis 9. Juni anlässlich der Tagung für Täter-Opfer-Ausgleich und Konfliktschlichtung der Deutschen Bewährungshilfe.

Ruth G. Herz

Erstens: Die unendliche Geschichte lautet ungefähr so: Täter-Opfer-Ausgleich steht im Kontext der Diversionbewegung, also der »guten« ambulanten Maßnahmen. Es gibt mittlerweile mindestens 225 Einrichtungen in der Bundesrepublik, die Täter-Opfer-Ausgleich durchführen. Die Beteiligung von Tätern und Opfern, die an die Projekte zugewiesen wurden, ist hoch (80%). Die Erfolgsquote ist hoch (75%). Nachdem der Täter-Opfer-Ausgleich 1990 in das JGG ausdrücklich aufgenommen wurde, ist er seit 1994 auch für Erwachsene gesetzlich vorgesehen.

Zweitens: Es wird weiterhin daran gearbeitet, verbindliche »Standards« für die Arbeitsweise und die Arbeitsbedingungen der

Konfliktschlichter zu entwickeln und festzulegen. Die Schlichter möchten demnächst als eine eigenständige Berufskategorie anerkannt werden.

Drittens: Zweifel an und Probleme des Täter-Opfer-Ausgleichs und seiner Verwirklichung, wie etwa die Befürchtung der Ausweitung des Netzes der sozialen Kontrolle oder der zurückhaltenden »Akzeptanz« durch »Kooperationspartner«, sind entweder zerstreut oder werden es demnächst sein.

Viertens: Die Erfolgsstory wird von »Reformern« für »Reformer« erzählt. Zu der Tagung waren Referenten aus verschiedenen europäischen Ländern eingeladen worden, um an vier halben Tagen 24 Referate zu halten. Aber außer

den Teilnehmern – und das waren bis auf wenige Ausnahmen die Mitarbeiter aus den bundesdeutschen Täter-Opfer-Ausgleich-Projekten – hörte keiner zu.

Die »progress story« erzählt das, was man glaubt zu tun, rechtfertigt, was getan wurde, und kündigt an, was in der nahen Zukunft getan werden wird, soweit es die Mittel erlauben. Die Geschichte hat aber noch andere Funktionen. Sie soll das Selbstbewußtsein und die Interessen derer, die die Projektarbeit machen, sichern, sie vor Kritik schützen, und ihnen vermitteln, daß sie unter den gegebenen Umständen gute Arbeit leisten.

Die Geschichte, die auf der Tagung und anderswo erzählt und wiederholt wird, kann man geradezu klassisch nennen: Die Einführung des Täter-Opfer-Ausgleichs beruht auf Wohltat, Toleranz und Fortschritt. Alles deutet darauf hin, daß die Entwicklung des Rechts in die richtige Richtung geht. Es wird immer humaner und rationaler. Die Entwicklung beruht auf Theorien, Wissen und Fortschritt der Forschung – auch wenn die Erkenntnis banal ist und sich auf angebliche Versöhnungsgesten der Primaten bezieht (Rösner) –, und die Visionen einer konfliktfreien Gesellschaft suggeriert. Diese Forschungsbefunde liefern die Wissensbasis für die Implementierung der guten neuen Idee des Täter-Opfer-Ausgleichs.

Die Idee des Täter-Opfer-Ausgleichs – so wird erzählt – beruht darauf, das nicht der Anspruch des Staates auf Strafe, sondern die Verletzungen der Opfer, die Beweggründe der Täter und ihre Fähigkeit, Wiedergutmachung zu leisten, zentral seien. Dafür seien Gerichtsverhandlungen und juristisches Denken ungeeignet. Die mangelnde Zuweisung von Fällen durch die Richter und Staatsanwälte wird dabei nicht zum Thema gemacht. Es gab unter den 24 Vorträgen beispielsweise keinen einzigen, der das Strafrecht und seine Prinzipien auch nur streifte. Es wird lediglich gesagt, die Juristen hätten die Sache noch nicht verstanden, aber mit mehr und besserer Aus- und Fortbildung sowie anderen und besseren organisatorischen Maßnahmen (Formulare, Pensionschlüssel u.ä.) würden sie