

Solveig Gasche*

Die Staatsanwaltschaft – (Unklarer) Rechtlicher Status und tatsächliches Bild

Die Staatsanwaltschaft stand im Juli 2015 im Fokus der öffentlichen Auseinandersetzung: Aus aktuellem Anlass sind die Fragen aufgeworfen worden, weshalb ein Generalbundesanwalt entlassen wird, nachdem er ein Gutachten in Auftrag gegeben hat, und ab wann ein Vertrauensverhältnis grundlegend gestört ist. Der folgende Beitrag verfolgt das Ziel, zur Versachlichung der Debatte beizutragen und den Stellenwert der Staatsanwaltschaft als einer Institution im Zwischenbereich von Exekutive und Judikative zu beleuchten.

I. Anlass

In der politischen Diskussion des Sommers 2015 wird ein Generalbundesanwalt a. D. zugleich als „Sündenbock“¹ und „Bauernopfer“² tituliert. In der Freien und Hansestadt Hamburg wird ein Generalstaatsanwalt nicht weniger pointiert als „Justizirrtum“ bezeichnet.³ Der „Skandal“, der sich in den letzten Wochen um § 94 StGB und den inzwischen in den Ruhestand versetzten Generalbundesanwalt Range und den als „Poltergeist, Scharfmacher und Kontrollfreak“⁴ karikierten Generalstaatsanwalt in Hamburg entfaltet hat, findet weit über den Kreis der Fachjuristen hinaus Aufmerksamkeit. Aus rechtlicher Perspektive fällt auf, dass sich die Presse in ihrer Berichterstattung größtenteils auf das Grundrecht der Pressefreiheit beruft, während die Aufgabe der Justiz, über die Einhaltung der Gesetze zu wachen, weitestgehend außer Acht gelassen wird. Die Staatsanwaltschaft ist nach § 152 II StPO verpflichtet, bei Vorliegen eines Anfangsverdachts zu ermitteln.

* Die Autorin ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Zivilrecht von Prof. Dr. Dr. h.c. Paschke an der Universität Hamburg.

¹ So u. a. Simone Peters, ZDF Morgenmagazin am 05.08.2015, <http://www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/2462650/Peter-Rangewar-nicht-mehr-zu-halten?bc=kua884718;kua446> (16.11.2015).

² Neben vielen Zeitungen und Politikern auch Markus Beckedahl, Chefredakteur von Netzpolitik.org.

³ So in der Ausgabe vom 16.7.2015 im Kommentar von Gall „Lutz von Selle – Ein Justizirrtum“, s. a.: <http://www.abendblatt.de/meinung/article205478041/Lutz-von-Selle-ein-Justizirrtum.html> (16.11.2015); Aufklärend und objektiver hingegen die Berichterstattung in: Unter Anklage, ZEIT Hamburg vom 23.07.2015, S. 3.

⁴ Vgl. Unter Anklage, ZEIT Hamburg vom 23.07.2015, S. 3.

Im Folgenden wird zunächst die historische Entwicklung der Staatsanwaltschaft beleuchtet, sodann die rechtliche Einbindung der Staatsanwaltschaft erläutert und zum Abschluss ein Blick auf die Selbst- und Fremdwahrnehmung der Staatsanwaltschaft geworfen.

II. Entstehung der Staatsanwaltschaft und deren rechtliche Stellung

Der Zeitpunkt der Entstehung der Staatsanwaltschaft in Deutschland wird häufig auf die Einführung der Staatsanwaltschaft in Preußen 1846 zurückgeführt.⁵ Die Anfänge und somit ein Aufweichen des bis dahin praktizierten Inquisitionsprozesses sind allerdings eher im Gedankengut der französischen Revolution zu suchen, das durch den *ministère public* des in den links-rheinischen Gebieten⁶ geltenden Code d’instruction criminelle vom 17.11.1808 Ausdruck fand.⁷

In den rechts-rheinischen Gebieten kam es im Zuge des Vormärzes mit Einführung einer öffentlichen Gerichtsverhandlung und eines mündlichen Beweisverfahrens, der Unabhängigkeit der Richter und einer Verbesserung der Rechte der Verteidigung zu grundlegenden strafverfahrensrechtlichen Reformen, die in den Strafprozessordnungen der Länder jeweils positivrechtlich fixiert wurden. So kam es zunächst in Baden 1832 zum „Gesetz für Pressedelikte“ und 1843 zum Erlass einer StPO.⁸

Einheitlich ist die Staatsanwaltschaft erst mit Inkraftsetzung von StPO und GVG am 27.01.1879 eingeführt worden.

⁵ Gesetz betreffend das Verfahren in den bei dem Kammergericht und dem Criminalgericht zu Berlin führenden Untersuchungen vom 17.07.1846.

⁶ Nach 1813 weiterhin in den preußischen Rheingebieten, in Rheinbayern und Rheinhesen in Kraft.

⁷ Vgl. insb. Darstellung bei Mittermaier, Gesetzgebung und Rechtsübung über Strafverfahren nach ihrer neuesten Fortbildung dargestellt und geprüft von Dr. C.J.A. Mittermaier (1856), Meister der Moderne, 1997, S. 146; Schmidt, Einführung in die Geschichte der deutschen Strafrechtspflege, 1995, S. 325 ff.

⁸ StPO in Württemberg 1843, 1845 in Sachsen und in Preußen 1846, in Bayern und Sachsen folgte die Einführung der Staatsanwaltschaft 1848.

1. „Kind der Revolution“ oder „trojanisches Pferd“?

In Deutschland galt die Einführung der Staatsanwaltschaft lange Zeit als Errungenschaft der Strafprozessreform des Vormärzes.⁹ Als Beleg dafür wurde insbesondere auf das Promemoria von Savigny und Uhden von 1846 hingewiesen, nach dem „der Staatsanwalt als Wächter des Gesetzes befugt sein [soll], in dem Verfahren gegen den Angeklagten von Anfang an dahin zu wirken, daß überall dem Gesetz ein Genüge geschehe.“¹⁰

In jüngster Zeit hat sich die Stilisierung der Staatsanwaltschaft als „Kind der Revolution“¹¹ allerdings zum „trojanischen Pferd“¹² gewandelt. Denn Anlass für die Einführung der preußischen Staatsanwaltschaft seien nicht liberale Forderungen gewesen, sondern vielmehr die bürokratischen und zeitlichen Hürden, die der Inquisitionsprozess angesichts des Hochverratsverfahren gegen 250 Teilnehmer des Polenaufstandes stellte. Der Regierung sei es dabei nicht um ein rechtsstaatliches Verfahren gegangen, sondern vielmehr darum, durch die Staatsanwaltschaft ihren Einfluss auf das Gerichtsverfahren nach Einführung der richterlichen Unabhängigkeit zu wahren. Nach ihrer Einführung sei die Staatsanwaltschaft regelmäßig zur Erreichung politischer Ziele instrumentalisiert worden.¹³ Dies erscheint angesichts der Affäre um den GBA a. D. *Range* schlüssig.

Trotz dieser verschiedenen Interpretationsmöglichkeiten steht jedoch fest, dass die Einführung der Staatsanwaltschaft die Weichen für ein rechtsstaatliches Verfahren gestellt hat. Gerne belegen Staatsanwält_innen diese vermeintliche Geburtsstunde als Beleg für ihre revolutionäre und liberale Einstellung.¹⁴ Einerseits bemerkenswert, als die Staatsanwält_innen so darauf bedacht sind, sich als zur dritten Gewalt zugehörig zu zählen. Andererseits unter Berücksichtigung der durchweg positiven Wahrnehmung des eigenen Berufsstandes nicht verwunderlich.

2. Gesetzliches Leitbild

Die Aufgaben der Staatsanwaltschaft lassen sich grob auf das Ermittlungsverfahren (dazu §§ 155 II, 160 II, 244 II StPO), die Anklageerhebung im Sinne des Akkusationsprinzips nach § 151 StPO, die Anklagevertretung in der

Hauptverhandlung (siehe § 170 I und §§ 213–295 StPO) und die Kontrolle des Strafvollzugs nach §§ 449 ff. StPO einteilen.

Bezeichnend ist, dass sich die umfassendste Beschreibung der Stellung der Staatsanwaltschaft in den Richtlinien zum Strafverfahren und Bußgeldverfahren (RiStBV)¹⁵ findet, die qualitativ als interne Verwaltungsvorschriften einzuordnen sind. Die gesetzlichen Normierungen hingegen bestimmen Funktion und Stellung nicht eindeutig, was zu Widersprüchen und Problemen führt.¹⁶ Die Interpretation oder konkrete Ausgestaltung wird seitens der Behörde, sprich Exekutive, und nicht mehr seitens der Legislative getroffen. Ein umfassendes Bild der Stellung und Aufgaben der Staatsanwaltschaft erschließt sich demnach nur im Kontext.

3. „Kavallerie der Justiz“

Deshalb zunächst ein Blick auf das allseits bekannte Vorurteil wie Standardbild der Staatsanwaltschaft als parteiische Behörde, die zu Lasten des Beschuldigten ermittelt und der jeweilige Staatsanwalt dabei noch einen persönlichen Karriereimpetus und gar Befriedigung bei Verhängung von Höchststrafen empfindet. Die Staatsanwaltschaft – die Kavallerie der Justiz! Dies bezieht sich auf eine Furcht einflößende, strenge, rücksichtslose und schneidige Staatsanwaltschaft zu wilhelminischen Zeiten.¹⁷

Ein militaristischer Vergleich mit der preußischen Reiterei fügt sich allzu harmonisch in die preußisch verwurzelte Staatsanwaltschaft ein, verfolgen wir das Bild einer „schnellbeweglichen Elitekampfruppe“ gegen den polnischen Arbeiteraufstand, die, einmal ausgedient, zu Aufklärung und Verfolgung umgeschult wurde.¹⁸ Die lange juristische Ausbildung bewirkte dabei, dass sich nur eine hinreichend betuchte Schicht, meist verwurzelt in studentischen Corps, der Staatsanwaltschaft zuwendete. Eine staatsanwaltsfreundliche preußische Personalpolitik sorgte dann noch für eine dichte Besetzung hoher Richterämter mit Staatsanwälten.¹⁹ Ob diese rein zufällig ausgesucht wurden oder es sich ausschließlich um Topjuristen oder überaus hörige Juristen handelte, sei dahin gestellt.²⁰

⁹ Schmidt, Strafrechtspflege, S. 329.

¹⁰ Promemoria von von Savigny und Uhden vom 23.03.1846, zitiert nach Otto, Die Preußische Staatsanwaltschaft. Aus Anlass ihres 50jährigen Bestehens als historisch-kritische Studie nach amtlichen Quellen bearbeitet, 1899, S. 40.

¹¹ Günther, Staatsanwaltschaft - Kind der Revolution, 1973.

¹² Rüping, GA 1992, 147 (158).

¹³ Vormbaum, Einführung in die moderne Strafrechtsgeschichte, 2011, S. 92 f.

¹⁴ Häußler, in: FS Landau, 2001, S. 393 (394 ff.).

¹⁵ Etwa Nr. 127, 128 RiStBV.

¹⁶ Vgl. Wohlers, Entstehung und Funktion der Staatsanwaltschaft. Beitrag zu den rechtshistorischen und strukturellen Grundlagen des reformierten Strafverfahrens, 1994, S. 20, 39.

¹⁷ Grosse, Amtsführung der Richter und Staatsanwälte aus der Sicht der Verfahrensbeteiligten in: Die Vorträge und Referate des Deutschen Richtertages 1987 in Hamburg, 1988, S. 67 (67).

¹⁸ So schon Döhring, DRiZ 1958, 282 (287); Rüping, GA 1992, 157 (157 f.).

¹⁹ Darstellung bei Agerius, Der Einfluß der Staatsanwaltschaft in der preußischen Justiz in: Preußische Jahrbücher 1895, Band 81, S. 1 (8).

²⁰ Negidius, Aulus Agerius und die preußische Staatsanwaltschaft, in: Preußische Jahrbücher 1896, Band 83, S. 97 (100), der von einer völ-

Dieser Staatsanwalt, der sich als Anwalt der Staatsgewalt versteht, heißt es nun, sei aber inzwischen längst ausgestorben. Staatsanwalt/anwältin heiße vielmehr, Anwalt/Anwältin der Bürgerinnen und Bürger zu sein, die im Staat leben und die der Staat zu beschützen hat. Nur vereinzelt würde der staatsanwaltschaftliche Strafverfolgungsanspruch noch überbetont.²¹

Demzufolge gäbe es heutzutage aber nur noch Staatsanwält_innen à la Fritz Bauer, die sich als „Rechts“-Anwalt verstehen – Kämpfer für die Durchsetzung von Gerechtigkeit und Wahrheit. Ferner hieße das, wer heute noch von „schneidigen, karrierebewussten und verfolgungswütigen“²² Staatsanwält_innen spricht, hat zu viel John Grisham gelesen und dabei nicht gemerkt, dass wir in Kontinentaleuropa „Civil law“ anwenden und der Ausgang eines Verfahrens in der Regel nicht von der Dicke des Geldbeutels abhängt.

Mitnichten – lautet zumindest die Antwort seitens der Strafverteidigung, die die Staatsanwaltschaft mit dem Vorwurf konfrontiert, sie nehme entlastende Beweismittel nicht einmal zur Kenntnis, sondern überlasse die Kenntnisnahme von vornherein den Gerichten. Was damit erklärt wird, dass durch die Übernahme der polizeilichen Ermittlungen zunächst ein Loyalitätsdruck zu Gunsten gerade dieser polizeilichen Ermittlungen entstehe und dadurch dann Furcht, an der Arbeit der Kollegen Kritik üben zu müssen, welcher die Staatsanwält_innen oft nicht gewachsen seien.²³

In Reihen der Strafverteidigung werden junge Kollegen davor gewarnt, die Staatsanwaltschaft als Feindbild anzusehen – aber werden auch im selben Atemzuge desillusioniert über ebendiese existente Wahrnehmung der Staatsanwälte gegenüber Strafverteidigern.²⁴

4. „Herrin des Ermittlungsverfahrens“

Welch schwerer Vorwurf, die Staatsanwaltschaft nehme entlastende Beweise nicht zur Kenntnis, ist sie bekannter Weise die „Herrin des Ermittlungsverfahrens“²⁵. Aber ist diese Bezeichnung noch gerechtfertigt? Oder wie steht es mit dem Bild vom Staatsanwalt als „Kopf ohne Hände“²⁶?

Die Bezeichnung des „Hilfsbeamten der Staatsanwaltschaft“ ist mit dem ersten Justizmodernisierungsgesetz 2004 durch den der „Ermittlungsperson“ in § 152 GVG ersetzt worden – ganz im Sinne einer immer stärker durchgreifenden vorbeugenden Verbrechensbekämpfung, sprich Strafverfolgungsvorsorge.²⁷ Dies hatte zur Folge, dass inzwischen zumindest im Bereich der Massenkriminalität nach polizeilichem Selbstverständnis die Staatsanwält_innen selbst als „volljuristische Hilfsbeamte“ zu bezeichnen sind, der richterliche Beschlüsse zu weitergehenden Ermittlungen einleitet.²⁸

Auffällig ist, dass die Staatsanwaltschaft wie die Polizei dabei ganz natürlich von einer Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Justiz ausgeht.

Ein offener Diskurs über dieses Verhältnis findet seitens der Staatsanwaltschaft nicht statt. Die Perzeption bewegt sich vielmehr im Rahmen eines Optimismus ob der engen Zusammenarbeit und effizienten Ermittlungen und der Entwicklung hin zu einem soliden Grundvertrauen. Dass die Staatsanwaltschaft ein Interesse an einem guten Verhältnis hat, leuchtet im Sinne effizienter und effektiver Ermittlungen ein.²⁹ Eine wirklich rechtsstaatliche Ermittlung, die das geltende Verfahrensrecht beachtet, kann nur in Zusammenarbeit mit der Staatsanwaltschaft als kompetente Rechtsaufsicht stattfinden. Schließlich kommt ihr nach § 161 StPO der Auftrag zu, eine funktionierende Strafverfolgung zu garantieren.

Ein Blick auf die konstant ansteigende Zahl an Gesetzen und Verordnungen zeigt, dass das Hauptarbeitsfeld der Staatsanwaltschaft heute in Bereichen des Verwaltungsrechts oder Straßenverkehrsrechts liegt.³⁰

Im Kontrast dazu steht eine allgemeine technische, personelle und informationelle Überlegenheit der Polizei. Unter sicherheitspolitischem Druck gewinnt Gefahrenabwehr zu Lasten aufwendiger und rechtlich schwieriger Ermittlungsarbeit immer größere Bedeutung.³¹

Nichts desto weniger liegt die Entscheidungskompetenz gem. § 161 StPO, § 152 GVG ausdrücklich bei der Staatsanwaltschaft, wie außerdem nach Nr. 3 I RiStBV die Beweisverwertungsgebote und – verbote zu beachten sind und nach Nr. 3 II RiStBV Eingriffe jederzeit möglich sind. Ihr kommt insbesondere die Aufgabe zu, die Ge-

lig unorganisierten und zufälligen Personalpolitik spricht; im Gegensatz dazu Krebs, Die Weisungsgebundenheit des Staatsanwalts, 2002, S. 36 ff.

21 Schaefer, in: FS Stöckel, S. 309.

22 Roxin, DRiZ 1969, 385 ff.

23 Kühne, Strafprozessrecht, 2003 S. 80; BGH NJW 1960, S. 253 (253); Keyl, Amtsführung der Richter und Staatsanwälte aus der Sicht der Verfahrensbeteiligten, in: Die Vorträge und Referate des Deutschen Richtertages 1987 in Hamburg, S. 75 (76 f.).

24 Dahs, Handbuch des Strafverteidigers, 2005, Rn. 185.

25 Vormbaum, Strafrechtsgeschichte, 2011, S. 96.

26 Roxin, DRiZ 1969, 385 (388).

27 81 % der Verfahren wurden 2011 von polizeilichen Behörden eingeleitet, auf die StA entfielen 15,4%; vgl. den Bericht „Rechtspflege 2011“, S. 21, 30, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/Querschnitt/BroschuereJustizBlick0100001099004.pdf?__blob=publicationFile (15.11.2015).

28 Jahn, in: Heghmanns/Scheffler, 2008, Rn. 39, S. 18 f.

29 Frank, DRiZ 2008, 126 ff.

30 Abgesehen von Organisierter und Wirtschaftskriminalität im Zuständigkeitsbereich des GBA.

31 Frank/Titz, ZRP 2008, 127 (128).

samtverantwortung für die Ermittlungen der Polizei zu übernehmen.³²

Allerdings wird die Staatsanwaltschaft in 90 % der Fälle erst nach Abschluss des Ermittlungsverfahrens eingeschaltet, als der Polizei nach § 163 StPO in Fällen kleiner bis mittlerer Kriminalität der „erste Zugriff“ zusteht. Bei Kapitalverbrechen hingegen soll die Staatsanwaltschaft von Anfang an beteiligt sein, ist dies jedoch derzeit nur bei etwa 60 %. Insofern weicht die tatsächliche Ausübung der Sachleitungsbefugnis erheblich von der verfahrensrechtlich vorgesehenen Rolle für die Staatsanwaltschaft ab. Insofern ist es nicht fernliegend von einer Überlebensangst der Staatsanwaltschaft gegenüber der Polizei auszugehen.³³

Hinzu kommt, dass eine breit angelegte Ermittlungstätigkeit praktisch wegen der Anzahl der Verfahren nicht zu bewerkstelligen ist, als sie notwendigerweise in Handlungsunfähigkeit mündete. In der Regel ist die Erledigungsentscheidung der Staatsanwaltschaft von Interessen der am Ermittlungsverfahren Beteiligten beeinflusst, also insbesondere durch das polizeiliche Ermittlungsergebnis und das Interesse der Geschädigten an einer effektiven Strafverfolgung und Aufklärung. Nur in seltenen und bedeutenden Fällen ermittelt die Staatsanwaltschaft persönlich.³⁴

Insofern heißt es sich vom Bild der Staatsanwaltschaft als „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ zu verabschieden. Dabei liegt diese Veränderung des Rollenbildes vorwiegend im Personalmangel begründet, der sich aus einer unzureichenden Berechnung der Pensen nach dem Personalbedarfsberechnungssystem (Pebsy) ergibt. Tatsächlich ist der justizielle Personalbedarf höher als der Personalbestand.³⁵ Dies äußert sich etwa darin, dass Strafkammern teilweise unterbesetzt agieren wie sich in den dadurch notwendigerweise häufenden Absprachen nach § 257c StPO und verkürzten Abschlüssen zeigt.³⁶ Absprachen sind insbesondere hinsichtlich der Schuldangemessenheit und des Gleichheitsgrundsatzes problematisch, wodurch sie in der Praxis als Abweichung des geltenden Strafprozessrechts zu werten sind. Orientierung bietet sodann eine individuelle, plausible und nicht etwa eine vom Legalitätsprinzip abgeleitete Lösung. Dies führt zu einem Glaubwürdigkeits- und Vertrauensver-

lust des Rechtssystems.³⁷ Davon, dass die Staatsanwaltschaft be- und entlastende Beweise selbst sammelt, ist mit Verlaub Abstand zu nehmen.

5. „Objektivste Behörde“

Gem. § 160 II StPO hat die Staatsanwaltschaft als unparteiische Instanz be- und entlastende Beweise zu berücksichtigen. Danach müsste die Staatsanwaltschaft eigentlich die „objektivste Behörde der Welt“ sein. Wer methodisch korrekt vorgeht, wird schnell auf die Erwidern des *Franz von Liszt* an den Urheber dieser Bezeichnung, den damaligen Generalstaatsanwalt am Berliner Landgericht *Isenbiel*, stoßen, der verlaublich: „Ich gebe eines zu: die Parteistellung der Staatsanwaltschaft ist durch unsere Prozeßordnung besonders verdunkelt worden. Durch die Aufstellung des Legalitätsprinzips, durch die den Staatsanwalt auferlegte Verpflichtung in gleicher Weise Entlastungs- wie Belastungsmomente zu prüfen, könnte ein bloßer Civiljurist - schön nicht - ein bloßer Civiljurist, zu der Annahme verleitet werden, als wäre die Staatsanwaltschaft nicht Partei, sondern die objektivste Behörde der Welt. Ein Blick in das Gesetz reicht aber aus, um diese Entgleisung als solche zu erkennen.“³⁸

Ein Blick ins Gesetz offenbart zunächst den Status des Generalbundesanwalts als politischen Beamten gem. § 54 I Nr. 5 BBG, wonach dieser mit den allgemeinen Richtlinien der Regierung übereinzustimmen hat und ohne Begründung sofort in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann. Dies trifft erst seit 2010 nur noch auf den Generalbundesanwalt zu. Wie an GBA a. D. *Rangete* zu sehen ist, kann eine Versetzung in den Ruhestand mitunter sehr schnell gehen.

Aber auch auf Landesebene besteht weiterhin die Möglichkeit des externen und internen Weisungsrechts, also der Möglichkeit gem. §§ 146, 147 I – III GVG Weisungen seitens des Justizministers und seitens des nächsten vorgesetzten Beamten zu erteilen. Und das in Form von allgemeinen, man denke an die RiStBV, und konkreten Weisungen, die nicht schriftlich sondern auch beiläufig, auf dem Heimweg oder im Fahrstuhl, fallen können.

Da hilft das gern verwendete Argument, dass Weisungen in der Praxis so gut wie nicht vorkommen würden, nicht weiter. Aber es bietet vielleicht einen Zugang dazu, dass sich Staatsanwälte trotz ihrer gesetzlich normierten Abhängigkeit als „eigentlich unabhängig“³⁹ verstehen und eine Identifizierung mit der „objektivsten Behörde der Welt“ auch heute noch stattfindet.⁴⁰

³² *Jahn*, in: Heghmanns/Scheffler, 2008, S. 19, Rn. 40.

³³ *Schulz*, Die Teilung der erkennenden Gewalt, in: Staatsanwaltschaft – europäische und amerikanische Geschichten, 2005, S. 337.

³⁴ Zu Abweichungen vom polizeilichen Ermittlungsergebnis kommt es bspw. in Fällen Schweren Diebstahls in nur ca. 3 % der Fälle, in Fällen Schwerer Kriminalität in etwa 44 %, vgl. *Blankenburg u. a.*, Die Staatsanwaltschaft im Prozess strafrechtlicher Sozialkontrolle, 1978, S. 304f.; *Pragst*, Auf Bewährung - Mein Jahr als Staatsanwalt, 2011, S. 45f.

³⁵ *Harms*, DRiZ 2008, 126 (131); *Combé*, Stellung und Objektivität der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, 2007, S. 50.

³⁶ Ausgenommen die Verfahren schwerer Kriminalität.

³⁷ Beschluss vom 03.03.2005, Großer Senat für Strafsachen, GSSt 1/04; *Frank*, DRiZ 2008, 126 (130).

³⁸ *Von Liszt*, Vortrag vor dem Berliner Anwaltsverein am 23.03.1901.

³⁹ *Günther*, DRiZ 2002, 57 (59); *Krebs*, Weisungsgebundenheit, S. 327.

⁴⁰ *Heghmanns*, Das Arbeitsgebiet des Staatsanwalts, 4. Aufl. 2010,

6. Exekutive oder Judikative?

Daraus mag die wie selbstverständlich erfolgende Einordnung der Staatsanwälte zur Justiz resultieren. Dabei ist diese so selbstverständlich gar nicht, ist die Staatsanwaltschaft nach der vorliegenden Gesetzeslage doch der Exekutive zuzuordnen, da Art. 92 GG die rechtsprechende Gewalt den Richtern vorbehält und die Staatsanwält_innen zudem Weisungen des Justizministers nach § 146 GVG unterstellt sind. Das Zwischenergebnis lautet demnach: Ausgehend von der gesetzlichen Lage ist die Staatsanwaltschaft der Exekutive zuzurechnen, übernimmt aber Aufgaben der Rechtspflege.⁴¹

Trotzdem ist die Debatte um die Zugehörigkeit der Staatsanwält_innen zur Justiz oder Exekutive seit den 50er Jahren bis heute immer wieder geführt worden.⁴² So kam es im Zuge der Einführung des Deutschen Richtergesetzes zu intensiven Auseinandersetzungen, gefolgt von detaillierten Änderungsvorschlägen, die explizit die von allen Seiten zu vernehmende Forderung nach Gleichstellung der Staatsanwält_innen zu den Richtern aufgriffen wie die Klarstellung ob der Zugehörigkeit zur Justiz. Diese Entwürfe sind unberücksichtigt geblieben. Vorlagen wie das Dresdener Plädoyer 2003 oder der Vorschlag des Deutschen Richterbundes für ein Zwei-Säulen-Modell 2007 zeigen, dass sich die Unzufriedenheit seitens der Staatsanwält_innen nicht gelegt hat.

So fragt *Zachariä* schon 1846, „weshalb denn diesen Engeln in Menschengestalt, die nur Wahrheit und Recht suchen und wollen, und kein Haar breit von der Linie der Gerechtigkeit abweichen, nicht die ganze Strafrechtspflege überlassen werde und wozu denn überhaupt noch Richter und Vertheidiger nöthig seyen? [...] Vertreter der Rechtsinteressen der bürgerlichen Gesellschaft vor dem Richter mag man den Staatsanwalt nennen; mehr aber nicht! hiermit ist ihm eine eben so wichtige als würdige Stellung eingeräumt.“⁴³

a) Die Staatsanwaltschaft als Partei

Nach gesetzlicher Lage ist die Staatsanwaltschaft objektive Behörde und damit keine Partei. Allerdings ruft das Auftreten der Staatsanwält_innen in der Hauptverhandlung als vermeintlich gegnerische Partei Bedenken hervor.

Als rechtsstaatliche Errungenschaft der Einführung der Staatsanwaltschaft ist insbesondere die damit verbundene Abkehr vom Inquisitionsprozess zu werten, spricht

der Einheit von Ankläger und Richter. Zum Ausdruck kommt dabei das Phänomen der „psychischen Doppelbelastung“, das die Unmöglichkeit beschreibt, gleichzeitig anzuklagen und objektiv zu richten.⁴⁴ Um eines fairen Verfahrens Willen ergibt sich gerade aus diesem Konflikt die Aufgabenteilung zwischen Rechtsanwaltschaft, Staatsanwaltschaft und Richterschaft. Die Ausgestaltung der staatsanwaltlichen Aufgaben nach § 160 II StPO reaktiviert jedoch genau diesen Widerspruch. So darf es nicht verwundern, dass *Zachariä* schon 1846 darauf hinweist, dass „der Staatsanwalt nothwendig auf dem Standpunkt der Parthei“ steht, als man „demjenigen, von welchem der Angriff ausgeht, nicht zugleich die Functionen der Vertheidigung übertragen“ könne.⁴⁵ Verwunderlich hingegen ist, dass die Gesetzeslage heute noch dieselbe ist und dementsprechend noch dieselbe Kritik geäußert wird.⁴⁶

Untersuchungen haben ergeben, dass die Staatsanwaltschaft in der Hauptverhandlung als Partei auftritt. Dass es nicht zu Konflikten komme, sei darin begründet, dass Richter und Staatsanwält_innen intern eine Rollenaufteilung vornähmen, wobei die Richter_innen die milde und die Staatsanwält_innen die harte Rolle übernehmen.⁴⁷

Im Gegensatz dazu meint die Rechtsanwaltschaft, dass zwischen Richter_innen und Staatsanwält_innen keine Allianz bestehen könne, dies jedoch trotzdem seitens der Angeklagten so wahrgenommen werde.⁴⁸ Die Staatsanwält_innen selbst gehen hingegen teilweise davon aus, als ein „allzu mächtiger Gegner“⁴⁹ zu erscheinen.

b) Richter vor dem Richter

Vor diesem Hintergrund ist auf die beweglichen Zuständigkeiten hinzuweisen. Diese ermöglichen der Staatsanwaltschaft örtlich wie sachlich zwischen verschiedenen Gerichten zu wählen und auf die personelle Besetzung Einfluss zu nehmen. Diese Befugnisse sind etwa in den §§ 7 ff., §§ 2, 3 StPO, § 24 I Nr. 3, § 74a II GVG normiert, für Jugendschutzsachen siehe § 26 I S. 1, II GVG.

Schon 1877 existierte in § 75 II GVG eine Befugnis zum Antrag auf Überweisung, erst mit der Bundesratsverordnung vom 07.10.1915 folgte dann die gesetzliche Einführung und mit der Lex Emminger vom 04.01.1924 eine umfassende Erweiterung.⁵⁰ Bei Inkrafttreten der StPO

S. 8, Rn. 26; *Döhring*, DRiZ 1958, 282 (285); *Enderl*, DRiZ 2001, 130 (130).

⁴¹ BVerfGE 9, 223 f.

⁴² Vgl. *Rebehn*, DRiZ 2015, 286 f.

⁴³ *Zachariä*, Die Gebrechen und die Reform des deutschen Strafverfahrens, 1846, S. 271 f.

⁴⁴ *Geppert*, Der Grundsatz der Unmittelbarkeit im deutschen Strafverfahren, 1979, S. 47.

⁴⁵ *Zachariä*, Deutsches Strafverfahren, S. 272.

⁴⁶ *Combé*, Stellung und Objektivität der Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, 2007, S. 48; *Kausch*, Der Staatsanwalt. Ein Richter vor dem Richter?, 1980, S. 229.

⁴⁷ *Blankenburg u. a.*, Sozialkontrolle, 1978, S. 257 ff.

⁴⁸ *Keyl*, Amtsführung, 1987, S. 75 (78).

⁴⁹ *Döhring*, DRiZ 1958, 282 (287).

⁵⁰ RGBl 1915, S. 631 f., § 3 I Bundesratsverordnung und RGBl 1924, S. 15, VO über Gerichtsverfassung und Strafrechtspflege.

1877 hatte der Staatsanwalt zwei Möglichkeiten, ein Ermittlungsverfahren zu beenden, die Einstellung nach § 170 II StPO und die Anklage nach § 170 I StPO. Heute gibt es weitaus mehr Möglichkeiten ein Ermittlungsverfahren weiter zu führen. Zu Gunsten positiver Aufklärungsquoten ist die Staatsanwaltschaft geneigt, eine Einstellung einem Freispruch vorzuziehen. Überwiegend sieht die Staatsanwaltschaft von der Verfolgung ab und stellt Verfahren ein.⁵¹

Sind die beweglichen Zuständigkeiten inzwischen zwar zeitlich erprobt, ändert dies nichts daran, dass seit ihrer Einführung Einwände bezüglich der Flexibilität und einem damit verbundenen Machtzuwachs für die Staatsanwaltschaft erhoben werden.⁵² Heute dreht sich die Debatte insbesondere darum, inwiefern der „gesetzliche Richter“ nach Art. 101 I S. 2 GG noch gewährleistet ist.

Gerade die Rechtsanwaltschaft sieht sich benachteiligt. Die beweglichen Zuständigkeiten erhöhten das Missbrauchsrisiko, seien zudem unzureichend gerichtlich nachprüfbar und führten so zu einer verfassungsrechtlichen Schlechterstellung des Angeklagten. Die Staatsanwält_innen mutierten zur „menschlichen Gefahrenquelle“⁵³.

Problematisch ist außerdem, wie die Entscheidung der Staatsanwälte zu Stande kommt. Erhebungen zeigen, dass dabei individuelle Kriterien und Interessen verfolgt werden, die sich losgelöst vom Gesetzeswortlaut vermehrt an staatsanwaltlichem Gewohnheitsrecht orientieren.⁵⁴ Die Entscheidung, ob und wo angeklagt wird, unterliegt dem persönlichen Ermessen der Staatsanwält_innen, sodass letztlich die Bezeichnung als „Richter vor dem Richter“⁵⁵ gerechtfertigt erscheint. In diesem Sinne werden auch die Kompetenzen, die den Staatsanwälten durch die beweglichen Zuständigkeiten zugesprochen werden, als Einführung einer staatsanwaltschaftlichen Sanktionsmöglichkeit gewertet. Dies ist aber verfassungsrechtlich nicht gewollt. Werden der Staatsanwaltschaft richterähnliche Kompetenzen zugesprochen, ist dies theoretisch ein Schritt zurück zum Inquisitionsprozess, wenn auch weit entfernt von einer Rückkehr zum mittelalterlichen Inquisitionsprozess.⁵⁶

51 2009 sind ca. 62 % aller Verfahren eingestellt und 27 % angeklagt worden, wobei es erhebliche Abweichungen zwischen den Ländern gab, so wies Hamburg 2009 eine Einstellungsquote von 71 %, Bayern von 54 % auf, vgl. Justiz auf einen Blick, 2011, S. 10: http://www.dgfpi.de/ftp_files/pdf/medien/2012-01-26_Justiz_auf_einen_Blick_Ausgabe-2011.pdf (16.11.2015).

52 Vormbaum, Die Lex Emminger vom 4. Januar 1924, 1988, S. 163 ff. und S. 172 ff.; Naucke, KritV 1999, 336 (349).

53 Arnold, ZIS 2008, 92 (93).

54 Arnold, ZIS 2008, 92 (96 ff.).

55 Kausch, Ein Richter vor dem Richter?, 1980, vgl. allein den Titel.

56 Kausch, Ein Richter vor dem Richter?, 1980, S. 235 f.

Entgegen dieser Bedenken hat das BVerfG die Verfassungsmäßigkeit der beweglichen Zuständigkeiten bestätigt. Zwar könne eine Missbrauchsgefahr nicht ausgeschlossen werden, allein die abstrakte Missbrauchsmöglichkeit führe jedoch nicht zur Verfassungswidrigkeit. Praktikabilitätsabwägungen und die gerichtliche Kontrollmöglichkeit nach § 209a StPO gewährleisten zudem eine grundrechtsgemäße und gleiche Anwendung der beweglichen Zuständigkeiten.⁵⁷

c) Weisungsgebundenheit

„Es ist nicht erforderlich, daß ein jeder Staatsanwalt einer konservativen Partei angehöre. Daß man aber nicht über seine Gesinnung hinwegsehen kann, das ergibt sich daraus, daß es wohl schwerlich wohlgethan sein möchte, einen Sozialdemokraten zum Staatsanwalt zu machen. Wer eine solche Stelle einnehmen will, der muß durchaus königstreu und vaterlandsliebend sein; er darf keiner Partei mit destruktiven Tendenzen, keiner Partei angehören, welche gewerbsmäßig der Regierung Opposition macht [...] Der Staatsanwalt muß ein thatkräftiger Mann sein. Furcht und Ängstlichkeit darf er nicht kennen, ebenso wenig unangebrachte Rücksichten.“⁵⁸

Der Konflikt beginnt 1852, wenn es heißt, dass Staatsanwälte „in hervorragendem Maße als politische Beamte anzusehen sind. Abhängig von den Weisungen der Regierung haben sie deren Interessen, d. h. die Interessen der jeweiligen Herrschenden politischen Richtung wahrzunehmen.“⁵⁹ Sind die Staatsanwält_innen inzwischen zwar keine politischen Beamten mehr, besteht das externe und interne Weisungsrecht sehr wohl noch weiterhin. Bis heute sind Forderungen nach einer unabhängigen Staatsanwaltschaft unter Abschaffung des Weisungsrechts zu vernehmen. Diese Forderungen stehen in Kontrast dazu, dass eine Abschaffung des Weisungsrechts von vielen Staatsanwälten im Sinne einer Garantie einer einheitlichen und somit gleichen Strafverfolgung als gar nicht wünschenswert angesehen wird.⁶⁰ Dabei gehen die Äußerungen gar soweit, eine Abschaffung des Weisungsrechts einer Abschaffung der Staatsanwaltschaft gleichzusetzen. Diesem unabhängigen Staatsanwalt wäre es sodann nicht mehr möglich, sich mit anderen Staatsanwälten abzusprechen und abzustimmen, was dazu führe, dass dieser unabhängige Staatsanwalt letztlich zum Richter würde. Dies sei die Rückkehr zum mittelalterlichen Inquisitor.⁶¹

57 BVerfGE 9, 223; 22, 254.

58 Otto, Preußische Staatsanwalt, 1899, S. 192.

59 § 87 Preußisches Gesetz bzgl. der Dienstvergehen der nichtrichterlichen Beamten vom 21.07.1852.

60 Häußler, in: FS Landau, 2001, S. 393 (406); Wagner, JZ 1974, 212 (218); Döhring, DRiZ 1958, 282 (283).

61 Schulz, Teilung der Gewalt, 2005, S. 311 (334 f.); Günther, Kind der Revolution, 1973, S. 48 f.

Diese Argumentation verkennt allerdings, dass wesentliches Charakteristikum eines Inquisitionsprozesses die Einheit von Anklage und Richter sind. Die Einführung einer weisungsunabhängigen Staatsanwaltschaft bewirkt aber mitnichten die Abschaffung des Richteramtes. Eine Umfunktionierung der Staatsanwält_innen zum Richter kann in Verbindung mit den beweglichen Zuständigkeiten bewirkt werden – dieser Prozess findet jedoch unabhängig davon statt, ob die Staatsanwält_innen Weisungen erhalten oder nicht. Dies verändert nur den Urheber der Entscheidung des Richters vor dem Richter, nicht aber dessen Existenz an sich.

Zugang zur staatsanwaltschaftlichen Argumentation bietet die Lektüre staatsanwaltlicher Erfahrungsberichte. Ausgehend von einer grundlegenden Aufteilung in allgemeine und konkrete Weisungen ist weiterführend zwischen echten, sprich expliziten, und unechten, sprich impliziten, Weisungen zu differenzieren. Allgemeine Weisungen wie die RiStBV werden als wesentlich für die tägliche Arbeit wahrgenommen, echte Weisungen hingegen würden nicht erteilt.⁶² Negativ fielen die Berichte bezüglich der Möglichkeiten von Berichtspflichten und weisender Gespräche aus, die belastender und bestimmender wahrgenommen wurden als etwa echte Weisungen.⁶³ Die Abhängigkeit der Staatsanwält_innen kann zuweilen eine Erleichterung versprechen, stehen etwa persönliche Gründe einer Entscheidung im Wege. So dann gibt es immer die Möglichkeit der Devolution.

Allein eine Begründungspflicht von Weisungen bewirkt etwa schon das Wegfallen subtiler Weisungen und bedeutete eine psychische Erleichterung für Staatsanwält_innen. Ob hingegen eine gänzliche Abschaffung des Weisungsrechts angezeigt ist, ist fraglich, als die weitgehend positive Wahrnehmung seitens der Staatsanwält_innen ernst zu nehmen und in den Diskurs mit einzubeziehen ist. Sicherlich kann eine weisungsabhängige Staatsanwaltschaft eine gleiche Strafverfolgung garantieren. Dies schließt aber nicht aus, dass dies eine unabhängige Staatsanwaltschaft nicht ebenso vermag. Die Weisungsabhängigkeit bewirkt also nur, dass eine andere Instanz die Entscheidung trifft, wobei auch Minister an Recht und Gesetz im Sinne von Art. 20 III GG gebunden sind – ebenso wie die Staatsanwaltschaft. Maßgebliches Kriterium ist das Gesetz, eines externen Weisungsrechts bedarf es dafür nicht.

Dass dies funktionieren kann, zeigt die erfolgreiche Einführung einer unabhängigen Staatsanwaltschaft etwa in Litauen oder Italien.

⁶² Pro Staatsanwalt/anwältin werden jährlich ca. 4,5 Weisungen erteilt, vgl. Krebs, Weisungsgebundenheit, 2002, S. 316.

⁶³ Krebs, Weisungsgebundenheit, 2002, S. 305; Schöndorf, Strafrecht auf Abwegen. Ein Staatsanwalt zieht Bilanz, 2001, S. 197 f.

III. Zur gesellschaftlichen Wahrnehmung

„Es hat sich in der Praxis eingebürgert, dass die meisten Staatsanwälte ein Interesse daran haben, den Angeklagten ‚hineinzulegen‘. Sie machen damit Karriere. Lass den Staatsanwalt reden und denk dir deinen Teil.“⁶⁴

1. Im Wandel der Zeit

Ist schon im 19. Jahrhundert ein Generalverdacht des Strebertums gegen die Staatsanwaltschaft erhoben worden,⁶⁵ sieht sich die Staatsanwaltschaft auch heute noch in Korruptionsverfahren und der organisierten Wirtschaftskriminalität mit dem Vorwurf der Käuflichkeit und der engstirnigen Verfolgung des Karrierewegs konfrontiert. Im Zweifel ginge es der Staatsanwaltschaft nur um die eigene Macht und das eigene berufliche Fortkommen.⁶⁶ Solche Vorwürfe treffen sicherlich nur im Einzelfall zu und sind nicht verallgemeinerungsfähig. Von der Hand zu weisen ist es allerdings nicht, dass ein gewisser Ermittlerinstinkt und Ehrgeiz vorhanden sein muss – könnte die Masse an Verfahren sonst gar nicht bewerkstelligt werden.⁶⁷ Ein Vergleich staatsanwaltschaftlicher Anträge mit der letztlichen gerichtlichen Entscheidung hat ergeben, dass der staatsanwaltschaftliche Antrag je nach Deliktsform 32 % bis 57 % höher ist als das letzte Urteil. Wird das Verfahren allerdings von Staatsanwält_innen in eigener Sache geführt, ist die Diskrepanz zwischen Antragsstellung und gerichtlicher Entscheidung niedriger als in fremder Sache, die Verurteilungsquote im Ergebnis jedoch höher. Sind Staatsanwält_innen von der Schuld eines Straftäters überzeugt, liegt es auf der Hand, dass eine Verurteilung in ihrem Sinne ist. Ein Freispruch kann hingegen, trotz zwingend zu unterstellenden rechtsstaatlich geleiteten Erwägungen, Zweifel in Richtung einer persönlichen Niederlage aufkommen lassen.⁶⁸

Wurde im 19. Jahrhundert noch berichtet, dass es die Ankläger „nicht an Mitteln fehlen liessen, um Richter und Geschworne einzuschüchtern“⁶⁹, gestaltet sich die Lage heute anders. Im 21. Jahrhundert zeichneten sich Staatsanwält_innen, so die Selbsteinschätzung, im Gegenteil durch ein besonders ausgeprägtes Gespür für soziale Verantwortung und soziales Verständnis aus, das es bezüglich der §§ 153 StPO (Bagatellsachen), des Täter-Opfer-Ausgleichs, des Opferschutzes oder der Diversion im Jugendschutzverfahren (vgl. § 45 JGG) anzuwenden

⁶⁴ Tucholsky, Merkblatt für Geschworene 1929.

⁶⁵ Agerius, pr. Justiz, 1895, S. 1 (27).

⁶⁶ Roth u. a., Anklage unerwünscht - Korruption und Willkür in der deutschen Justiz, 2007, S. 7 f.

⁶⁷ Krebs, Weisungsgebundenheit, 2002, S. 327 ff.; Pragst, Jahr als St., 2011, S. 34, S. 44 ff.

⁶⁸ Pragst, Jahr als St., 2011, S. 199 ff.; Blankenburg u. a., Sozialkontrolle, 1978, S. 257 f.

⁶⁹ Mittermaier, Gesetzgebung, 1997, S. 146, Fn. 10.

gelte. Opfer von Gewalttaten würden bei der Staatsanwaltschaft immer echte Menschlichkeit und Verständnis vorfinden können.⁷⁰

Diese Eigenschaften fügen sich nur allzu gut in das Bild der Staatsanwält_innen als „Sozialingenieure“⁷¹. Insbesondere im Rahmen der oben erwähnten Möglichkeiten durch die beweglichen Zuständigkeiten kann dies in Jugendstrafsachen zutreffen. Ein anderes Beispiel ist etwa die Institutionalisierung einer Ansprechpartnerin bei der Berliner Staatsanwaltschaft für Opfer homophober Gewalt im August 2012. Auf Seiten der Staatsanwälte wird dieser Wandel des sozialen Verständnisses als äußerst positiv wahrgenommen. Nie seien Staatsanwälte so kritisch, aufgeschlossen und empfindsam gewesen wie heute. Aus einer schlichten Notwendigkeit wird den positiven Eigenschaften sodann auch Kreativität zugesprochen.⁷²

Zunächst sei anzuführen die Kritikfähigkeit der Staatsanwält_innen – denn die richterliche Entscheidung ist das letzte Wort, das den Staatsanwält_innen die Möglichkeit zur Selbstkontrolle und zur Abwehr gegen Selbstüberschätzung an die Hand gibt. Auf diese Art und Weise würde von vornherein einem übersteigertem Individualismus Einhalt geboten.⁷³

Darüber hinaus verstehen sich Staatsanwält_innen als äußerst kommunikativ – gehört eine stete Zusammenarbeit mit Richtern, Polizeibeamten, Sachverständigen, Bewährungshelfern, Justizvollzugsbediensteten und Kollegen zum Berufsalltag. Für den Fall der Fälle wird trotzdem noch fürsorglich darauf hingewiesen, dass die jungen Kollegen zu Gunsten des Arbeitsklimas gegenüber Mitarbeitern nicht in die Vorgesetztenrolle und Befehlston verfallen sollten.⁷⁴

2. Im Buchstabendezeranat

Ein letzter Blick sei dem Alltag der staatsanwaltlichen Tätigkeit gewidmet.

Staatsanwaltschaften sind intern in verschiedene Dezernate aufgeteilt. Je nach Größe der Staatsanwaltschaft bestehen für bestimmte Delikte Sonderdezernate.⁷⁵ Alle übrigen Delikte werden sogenannten Buchstabendezernten zugewiesen, die Zuordnung der Akten erfolgt so-

dann nach den Nachnamen der Beschuldigten. Diese Aufteilung in verschiedene Dezernate fördert die Effizienz der Sachbearbeitung und damit die Verbrechensaufklärung.

Der Alltag der Staatsanwält_innen im Buchstabendezeranat ist vornehmlich gekennzeichnet durch eine Aktenflut, die von „offenen Verfahren“ begleitet werden, nicht zu vergessen der wöchentliche Sitzungsdienst. Die Aktenflut ist auf die oben schon angeführte personelle Überlastung zurückzuführen. Die „offenen Verfahren“ hingegen sind Ermittlungsakten, die noch keiner Abschlussverfügung zugeführt wurden und auf weitere Ermittlungsmaßnahmen hin geprüft werden müssen.

Hauptbereich der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit stellt demnach die Bearbeitung von Akten in Form von Anträgen, Anforderungen und Gesuchen dar.⁷⁶ Berichte über den staatsanwaltschaftlichen Berufsalltag klingen zu Weilen apokalyptisch, wenn etwa von „Justizzombies“ gesprochen wird, die gleich denken, gleich aussehen und gleich handeln, sprich eine „gleichförmig depressive, uniformierte Masse“ seien.⁷⁷

IV. Fazit

Die Staatsanwaltschaft ist folglich mit vielen Vorurteilen belegt. Bilder und Statusvorstellungen entstehen dort, wo Interesse geweckt wird und es zu Reibungen und Konflikten kommt. In den aktuell diskutierten Fällen ist eben diese Situation eingetreten: die Staatsanwaltschaft eckt an und lässt Kritik am tradierten Rollenverständnis entstehen. Kern der sich entwickelnden Konfliktlage ist, auch in der *netzpolitik.org* Affäre, eine unzureichende gesetzliche Normierung.

Einerseits offenbart sich dieses Defizit in der Diskrepanz der (verfahrens-)rechtlichen zur tatsächlichen Rolle der Staatsanwaltschaft. Andererseits gründet es maßgeblich in der auf das Jahr 1846 zurückgehenden gesetzlichen Konzeption der Staatsanwaltschaft als objektive Behörde, die zugleich anklagend und somit subjektiv wertend tätig ist. Die Zuordnung der Staatsanwaltschaft zur Rechtspflege und somit zur Exekutive ist inzwischen höchstrichterlich geklärt worden. Davon unbenommen verstehen sich Staatsanwälte selbst als zur Judikative gehörig. Geradezu symptomatisch ist dabei, dass diese Diskrepanz seit der Einführung der Staatsanwaltschaft besteht und seither als Problem wahrgenommen wird, ohne dass eine rechtliche Aufarbeitung erfolgt ist. Für das Bild in der Öffentlichkeit und auch das Selbstbild der Staatsanwaltschaft bleibt diese Diskrepanz nicht ohne Folgen. Sie dürfte auch die Ursache sein für den seit jeher

70 *Laserstein*, Wie verteidige ich mich im Strafverfahren. Ein lustigster Helfer in Strafsachen, 1953, S. 214.

71 *Günther*, Kind der Revolution, 1973, S. 42.

72 *Kintzi*, Staatsanwaltschaft – objektive Behörde und Anwalt des Staates, in: Die Vorträge und Referate des Deutschen Richtertages 1987 in Hamburg, 1988, S. 309 (330f.); *Grosse*, Amtsführung, 1988, S. 67 (68).

73 *Heghmanns*, Arbeitsgebiet, 2010, Rn. 22.

74 *Heghmanns*, Arbeitsgebiet, 2010, Rn. 143f.

75 Etwa in Berlin für Jugend, Wirtschaft, organisierte Kriminalität, Betäubungsmittel, politische motivierte Kriminalität oder Verkehrssachen.

76 *Grosse*, Amtsführung, 1988, S. 67 (70ff.); *Pragst*, Jahr als St., 2011, S. 45f.

77 *Schöndorf*, Strafrecht, 2001, S. 59f.; vgl. *Pragst*, Jahr als St., S. 32f.

bestehenden Konflikt des Verständnisses der Rolle und Aufgaben der Staatsanwaltschaft im Spannungsfeld von Justiz und Politik.

Eine Änderung auf nationaler Ebene ist nicht in Sicht. Möglicherweise kann jedoch über die Einrichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft im Sinne von Art. 86 AEUV eine Klärung der Rechtstellung herbeigeführt werden. Die europäische Kommission hat dem Rat der Europäischen Union schon einen Vorschlag zur Europäischen Staatsanwaltschaft zur Stellungnahme zukom-

men lassen.⁷⁸ Welche Auswirkungen eine etwaige Verordnung für die deutsche Rechtslage haben wird, bleibt insofern noch abzuwarten.⁷⁹ Auch wenn die gegenwärtigen Auseinandersetzungen aus aktuellem Anlass vor allem einen politischen Hintergrund haben mögen, ist es doch Aufgabe des Gesetzgebers unserer Zeit für eine klare Gesetzeslage zu sorgen.

⁷⁸ KOM (2013) 534 endg.

⁷⁹ Magnus, ZRP 2015, 181 ff.

Anna-Lia Tanduo*

Das Jurastudium in Italien

In Deutschland kämpfen Jurastudierende in Klausuren vor allem mit der Zeit, in Italien hingegen kommen die meisten Studenten erst in ihrer Abschlussarbeit dazu, einen eigenen Gedanken zu Papier zu bringen. Der folgende Beitrag soll im Rahmen eines Erfahrungsberichts der Autorin einen kurzen Vergleich der beiden Prüfungssysteme bieten.

Deutsche Jurastudierende sitzen in ihrem ersten Semester an der Universität in Vorlesungen und Arbeitsgruppen, später kommen auch Seminare dazu. In den Klausuren und Hausarbeiten soll dann möglichst viel von dem praktisch angewendet werden, was zuvor theoretisch gelernt wurde. Dieses theoretische Wissen wird im Laufe des Studiums immer umfassender und führt schließlich zum großen Staatsexamen, welches am Ende des Weges als die große Prüfung aller zuvor gelernten Einzelheiten auf die Studierenden wartet. In Deutschland könnte man sich darüber beschweren, dass im Studium zu wenig Praxisbezug hergestellt wird, dass zwar Fälle behandelt werden, aber die wirkliche Realität, die einen Praktiker erwartet, wenig erkennbar ist. Man könnte sich auch über den Druck beschweren, den so eine allumfassende Abschlussprüfung erzeugt, denn nichts von dem, was gelernt wird, sollte wieder vergessen werden. Es wird viel über Reformen und Verbesserungsmöglichkeiten des Jurastudiums gesprochen, auch die HRN haben sich in ihrem letzten Heft (01/2015) der Kritik am Jurastudium gewidmet. Oft wird über die eigene Unzufriedenheit jedoch auch der Blick nach außen vernachlässigt.

Schaut man zum Beispiel nach Italien zeigt sich ein sehr anderes Bild. In Bologna, einer der größten Universitäten des Landes, werden Jurastudierenden als Lehrveranstaltungen nur Vorlesungen angeboten. Sehr selten gibt es die Möglichkeit ein Seminar zu besuchen, meist sind

dies freiwillige Angebote der Professoren. Wer es bis in das fünfte Studienjahr schafft, kann eventuell von kleineren Kursen profitieren, denn dann ist jeder Jahrgang meist auf eine überschaubare Anzahl an Studierenden zusammengeschrumpft und es gibt eine größere Auswahl an Kursen zu speziellen rechtlichen Themen.

Wer diese Form des Lehrens nicht schätzt und eine Veranstaltung nicht besucht, verliert den Status als „Frequentante“, also als regelmäßiger Besucher der Vorlesung, und muss in der Regel ein bis zwei Bücher mehr für die Prüfung vorbereiten. Am Ende eines jeden Semesters werden keine Klausuren geschrieben, sondern die Studierenden gehen in mündliche Prüfungen. Dort wird dann in 15 bis 20 Minuten das Lehrbuchwissen abgefragt. Einmal bestanden, kann das Gelernte auch wieder vergessen werden, denn die Rechtsgebiete bauen zwar auch hier aufeinander auf, es ist aber eher unwahrscheinlich, dass in der nächsten Prüfung über den jeweiligen Lehrbuchstoff hinaus etwas abgefragt wird. Hausarbeiten hingegen werden in manchen Kursen fakultativ angeboten, sind aber eher die Ausnahme als die Regel.

Am Ende des fünftes Studienjahres steht dann eine schriftliche Abschlussarbeit, vom Zeitaufwand und vom Umfang her vergleichbar mit einer Masterarbeit. Nur haben die meisten der Studierenden zu diesem Zeitpunkt noch nie eine größere Arbeit in dieser Form geschrieben. Nach fünf Jahren Studium werden italienische Studierende somit in eine Situation versetzt, in der sich deutsche Studierende vor ihrer ersten Hausarbeit wie-

* Die Autorin ist Studentin der Rechtswissenschaften an der Universität Hamburg und verbringt das akademische Jahr 2015/2016 an der Universität von Bologna.