

Dr. Winfried Maier, Augsburg
Vortrag anlässlich der 6. Speyerer Demokratietagung der Hochschule Speyer
zum Thema „Korruption in Politik und Verwaltung“
am 24. und 25. Oktober 2002

„Wie unabhängig sind Staatsanwälte in Deutschland?“

I. Einführung

Zunächst darf ich mich für die Ehre bedanken, hier in dieser geschichtsträchtigen Umgebung einige Worte an Sie richten zu dürfen. Doch muss ich Sie gleich zu Beginn meiner Ausführungen enttäuschen. Denn die Ab- bzw. Unabhängigkeit der Staatsanwälte ist wie die der Richter gesetzlich klar geregelt.

Art. 97 I GG bestimmt, dass die Richter unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen sind. Ist die Thematik für die Richter damit erledigt? Ich erinnere nur an den Preußischen Justizminister, der so zutreffend formulierte: „Gebt den Richtern nur ihre Unabhängigkeit, solange ich sie ernenne.“ Und in der Tat, es ist eine menschliche Erkenntnis: wer sein Amt durch Protektion erwirbt, wird seinen Gönnern dankbar sein. Dennoch wirkt die Unabhängigkeit der Richter dieser Entwicklung entscheidend entgegen.

Doch nun zum eigentlichen Thema, wie unabhängig sind Staatsanwälte in Deutschland.

Die Antwort ist einfach und klar: Überhaupt nicht, Staatsanwälte sind abhängig. Dies ist keine Polemik meiner Person. Denn die Frage der Abhängigkeit der Staatsanwälte ist – wie eingangs erwähnt - eindeutig gesetzlich geregelt. Nach § 146 GVG haben Staatsanwälte den dienstlichen Anweisungen ihrer Vorgesetzten nachzukommen.

Ist die Themenfrage damit erschöpfend beantwortet? Ist die dinner speech damit als erledigt anzusehen und darf ich mich bereits jetzt für Ihre Aufmerksamkeit bedanken - oder sollte ich noch darauf eingehen, dass dieses Gesetz, das die Weisungsgebundenheit der Staatsanwälte bestimmt, nicht eingehalten wird. Denn es wird allseits betont, dass auf staatsanwaltschaftliche Ermittlungen kein Einfluss genommen wird. Andererseits versteht man den Pressewirbel um mögliche Einflussnahmen nicht, wenn die Einflussnahme doch gerade dem Gesetz entspricht. Spielen wir verkehrte Welt?

Was ist der Grund, dass ein Justizminister zwar rechtlich auf einem Weisungsrecht besteht, tatsächlich aber so tut, als gäbe es dieses Recht nicht. Ist es Scheinheiligkeit? Oder die fehlende Bereitschaft, Verantwortung zu übernehmen? Wenn es zutrifft, dass auf Staatsanwälte kein Einfluss genommen wird, weshalb leisten wir uns dann eine kostenträchtige Behörde wie die Generalstaatsanwaltschaft, warum bleibt bei allem bezeugten Sparwillen diese Behörde bestehen, vielleicht deshalb, weil sich die Exekutive, also letztlich die Regierung, die Möglichkeit der Einflussnahme auf Ermittlungsverfahren erhalten will.

II. Möglichkeiten der Einflussnahmen

Sie fragen zu Recht, welche Möglichkeiten der Einflussnahmen gibt es tatsächlich.

1. Auf staatsanwaltschaftliche Ermittlungen kann aufgrund des Weisungsrechts (§§145 ff GVG) Einfluss genommen werden durch – so wird man sich das vorstellen -

a, transparente Weisungen, dh. für Dritte (z.B. Beschuldigte, Anzeigerstatter) erkennbare Weisungen

Sie werden diese Weisungen, die – auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen – nicht finden. Diese Weisungsart findet im Ergebnis nicht statt, da (auch schriftliche) Weisungen, wenn überhaupt, nur in der Dritten nicht zugänglichen Handakte dokumentiert werden. Dem Staatsanwalt ist es strafrechtlich untersagt, Weisungen Dritten mitzuteilen (§ 353 b StGB).

Also, wie finden Weisungen statt?

b, interne offene Weisung, dh. eine schriftlich dokumentierte Weisung in Handakten als nach außen nicht erkennbare Einflussnahme

Diese Weisungsart kommt vereinzelt vor. Der Staatsanwalt hat dagegen die Möglichkeit der beamtenrechtlichen Remonstration. Ich selbst habe mir das erlaubt. Über Konsequenzen erlaube ich mir zu schweigen.

Wie also wird tatsächlich Einfluss genommen? Dies geschieht vornehmlich durch

c, verdeckte interne Weisungen, dh. nicht dokumentierte Einflussnahmen

Einflussnahmen z.B. aufgrund interner Dienstbesprechungen oder telefonischer „Bitten“ der Vorgesetzten oftmals als Reaktion oder im Vorfeld von Berichten an die vorgesetzte Behörde. Dies ist die praktisch häufigste, einfachste und gefährlichste Art der Einflussnahme

Beispiel: Bei der Vergabe von Krediten ohne Sicherheit an Unternehmer durch die Sparkasse, um ein (kommunalpolitisches) Ziel zu erreichen, kann der Vorgesetzte bestimmen, dass Ermittlungen wegen des Verdachts der Untreue nicht eingeleitet werden. Gleiches gilt bei Anzeichen für Bestechungshandlungen etwa aus Vermerken in einem Kalender. Die Ermittlungsarbeit in diesem Deliktsfeld zeichnet sich durch ein filigranes Zusammensetzen von einzelnen Puzzleteilen aus. Zwangsläufig sind am Anfang von Ermittlungen nur wenige Puzzlesteine vorhanden, so dass Ermittlungen in dieser Phase ohne jede Öffentlichkeitswirkung verhindert werden können. Bei bestehenden Seilschaften besteht für Täter kein Entdeckungsrisiko

2. Einflussnahmen aufgrund von Berichtspflichten

Staatsanwälte müssen wegen **interner** Berichtspflichten an vorgesetzte Behörde und bei Ermittlungen gegen „Persönlichkeiten“ auch an das Ministerium berichten, nämlich über den Inhalt des Verdachts und die geplanten Ermittlungsmaßnahmen bzw. Ermittlungsergebnisse. Dadurch werden Einflussnahmen sowohl bei Ermittlungen gegen „eigene“ Leute als insbes. auch bei Ermittlungen gegen Angehörige von Oppositionsgruppen ermöglicht. Diese Berichtspflichten institutionalisieren die soeben beschriebenen verdeckten internen Einflussnahmen (II, 1, c).

a, Einflussnahmen auf konkrete Ermittlungsarbeit

Vorgesetzte haben dadurch beispielsweise die Möglichkeit

- im Vorfeld aufgrund von sog. „Bitten“, einen inhaltlich erwünschten Bericht zu fertigen oder
- als Reaktion, bestimmte Ermittlungen zu tätigen oder zu unterlassen (z.B. „Anregung“ kein Ermittlungsverfahren einzuleiten).

Der sachbearbeitende Staatsanwalt kann in diesen Fällen vom Entscheidungsprozess ausgeschlossen werden, da der Bericht vom Behördenleiter an die vorgesetzte Behörde gerichtet wird.

b, Einflussnahmen durch Warnhinweise

Berichtspflichten erweitern den Kreis derer, die von Ermittlungsinterna oft vor Durchführung der Ermittlungsmaßnahmen erfahren.

Dies birgt die Gefahr insbesondere bei Ermittlungen gegen höhere Amtsträger von (vielleicht ungewollten) Warnhinweisen an die Betroffenen bzw. an die Presse.

Gerade in Rechtshilfeangelegenheiten zwingt der Dienstweg vorab nicht nur dazu, das Landesministerium und bei politisch bedeutsamen Angelegenheiten die Bundesregierung über sämtliche Ermittlungsmaßnahmen zu informieren. Auch im

ersuchten Staat ist ein ähnlicher Informationsfluss gewährleistet, bevor die Ermittlungsmaßnahme durchgeführt werden kann.

Diese möglichen Warnhinweise wegen der Berichtspflichten lassen die Ermittlungsmaßnahme (z.B. Durchsuchung) oft zur Farce werden, da es ausreichen würde, anstelle einer Durchsuchung United Parcel Service am Durchsuchungsort vorbeizuschicken, da interessante Gegenstände längst verräumt sind.

Den morgendlichen Ausführungen von Herrn Justizminister Merten stimme ich zu. Die internationale Rechtshilfe, deren Organisation vorsintflutlich ist, ist zu stärken. Die Frage ist nur : wie? Zusätzlicher Bürokratismus, der solchem Stärkungswillen üblicherweise folgt, wird der Wirkungskraft der Rechtshilfe jedenfalls nicht nutzen.

3. Faktische Einflussnahmen durch „vorausseilenden Gehorsam“

Schließlich ein ebenso wichtiges und schwer vermeidbares Einfallstor für Einflussnahmen - der vorausseilende Gehorsam. Herr Professor v. Arnim umschrieb dieses Phänomen heute morgen treffend mit dem „Einknicken vor der Macht.“ Der vorausseilende Gehorsam – dies ist mir wichtig zu betonen – ist hausgemacht. Er ist die systemimmanente Folge der Weisungsgebundenheit des Staatsanwalts. Denn mit dem vorausseilenden Gehorsam umgeht der Staatsanwalt die ihn maßregelnde, gesetzlich zumindest in Grenzen zulässige Weisung, er erspart sich Ärger und er empfiehlt sich für Beförderungen, die von den weisungsberechtigten Vorgesetzten ausgesprochen werden. Herr Professor Scheuch brachte heute die Folgen eines mangelnden vorausseilenden Gehorsams auf den Punkt. Wer dagegen ist, macht sich schuldig der Unkollegialität und ist mit der Strafe des Mobbings zu belegen. So wurde ich in der Presse als „Nestbeschmutzer“ beschimpft. Warum, weil sich gerade auch die örtliche Presse in die vorhandenen Seilschaften oder das sog. Establishment einfügt, z.B. um Insiderinformationen zu erhalten. „Do ut des“ gilt auch für die Presse. Ich bin Herrn Leyendecker dankbar. Er wies bereits heute Nachmittag auf die Beeinflussung der sog. vierten Gewalt, der Presse hin. Deshalb wird der ideale Staatsanwalt von sich folgendes behaupten oder ihm sind zumindest folgende Grundregeln zu empfehlen:

Die Bestechung da oben, interessiert mich nicht,
die Weisung des Vorgesetzten, stört mich nicht,
die Einflussnahme von oben, irritiert mich nicht,
der Ladendiebstahl ist strafbar – nicht?

Überrascht es also, wenn ein Generalstaatsanwalt unter Hinweis auf Odersky in seiner Befragung vor dem Untersuchungsausschuss des Bayerischen Landtags betont: „Die Staatsanwaltschaft habe bei ihrem Vorgehen auch das Kräftefeld der politischen Strebungen, Erwünschtheiten, besser Verträglichkeiten einzubeziehen.“

Sie werden sicher fragen, gibt es Einflussnahmen tatsächlich. Jedenfalls liest man nichts darüber. Ich beantworte Ihnen diese Frage gerne. Sie lesen nichts von Einflussnahmen, weil es sich dabei um ein gesetzlich angeordnetes verschwiegenes Thema handelt. Ich wies bereits darauf hin, dass Weisungen bestenfalls in Dritten nicht zugänglichen Handakten als sog. Dienstinternum dokumentiert werden. Dieses Dienstinternum ist als Dienstgeheimnis strafrechtlich geschützt (§ 353 b StGB). Wenn ein Staatsanwalt insoweit plaudert, macht er sich strafbar. Dies ist der Hauptgrund für die Scheinheiligkeit bei der Behandlung dieses Themas. Der Ausnahmefall, dass er eine dienstrechtliche Genehmigung für einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss erhält, kommt bekanntlich nur alle Jubeljahre vor.

III. Probleme

Ich höre Sie nun schon einwenden, das ist viel Lärm um nichts. Haben wir denn keine andere Probleme? Erlauben Sie mir deshalb, auf einige Gefahren dieser Einflussnahmen hinzuweisen.

- Gefahr eingeschränkter Ermittlungsmöglichkeiten bei Ermittlungen (z.B. wegen Untreue oder Vorteilsannahme) gegen Vorgesetzte oder hohe Amtsträger

Diese Gefahr kann sich folgenscher realisieren in einem korrupten Staat. Ich rede nicht über Deutschland. Erlaubt sei aber an die Pressemeldungen Ende letzten Jahres über

Korruption in der Regierung Argentiniens zu erinnern. Wer soll bei möglichen Einflussnahmen gegen diese Regierungen ermitteln? Verschweigen wir nicht die Frage, ob die gegenwärtige Rechtslage für diesen worst case ausreichend vorgesorgt hat bzw. ob es notwendig ist, sich gegen diesen Fall zu wappnen.

- Gefahr, dass das Weisungsrecht der Exekutive das Prinzip der Gewaltenteilung einschränkt

Die von der Gewaltenteilung vorgegebene Überprüfung der Exekutive kann im Bereich der Strafverfolgung von exekutivem Handeln (z.B. Bestechung) eingeschränkt sein, da die der Exekutive angehörende Staatsanwaltschaft, nicht das Gericht, entscheidet, ob Ermittlungen eingeleitet werden, auf welche Weise ermittelt wird oder wie ein Verfahren abgeschlossen wird.

Ich weise nochmals auf das Beispiel hin, wie Vorgesetzte Ermittlungen insbesondere im Anfangsstadium begraben können.

Herr Professor Blankenburg wies in seinem Referat auf die unterschiedliche Stellung der Staatsanwälte oder Untersuchungsrichter in anderen Ländern hin.

- Gefahr für das Selbstverständnis der Justiz, die Gleichheit vor dem Gesetz gegenüber jedermann zu verwirklichen.

Berichtspflichten und daraus resultierende Einflussmöglichkeiten bestehen nicht in allen Fällen, sondern beispielsweise bei Ermittlungen gegen „Persönlichkeiten“ (BayJMBI 60, 167).

Die Masse der Ermittlungsverfahren wird weisungsrechtlich nicht überprüft. Die Gefahr eines unrechtmäßigen Handelns eines Staatsanwalts besteht auch in diesen Verfahren. Wenn das Weisungsrecht bezwecken soll, unrechtem Handeln des sachbearbeitenden Staatsanwalts entgegen zu wirken, so hat dies gegenüber jedermann zu erfolgen. Das Gebot der Gleichheit vor dem Gesetz ist das Grundgebot der Justiz. Die Justiz leitet von diesem Gebot ihre Überzeugungskraft und letztlich ihre Daseinsberechtigung ab. Sonderbehandlungen von „Persönlichkeiten“ scheiden aus.

- Gefahr für das Ansehen der Justiz durch nicht transparente Einflussnahmen

Weisungen bzw. Einflussnahmen sind für Dritte nicht transparent. Sie sind im günstigsten Fall in den der Akteneinsicht nicht zugänglichen Handakten vermerkt. Einer Offenbarung steht § 353 b StGB entgegen. Es handelt sich um ein gesetzlich angeordnetes verschwiegenes Thema. Dies kann und muss in der Öffentlichkeit die Meinung von Mauseheleien provozieren und die Autorität der Justiz untergraben.

- Gefahr für das Verantwortungsbewusstsein und die Initiative

Weisungsrechte, vor allem die Möglichkeiten der Verschleierung von Einflussnahmen, hindern Verantwortung und Initiative. Dies ist kein spezielles Justizproblem, sondern ein allgemeines gesellschaftliches Problem. Der Verursacher ist ohne Verantwortung. Dies wäre aber ein eigenes tagungsfüllendes Thema.

IV. Lösungsansätze

Lassen Sie mich zur Themenfrage zurückkommen. Wie unabhängig ist ein Staatsanwalt in Deutschland oder brauchen wir einen unabhängigen Staatsanwalt? Vorweg ist es mir wichtig zu betonen: Wir müssen einen Staatsanwalt, der intensivst in die Grundrechte der Bürger eingreifen kann, daran hindern, willkürlich zu handeln. Die richterliche Überprüfung seines Handelns durch den Ermittlungsrichter und die Beschwerdeinstanzen ist deshalb unabdingbar. Darum geht es aber bei der Unabhängigkeit der Staatsanwälte nicht. Der Erfolg der unabhängigen Staatsanwälte in Italien im Kampf gegen Regierungskorruption ist jedenfalls beispiellos. Vielleicht ist die Stellung der italienischen Staatsanwälte gerade deshalb in jüngster Zeit, in der sich die Regierungsgewalt und die Mediengewalt verbünden, so bestritten.

Die aktuelle Diskussion Eurohaftbefehl, internationaler Strafgerichtshof, Eurostaatsanwalt zeigt den mangelnden politischen Willen der Unabhängigkeit der dritten Gewalt zu vertrauen (Werden Kriegsverbrechen nur durch Schwächere begangen? Hat man Angst, dass das Recht des Stärkeren nicht das überzeugende Recht ist und der Gleichheit eines jeden vor dem Gesetz widerspricht?)

Politisch wird sich die Unabhängigkeit der Staatsanwälte aus meiner Sicht nicht durchsetzen lassen. Der Sparzwang wird nicht so groß sein, als dass man auf eine Generalstaatsanwaltschaft verzichten könnte oder diese Behörde effektiv etwa im Bereich der Rechtshilfe eingesetzt würde.

Eines aber müsste selbstverständlich sein. In so stark grundrechtsintensiven Verfahren, wie sie ein Staatsanwalt führt, ist kein Platz für Geheimnistuerei für nicht transparente Einflussnahmen, die vor dem Bürger qua Gesetz geheim gehalten werden dürfen. Jede Einflussnahme ist zu dokumentieren und, sobald es der Ermittlungszweck zulässt, Dritten zugänglich zu machen. Weisungen oder Einflussnahmen erfordern daher zumindest ein formalisiertes Verfahren.

Dies ist im Übrigen auch im Verwaltungsrecht nicht ohne Beispiel. Ich erinnere nur an das Institut der Rechtsaufsicht im Bereich der kommunalen Selbstverwaltung. Das Weisungsrecht würde zu einem Aufsichtsrecht, das transparent und mit Rechtsmitteln angreifbar auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit des Handelns des Staatsanwalts beschränkt wäre.

Aber Hand auf Herz!! Wollen Sie einen unabhängigen Staatsanwalt? Wollen Sie Ermittlungen ohne Rücksicht auf die Person oder wollen nicht doch auch Sie Einflussnahmen? Wollen Sie einen Staatsanwalt, der das Recht des unbescholtenen Bürgers auf Nichtentdeckung seiner Straftaten verletzt? Erwarten Sie gar, dass diese unbescholtenen Bürger diesen Staatsanwalt unterstützen? Nein, die unbescholtenen Bürger werden schnell darauf hinwirken, dass nicht sein darf, was nicht sein kann. Wenn wir uns also ärgern über mögliche Einflussnahmen bei „denen da oben“ stehen wir zu diesem Ärger auch dann, wenn die Ermittlungen uns selbst betreffen. Eine Änderung der Rechtslage ist also nicht zu erwarten.

Deshalb wünsche ich mir nicht den vorzitierten von mir ironisch bezeichneten idealen Staatsanwalt, den Einflussnahmen und Weisungen nicht irritieren, und der zufrieden ist, wenn er Ladendiebe verfolgt. Nein, ich wünsche jedem Staatsanwalt im Wesentlichen Einheit, im Zweifelhaften Freiheit und in Allem Mut.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit