



Gesetzentwürfe

zur

**Einbeziehung der Staatsanwaltschaft in eine Struktur der
Selbstverwaltung**

Die Entwürfe sind aufgrund des Beschlusses des Präsidiums des DRB vom 14. Mai 2009 als Grundlage für eine verbandsinterne Diskussion freigegeben und im Übrigen noch nicht durch die Gremien des Verbandes verabschiedet worden.

(Stand: 14. Mai 2009)

Allgemeines

Als zentrales Organ der Strafrechtspflege ist die Staatsanwaltschaft in die künftigen Strukturen der Selbstverwaltung einzubeziehen. Eine Ausgrenzung wäre mit der Stellung dieser Behörde als Glied der Justiz nicht zu vereinen. Nach der gesetzlichen Aufgabenstellung und nach ihrer Bedeutung ist die Stellung der Staatsanwälte innerhalb der dritten Gewalt als eine dem Richteramt ähnliche anzusehen. Auch wenn ihre Entscheidungen nicht zur Rechtsprechung gehören, ist die Staatsanwaltschaft ein der dritten Gewalt gleich- und zugeordnetes Kontrollorgan der Rechtspflege.

Abschnitt 1: Änderung von Bundesrecht

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

Art. x EGGVG

Durch die Gesetzgebung eines Landes kann das Recht der Aufsicht und Leitung hinsichtlich der staatsanwaltlichen Beamten abweichend von § 147 Nr. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes geregelt werden.

Begründung:

Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie viele andere europäische Länder haben in den letzten Jahren effektive Formen der Selbstverwaltung der Justiz geschaffen. Europäische Union und Europarat unterstützen das Ziel einer von Einflüssen der Exekutive unabhängigen dritten Gewalt. Für Deutschland ist aus dieser Entwicklung ein Anpassungsbedarf erwachsen, dem zunächst auf der Ebene der Bundesländer Rechnung zu tragen ist.

Als zentrales Organ der Strafrechtspflege ist die Staatsanwaltschaft in die künftigen Strukturen der Selbstverwaltung einzubeziehen. Eine Ausgrenzung wäre mit der Stellung dieser Behörde als Glied der Justiz nicht zu vereinen. Sie würde die Kluft zwischen Gerichten und Staatsanwaltschaften vertiefen und könnte letztlich zu einer einseitigen Festlegung des Staatsanwalts auf die Rolle des Strafverfolgers führen.

Die Integration der Staatsanwaltschaft in das künftige System einer selbstverwalteten Justiz setzt eine partielle Öffnung des bundesrechtlich geregelten Amtsrechts der Staatsanwälte voraus, das bislang eine einseitige Abhängigkeit von der Exekutive vorsieht. Die Bundesländer müssen die Möglichkeit erhalten, von der im Gerichtsverfassungsrecht vorgesehenen Aufsicht und Leitung durch die Justizministerien abzu- sehen oder diese Funktionen auf Organe der justiziellen Selbstverwaltung zu über- tragen.

Der Entwurf schlägt vor, den Bundesländern die Möglichkeit einzuräumen, das Recht der Aufsicht und Leitung hinsichtlich der staatsanwaltlichen Beamten abweichend von § 147 Nr. 2 GVG zu regeln. Da die Möglichkeiten und Modelle der justiziellen Selbstverwaltung vielgestaltig sind, sieht er bewusst davon ab, die Neuregelung im Einzelnen inhaltlich vorzugeben. Die Bundesländer haben es danach in der Hand, die bisher der Exekutive zustehenden Aufsichts- und Leitungsrechte, so etwa das externe Weisungsrecht zu beseitigen, zu begrenzen oder auf neu zu schaffende Organe der justiziellen Selbstverwaltung zu übertragen. Am Konzept der Staatsanwaltschaft als einer hierarchisch strukturierten Behörde hält der Entwurf fest. Das durch § 147 Nr. 3 GVG vorgegebene interne Weisungsrecht soll deshalb auch für die Bundesländer verbindlich bleiben. Unberührt bleibt ferner das in § 147 Nr. 1 GVG geregelte Auf- sichts- und Leitungsrecht des Bundesministers der Justiz gegenüber der Bundesan- waltschaft beim Bundesgerichtshof.

Abschnitt 2: Änderung von Landesrecht

(Das folgende Beispiel orientiert sich an Bayern, wo der durch die Aufhebung des BayObLG frei gewordene Art. 13 AGGVG als Standort einer Neuregelung in Betracht kommt. Für andere Bundesländer müssten ggf. andere Standorte gesucht werden. Der Entwurf geht ferner davon aus, dass die Vorschriften, die die Dienstaufsicht über die Gerichte und die Staatsanwaltschaften den Landes<Staats>justizministerien zu- weisen <in Bayern etwa Art. 20 Abs. 1 Nr. 1 AGGVG>, ohnedies an das Landesjus- tizselbstverwaltungsgesetz angepasst werden müssen und sieht insoweit von eigenen Vorschlägen ab.)

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des . Gesetzes zur Ausführung des
Gerichtsverfassungsgesetzes und von Verfahrensgesetzen des Bundes.**

Art. 13 AGGVG

Der Justizverwaltungsrat übt die oberste Dienstaufsicht über die Staatsanwälte aus. Diese beschränkt sich auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Amtshandlungen. Beanstandungen richtet der Justizverwaltungsrat an den zuständigen Generalstaatsanwalt. Im Übrigen findet § 147 Nummer 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes auf die staatsanwaltschaftlichen Beamten keine Anwendung.

Begründung:

Der Vorschlag regelt die Dienstaufsicht über die Staatsanwälte. Er stützt sich auf Art. x EGGVG, der die Länder ermächtigt, das Recht der Aufsicht und Leitung hinsichtlich der staatsanwaltlichen Beamten abweichend von § 147 Nr. 2 GVG zu regeln.

Satz 1 weist die oberste Dienstaufsicht über die Staatsanwälte dem Justizverwaltungsrat zu. Dies entspricht § 15 Absatz 1 des Landesjustizselbstverwaltungsgesetzes, wonach der Justizverwaltungsrat diese Aufgabe für Gerichte und Staatsanwaltschaften als oberste Landesbehörde der Landesjustizverwaltung wahrnimmt und steht im Einklang mit § 147 Nr. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes, der den Landesjustizverwaltungen das Recht der Aufsicht und Leitung hinsichtlich aller staatsanwaltschaftlicher Beamten zuweist. Die Bestimmung hat insoweit zusammenfassende und klarstellende Funktion. Im Zusammenhalt mit den übrigen Bestimmungen der Vorschrift verdeutlicht sie an passender Stelle, in welchem Umfang von der bundesgesetzlichen Ermächtigung Gebrauch gemacht wurde.

Satz 2 beschränkt die Dienstaufsicht des Justizverwaltungsrats auf die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der Amtshandlungen. Ausgeschlossen sind damit Beanstandungen und Weisungen, die sich auf Fragen der Zweckmäßigkeit oder der Rechtsvereinheit-

lichung beziehen.¹ Die Befugnisse der fachlichen Aufsicht und Leitung werden in Zukunft durch die Generalstaatsanwälte wahrgenommen und gegebenenfalls mit Hilfe des internen Weisungsrechts, das ihnen als ersten Beamten nach § 147 Nr. 3 GVG zusteht, durchgesetzt. Den Generalstaatsanwälten wird es obliegen, auf professioneller Ebene für die einheitliche Anwendung des Rechts zu sorgen. Satz 3 bestimmt, dass Beanstandungen des Justizverwaltungsrats ausschließlich an den Generalstaatsanwalt zu richten sind, der auf die ihm geeignete Weise für Abhilfe zu sorgen hat. Bereits bisher entsprach es guter Übung, dass die Landesjustizverwaltung ihre Weisungen an die Spitze der Behörde richtete und Eingriffe unter Umgehung des Generalstaatsanwalts unterließ. Die neue Vorschrift schreibt dies nunmehr verbindlich vor. Sie beschränkt damit die Möglichkeiten externer Einflussnahme auf die Staatsanwaltschaft auf das unabdingbare Maß und stärkt auf diese Weise die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft.

Satz 4 verdeutlicht dass neben der Dienstaufsicht des Justizverwaltungsrats keine weitergehenden externen Aufsichts- und Leitungsrechte bestehen, indem er bestimmt, dass das in § 147 Nr. 2 GVG vorgesehene externe Weisungsrecht auf die Staatsanwaltschaft des Landes im übrigen keine Anwendung findet.

¹ Dieser Vorschlag geht über den durch die Staatsanwaltskommission entwickelten Gesetzentwurf zur Änderung des 10. Titels des GVG insoweit hinaus, als dort lediglich die Abschaffung des externen Weisungsrechts im Einzelfall gefordert wird. Nach Überzeugung der Kommission erfordert jedoch die Einbeziehung der Staatsanwälte in das Modell einer selbstverwalteten Justiz eine noch weitergehende Stärkung ihrer Unabhängigkeit gegenüber der Landesjustizverwaltung. Daher gehen auch die Forderungen zur Einschränkung des externen Weisungsrechts in diesem Modell noch weiter als nach dem Entwurf zur Änderung des 10. Titels des GVG, der an die bisher bestehenden Strukturen anknüpft.