

Zwischenruf

Finger weg von der Justiz – Für eine Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft

Marvin Oppong, Bonn

Gäbe es die Gewaltenteilung nicht, würde Angela Merkel in Deutschland die Gesetze machen und Wolfgang Schäuble Terroristen ins Gefängnis schicken. Nicht ohne Grund differenziert man hierzulande zwischen der gesetzgebenden Gewalt (Legislative), der ausführenden Gewalt (Exekutive) und der rechtsprechenden Gewalt (Judikative). Das demokratische Grundprinzip geht zurück auf den englischen Aufklärer John Locke (1632-1704), der eine Zweiteilung der Gewalten in Exekutive und Legislative vorsah. Der französische Rechtsphilosoph Charles de Montesquieu (1689-1755) erweiterte dieses Konzept dann um die Judikative auf drei Gewalten. Die Gewaltenteilung soll Machtmissbrauch und -konzentration verhindern und so die bürgerlichen Freiheiten sichern. Die einzelnen, mehr oder weniger voneinander unabhängigen Staatsorgane sind nach dem Prinzip der Gewaltenteilung horizontal und – in der föderativ organisierten Bundesrepublik – auch vertikal miteinander verschränkt, ein sogenanntes System der „checks and balances“. So braucht die Exekutive eine gesetzliche Grundlage, um handeln zu dürfen, die Legislative wiederum ist darauf angewiesen, dass die Verwaltung die Gesetze auch umsetzt. Allerdings ergeben sich auch ausdrücklich vorgesehene Ausnahmen vom Grundsatz wie beispielsweise Verordnungen der Exekutive, Gesetzesinitiativen der Regierung oder die Kompatibilität von Regierungsamt und Mandat.

Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland ist die Gewaltenteilung in Artikel 20 Absatz 3 festgehalten, wo es heißt: „Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“ In Deutschland existieren allerdings erhebliche Mängel, was die Verwirklichung der Gewaltenteilung betrifft. Am eklatantesten wird dies beim Verhältnis zwischen Justiz und Politik deutlich. So kann ein Justizminister einer (General)staatsanwaltschaft im Einzelfall dienstliche Weisungen erteilen und so bestimmte Verfahren in Gang bringen oder beschleunigen und beispielsweise ein Korruptionsverfahren gegen einen Parteikollegen zur Einstellung bringen. Sogenannte Absichtsberichte verpflichten bislang Staatsanwälte „in Strafsachen von überragender Bedeutung“ ihre geplanten Schritte im Detail darzulegen und die Entschließung des Justizministeriums abwarten, bevor eine Entscheidung oder eine sonstige wichtige Verfügung getroffen werden kann. Zum Instrumentarium der Justizminister, wenn es darum geht Einfluss geltend zu machen, gehören etwa auch ausgiebige Dienstbesprechungen, „Prüfbitten“, „Empfehlungen“ und „Ratschläge“. Der Generalbundesanwalt und die Generalstaatsanwälte in Thüringen, Mecklenburg-Vorpommern und Schleswig-Holstein sind „politische Beamte“, das heißt, sie können jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand geschickt werden. Missliebige Amtsinhaber können so einfach „beseitigt“ werden. In Brandenburg soll dies nun geändert werden, in Thüringen war dies vor kurzem Thema im Landtag. Dabei sollte Deutschland nach einer Empfehlung des Ministerkomitees des Europarates ohnehin „geeignete Maßnahmen ergreifen, damit die Mitglieder der Staatsanwaltschaft ihren Auftrag ohne ungerechtfertigte Einmischung erfüllen können“.

Die bestehende Situation gefährdet die Funktionsfähigkeit und Unabhängigkeit der Dritten Gewalt, besonders dann, wenn sich Seilschaften und Verfilzungen mit politischem Einfluss vermischen. In seinem Buch „Anklage unerwünscht – Korruption und Willkür in der deutschen Justiz“ schildert der bekannte Investigativjournalist Jürgen Roth zahlreiche derartige Fälle. Der Deutsche Richterbund fordert seit langem den Ausschluss jeglicher politischer Einflussnahme auf staatsanwaltschaftliche Entscheidungen in Form der Abschaffung des externen Weisungsrechts im Einzelfall.

Der DRB-Gesetzentwurf zur Reform des „Amtsrechts für Staatsanwälte“ sieht in § 146 Absatz 4 generell vor, dass Weisungen schriftlich erteilt, beziehungsweise binnen 48 Stunden schriftlich bestätigt werden müssen. Dies soll auch helfen, die Verantwortlichkeiten im Nachhinein besser

nachvollziehen zu können. Außerdem fordern die Richter die Abschaffung der Absichtsberichte an das Justizministerium. Schließlich sollen der Generalbundesanwalt und die Generalstaatsanwälte in den Ländern nicht länger politische Beamte sein. Angedacht ist ein Zwei-Säulen-Modell mit zur Hälfte mit Richtern und Staatsanwälten und zur Hälfte mit Parlamentariern besetzten Justizwahlausschüssen und Justizverwaltungsräten als administrative Leitungsorgane der Justiz, die jeweils von den Justizwahlausschüssen gewählt werden. Während die Justizverwaltungsräte die exekutiven Funktionen ausführen sollen, die die Justizministerien derzeit für die Justiz übernehmen, sollen die Justizwahlausschüsse unmittelbar an Personalentscheidungen beteiligt werden. Kritiker hingegen wenden ein, eine Staatsanwaltschaft ohne Bindung an das Parlament wäre ein unkontrollierbarer Machtfaktor. Doch die Justizminister würden auch nach einer Entflechtung die Personalhoheit über das Justizpersonal haben und über Beförderungen entscheiden und so ein effektives Disziplinierungsmittel parat halten.

Andere europäische Staaten räumen der Justiz eine deutlich höhere Unabhängigkeit von der Exekutive ein. Frankreich, Italien und Spanien kennen die Selbstverwaltung der Gerichte seit Langem. In Ungarn gibt es einen Landesrechtspflegerat, dem die Richter unterstellt sind und in Portugal hat die Verfassung 1997 einen obersten Rat der Gerichtsbarkeit installiert. In Dänemark wurde zwei Jahre später ein Justizselbstverwaltungsrat eingerichtet, in den Niederlanden steht seit 2002 an der Spitze der Judikative ein eigener „Rat für die Rechtsprechung“. Den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern hat die Europäische Union Justizreformen einschließlich der Selbstverwaltung der Justiz als Nachweis der Unabhängigkeit der Dritten Gewalt nahegelegt. Estland und Litauen haben deshalb entsprechende Selbstverwaltungsorgane geschaffen, die ihre Arbeit bereits vor mehreren Jahren aufgenommen haben.

Ausgerechnet das EU-Gründungsland Deutschland fällt dahinter womöglich sogar zurück. Der Verfassungsgerichtshof des Landes Nordrhein-Westfalen erteilte 1999 sogar entsprechenden Plänen des damaligen NRW-Ministerpräsidenten und späteren Bundeswirtschaftsministers Wolfgang Clement (SPD) eine Absage, das nordrhein-westfälische Innen- und das Justizressort zu einem einheitlichen Ministerium für Inneres und Justiz zusammenzulegen. Damit wäre ein und derselbe Minister sowohl für die Polizei als auch die Staatsanwaltschaften zuständig gewesen, obwohl Staatsanwaltschaften auch polizeiliches Vorgehen prüfen und verfolgen müssen. Die CDU-Landtagsfraktion hatte ein sogenanntes Organstreitverfahren gegen den Ministerpräsidenten Clement angestrengt. Sie rügte, dass die Zusammenlegung eines vom Landtag beschlossenen Gesetzes bedürft hätte. Das Gericht gab der CDU-Fraktion Recht und stoppte die Fusion des Justiz- und des Innenministeriums. „Damit wären entscheidende Errungenschaften eines freiheitlichen demokratischen Rechtsstaates zunichte gemacht worden“, so die Bundesrechtsanwaltskammer damals zu der geplanten Zusammenlegung.

In Berlin, Bremen und Mecklenburg-Vorpommern waren allerdings zeitweise die Justizressorts in die Staatskanzleien integriert und die Judikative damit von der Exekutive einverleibt worden. Der Ministerpräsident Mecklenburg-Vorpommerns, Harald Ringstorff (SPD), versetzte im Sommer 1999 den ihm politisch unliebsamen Generalstaatsanwalt Alexander Prechtel in den einstweiligen Ruhestand – offiziell wegen eines „gestörten Vertrauensverhältnisses“. Massive bundesweite Kritik von Rechtspolitikern und Juristen, die Bedenken hinsichtlich der Gewaltenteilung geltend machten, führte im Herbst 1999 zum Scheitern des Versuchs von Saarlands Ministerpräsident Peter Müller (CDU), das Justizressort in die Staatskanzlei einzugliedern und damit auch das Justizministerium zu führen. Trotzdem schlug der Berliner Staatswissenschaftler Professor Joachim Hans Hesse im Folgejahr vor, in Rheinland-Pfalz das eigenständige Justizministerium abzuschaffen und dessen Aufgaben auf das Innenministerium und die Staatskanzlei zu verteilen. Der damalige rheinland-pfälzische Justizminister Herbert Mertin (FDP) wies dies mit den Worten zurück: „Die Auflösung des eigenständigen Justizministeriums wäre ein eklatanter Verstoß gegen unsere rechtsstaatliche Verfassungskultur und ein weiterer Beweis für die fehlende Achtung vor der Dritten Gewalt im Staate“.

Mehr als dreihundert Jahre nach dem Ableben von John Locke ist es mit der Gewaltenteilung in der

Republik also nicht um das Beste beschert. Demokraten sollte es daher ein Anliegen sein, die Errungenschaften John Lockes hochzuhalten und mehr Gewaltenteilung in Deutschland zu wagen.