Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart

Carsten, Ernest S. / Rautenberg, Erardo C., 2. Auflage, Nomos, Baden-Baden 2012, 569 Seiten, 98,– Euro, ISBN: 3848700158

Wenn zwischen Erst- und Zweitauflage eines Buches gleich mehrere Jahrzehnte liegen, dann ist dies in der Regel ein Hinweis darauf, dass es sich um ein Standardwerk handelt, dessen grundlegende Gedankengänge und Erkenntnisse von ihrer Aktualität nichts eingebüßt haben. So verhält es sich auch bei der von *Erardo C. Rautenberg* überarbeiteten und aktualisierten „Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart“, die 1932 von *Ernest S. Carsten* veröffentlicht wurde und einen umfassenden Überblick über die historische Entwicklung der Staatsanwaltschaft, ihre Einbettung in den politischen Kontext und ihre Rolle und Stellung im Justizsystem liefert.

Vorweggestellt sei eine Besonderheit des Werkes, die sich aus dem zeitlichen Kontext und den Autoren ergibt: *Carsten* war ab 1930 Referendar am Kammergericht Berlin, wo ihm die Ablegung des zweiten Staatsexamens durch die Nationalsozialisten verwehrt wurde. *Rautenberg*, seit 1996 Generalstaatsanwalt des Landes Brandenburg, machte früh auf die Probleme des Rechtsextremismus im Land aufmerksam und warnte vor dem bürgernahen Auftreten rechtsextremer Parteien.

Die Erfahrungen der Autoren prägen ihre Vorstellung, die sie dem Leser von der Staatsanwaltschaft in einem demokratischen Staat vermitteln. Eindrucksvoll wird dies in dem Kapitel deutlich, das sich mit der Stellung der Staatsanwaltschaft im Nationalsozialismus beschäftigt (S. 167–259). Hier stellt *Rautenberg* die rechtlichen Grundlagen der Einflussnahme auf die Justiz dar und zeigt, wie Staatsanwaltschaft und Gerichte in einer politischen Justiz an Einfluss auch und vor allem gegenüber der Polizei verloren.

Das Kapitel über die Rolle der Staatsanwaltschaft in der DDR (S. 260–357) zeigt ihre starke rechtliche Stellung gegenüber den Gerichten auf, die faktisch aber durch den politischen Einfluss der SED begrenzt war. Insbesondere bei einem politischen Interesse an einer bestimmten Sachverhaltsbehandlung durch die Staatsanwaltschaft galt „nicht mehr das öffentliche Recht, sondern das Parteistatut, der demokratische Zentralismus und Parteidisziplin“ (S. 316).

Aus der Geschichte der Staatsanwaltschaft ergibt sich die Bedeutung, die einer politisch unabhängigen Staatsanwaltschaft für die objektive Durchsetzung des Rechts in einem freiheitlichen Rechtsstaat zukommt. Das Kapitel über die gegenwärtige gesetzliche und tatsächliche Rolle der Staatsanwaltschaft in der Bundesrepublik (S. 358–514) ist daher auch weniger von Kritik an dem innerbehördlichen Aufbau der Staatsanwaltschaft geprägt. Hier will *Rautenberg* gerade im Interesse einer einheitlichen Einstellungs- und Anklagepraxis an dem hierarchischen Aufbau der Staatsanwaltschaft festhalten, sieht dabei aber Reformbedarf im Hinblick auf eine Stärkung des selbstständigen und eigenverantwortlichen Handelns des jeweiligen Dezernenten (S. 465–467).

Den eigentlichen Reformbedarf erblickt *Rautenberg* im Ergebnis nicht im behördeninternen Weisungsrecht, sondern in der (externen) Abhängigkeit der Staatsanwaltschaft von der Regierung, die er mit deutlichen Worte als „Geburtsfehler der Staatsanwaltschaft“ (S. 467) charakterisiert. Ebenso deutlich sind die Fundstellen, mit denen die Wirkung etwa von Besprechungen zwischen Staatsanwaltschaft und Justizminister beschrieben wird, die „kein unverbindlicher Meinungsaustausch“ seien (S. 476), sondern Ausdruck eines „ministeriellen Agierens“ (S. 477), das „immer dann zu besorgen [sei], wenn das staatsanwaltschaftliche Vorgehen im Einzelfall den Interessen der Regierung zuwiderläuft und diese aus ihrer Sicht eine andere Vorgehensweise ebenfalls für rechtlich vertretbar hält.“ (S. 478).

Zur Realisierung einer politisch unabhängigen Staatsanwaltschaft schlägt *Rautenberg* vor, die Staatsanwaltschaft allein der gerichtlichen Kontrolle zu unterwerfen, sie als Teil einer selbstverwalteten Justiz zu verstehen und sämtliche Entscheidungen über die Einstellung und Beförderung von Staatsanwälten von parlamentarisch legitimierten Wahlausschüssen treffen zu lassen (S. 514). Gesetzlich solle die externe Weisungsunabhängigkeit in einem zweiten Absatz des Art. 92 GG normiert werden, der die Abwesenheit von ministerieller Kontrolle sicherstellen könne: „Den Strafgerichten sind Staatsanwaltschaften zugeordnet, die bei der Abwendung des Strafrechts keinen Weisungen der Regierung unterliegen.“ (S. 507).

Insgesamt betrachtet handelt es sich bei vorliegendem Werk um eine historisch präzise Darstellung der Geschichte der Staatsanwaltschaft, die durch zahlreiche im Wortlaut zitierte Quellen einen lebendigen Eindruck von der politischen Instrumentalisierung der Staatsanwaltschaft insbesondere im Nationalsozialismus vermittelt. Eine wesentliche Stärke besteht in der pointierten Darstellung der durch gründliche Abwägung erzielten Ergebnisse, die sich im Schlusskapitel zu einem nachvollziehbaren Plädoyer für eine von externen Weisungen unabhängige Staatsanwaltschaft verdichtet.

Andreas Ruch, Mai 2014