



Rechtshistorische Reihe

440

Staatsanwaltschaftsrecht (1934-1982)

Quellen zu den Reformprojekten
(Organisation – Innerer Dienstbetrieb –
Ermittlungsverfahren – Verhältnis
der Staatsanwaltschaft zur Polizei)
und zur Anordnung über Organisation und
Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaft (OrgStA)

Eingeleitet und herausgegeben
von Werner Schubert

Einleitung

I. Überblick über den Inhalt und die Quellen der Edition

Die Zeit zwischen 1969 und 1980 ist gekennzeichnet durch zahlreiche straf-, zivil- und prozessrechtliche Gesetze und Reformprojekte¹; zu den letzteren gehörten auch eine Neuregelung zur Organisation der Staatsanwaltschaft in den §§ 141-149 GVG und eine Neuordnung des Verhältnisses der Staatsanwaltschaft zur Polizei (§ 152 GVG, §§ 161-163 StPO). Die Entwürfe hierzu aus dem Bundesjustizministerium sind zwar in der Literatur ganz oder teilweise veröffentlicht worden². Nicht allgemein zugänglich gemacht wurden die Entwurfsbegründungen und die Quellen zur Entstehung dieser Entwürfe, die angesichts der Tatsache, dass „die Staatsanwaltschaft nach fast 150 Jahren ihrer Existenz in Deutschland in ihrer Entwicklung keineswegs abge-

1 Hierunter fallen das Nichtehelichengesetz vom 19.8.1969, das Volljährigkeitsgesetz vom 18.12.1974, das 3. EheRG vom 14.6.1976 (Ehescheidungsrecht), das Adoptionsgesetz vom 2.7.1976, das Kindes- und Sorgerechtsgesetz vom 18.7.1979, die GenG-Novelle vom 9.10.1973, Die GmbHG-Novelle vom 4.7.1980, das 1. Strafrechtsreformgesetz vom 25.6.1969, das 2. Strafrechtsreformgesetz vom 4.7.1969 und das 1. Reformgesetz zum Strafverfahren vom 9.12.1974.

2 Der Entwurf vom 2.12.1976 zur Änderung der §§ 141 ff. GVG findet sich bei Löwe/Rosenberg/*Karl Schäfer*, StPO, 23. Aufl., Bd. 5, Erläuterungen bei den §§ 142 ff. GVG, und bei *Michael Krebs*, Die Weisungsgebundenheit des Staatsanwalts unter besonderer Berücksichtigung des rechtsstaatlichen Aspekts, Frankfurt a.M. 2002, 186 ff.

Der Vorentwurf zu einem Gesetz zum Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei vom 17.12.1978 (§§ 161 ff. StPO) findet sich bei *Geisler*, ZStW 93 (1981), 1155 ff. und bei *Peter Rieß*, Festschrift für Klaus Volk, München 2009, 569 f., hierzu Löwe-Rosenberg, 26. Aufl., Bd. 5, 2008, Rdn. 38, 39 vor § 158, Fn. 158.

Die Leitsätze über das Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei von 1975, auf denen der Vorentwurf von 1978 beruht, finden sich in Kriminalistik 1976, 545 ff. bei *Kuhlmann*, DRiZ 1976, 265 ff., bei *Hansjörg Straßer*, Probleme im Grenzbereich Staatsanwaltschaft und Polizei, Diss. iur. 1979, FU Berlin 1979; hierzu Löwe-Rosenberg/*Erb*, Bd. 5, Berlin 2008, Rdn. 58 vor § 160 StPO, Fn. 157.

schlossen“ erscheine³, von rechtshistorischem Interesse sein dürften. Die Staatsanwaltschaft stellt nach *Rüping* „für die Gegenwart den gewichtigsten Faktor der Verbrechenskontrolle dar. Ihre bürokratische Verfassung bildet eine formale Kategorie, die sie für Verfahren mit unterschiedlichen Zielsetzungen tauglich macht“.

Die Quellenedition beginnt mit der Ausführungsverordnung (AV) des Reichsjustizministers vom 18.12.1934 über die Vereinheitlichung der Staatsanwaltschaft, über deren Vorgeschichte in den Akten des RJM keine Materialien auffindbar waren⁴. Auch über die Besprechungen im RJM mit den Generalstaatsanwälten bis 1938⁵ sind mit einer Ausnahme keine Aufzeichnungen im Bundesarchiv erhalten geblieben.

Die bundeseinheitliche Neufassung der AV von 1934 erfolgte durch die Justizministerkonferenz (JMK)⁶ vom 13.-15.10.1959 unter der Bezeichnung „Anordnung über Organisation und Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaft (OrgStA)“. Zur Vorbereitung hatte die JMK den seitdem regelmäßig tagenden Unterausschuss „Organisation der Staatsanwaltschaft“ begründet, in dem die Justizverwaltungen der Länder und des Bundes vertreten waren. Dieser Unterausschuss hatte wiederum einen Arbeitsausschuss eingesetzt, der die Beschlüsse des UA vorbereitete. Soweit Niederschriften/Kurzprotokolle über die Beratungen nicht auffindbar waren bzw. überhaupt nicht angefertigt worden sind, konnte auf Aktenvermerke des BMJ und des Justizministeriums von NRW zurückgegriffen werden⁷, das dieses und die weiteren Vorhaben federführend betreute.

Die nächste umfangreiche Überarbeitung der OrgStA erfolgte 1969, anlässlich deren Verabschiedung die JMK einstimmig die Entschließung fasste, dass „eine unverzügliche Reform des Amtsrechts des Staatsanwalts“ erfor-

3 *Rüping*, GA 1992, 158; hieraus auch das folgende Zitat.

4 Vgl. BA Berlin R 3001/20298; der vom Reichsjustizminister Görtner unterzeichnete Entwurf wurde von diesem fast unverändert übernommen.

5 Für die Zeit ab 1939 finden sich die Protokolle bzw. sonstige Unterlagen der Besprechungen des Reichsjustizministers mit den OLG-Präsidenten und den Generalstaatsanwälten in den Akten des BA Berlin R 3001 (alt R 22), 20244-247, 24162, 24199 und 24200.

6 Über die Einrichtung der Justizministerkonferenz und ihrer Unterausschüsse, Arbeitsgruppen/Arbeitsausschüsse liegt bisher keine umfangreichere Untersuchung vor.

7 Die Überlieferung ist weder im Bundesarchiv noch in den Akten des Landesarchivs Schleswig-Holstein und des Justizministeriums von NRW vollständig.

derlich sei⁸. Diesen Beschluss bestätigte die JMK in ihrer Sitzung vom 28.-30.10.1969 und beauftragte den Unterausschuss für die Organisation der Staatsanwaltschaft, Vorschläge für die Neufassung des 10. Titels des GVG auszuarbeiten. Im zweiten Teil der Edition werden die Ergebnisprotokolle über die Beratungen des Unterausschusses wiedergegeben. Grundlage der Beratungen waren ein Fragenkatalog des Justizministers von NRW und Referate von Vertretern der Landesjustizverwaltungen und des BMJ. Die Referate konnten wegen ihres Umfangs in der Edition nicht berücksichtigt werden; ihre Kenntnis ist zum Verständnis der Protokolle im Übrigen nicht erforderlich, da diese hinreichend Auskunft über die Positionen der einzelnen Justizverwaltungen geben. Zum Abschluss der Beratungen vom 28.-30.4.1971 lag ein von der Justizverwaltung NRW ausgearbeiteter Bericht vor, den der Ausschuss billigte und der JMK überwies. Diesen in der Edition vollständig wiedergegebenen Bericht übergab die JMK in ihrer Sitzung vom 14./15.6.1971 „unbeschadet der zu einigen Reformfragen bestehenden unterschiedlichen Auffassungen“ dem BMJ mit der Bitte, „eine Gesetzesvorlage so rechtzeitig einzubringen, dass sie noch in dieser Legislaturperiode verabschiedet werden kann“⁹.

Ein Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Staatsanwaltschaft, der in der Edition mit der ausführlichen Begründung wiedergegeben wird, lag erst am 2.12.1976 vor. Im Anschluss an diesen Entwurf werden im 5. Teil der Edition Aufzeichnungen über die Besprechungen des BMJ im Jahre 1977 mit dem Generalbundesanwalt, den Vertretern der Landesjustizverwaltungen und Verbänden wiedergegeben, welche die Vorlage teilweise scharf ablehnten. Auch die einzelnen Länder sandten dem BMJ Stellungnahmen zu, die weitgehend auf den gutachtlichen Äußerungen ihrer Staatsanwaltschaften beruhten. Aus Platzgründen war es nicht möglich, diese Stellungnahmen vollständig wiederzugeben. Die Edition beschränkt sich auf die Wiedergabe von Teilen der Schreiben aus Bayern, Berlin, Schleswig-Holstein und Niedersachsen sowie – insoweit wegen der bisherigen Federführung im Unterausschuss „Organisation der Staatsanwaltschaft“ vollständig – aus Nordrhein-Westfalen. Abschließend bringt Teil 5 noch Vermerke des BMJ über weitere Besprechungen mit den Verbänden und über das weitere Vorgehen.

Eng verbunden mit der Reform des Organisationsrechts der Staatsanwaltschaft war die Frage einer Neuregelung des Verhältnisses Staatsanwaltschaft

8 Unten S. 116.

9 Unten S. 223.

– Polizei (hierzu Teil 6 der Edition). Zunächst erörterte 1972/73 der UA die Frage, ob und inwieweit Staatsanwälte befugt seien, „Polizeibeamten Weisungen für die Anwendung unmittelbaren Zwanges, insbesondere für den Gebrauch der Schusswaffe zu geben“. Im Verlauf dieser Beratungen wurde 1973 eine gemeinsame Kommission der Justiz- und Innenverwaltungen begründet, die zunächst über den Schusswaffengebrauch und anschließend über das Verhältnis zwischen Staatsanwaltschaft und Polizei beriet. Als Ergebnis dieser Beratungen wurde in der Sitzung vom 12.-14.5.1975, über die eine „Niederschrift“ nicht aufgefunden werden konnte, eine Entschließung mit 15 Leitsätzen und Protokollnotizen verabschiedet, die von der JMK und der Innenministerkonferenz im Oktober bzw. Dezember 1975 „trotz gewisser Bedenken in einzelnen Punkten“ zustimmend zur Kenntnis genommen wurde. Die Bundesregierung wurde gebeten¹⁰, auf der Grundlage der Leitsätze „die erforderlichen gesetzgeberischen Maßnahmen einzuleiten“. Hierzu lag erst am 17.11.1978 ein „Vorentwurf“ zu einem Gesetz zum „Verhältnis von Staatsanwaltschaft und Polizei“ vor, der in der Edition einschließlich der „Erläuterungen“ vollständig wiedergegeben wird.

Im abschließenden Teil 7 geht es um das staatsanwaltschaftliche Ermittlungsverfahren im Verhältnis zu den Befugnissen der Polizei und in diesem Zusammenhang um eine Vereinheitlichung des Polizeirechts im Bund und in den Ländern. Mit der Vorbereitung einer Stellungnahme der Justiz zum Musterentwurf eines einheitlichen Polizeigesetzes von 1975 gegenüber den Innenverwaltungen beauftragte die JMK den Unterausschuss „Organisation der Staatsanwaltschaft“, der bereits der JMK zum 12.3.1976 seine Stellungnahme vorlegte. Zur Harmonisierung des Musterentwurfs eines einheitlichen Polizeigesetzes, dessen revidierte Fassung am 10.11.6.1976 vorlag, arbeitete eine von der JMK und der Innenministerkonferenz eingesetzte Arbeitsgemeinschaft bis Ende Oktober 1977 in sechs Sitzungen Vorschläge aus, die in einem Abschlussbericht zusammengefasst wurden. In der vorliegenden Edition werden nur der Abschlussbericht sowie die Fassungsvorschläge von in die StPO neu einzustellenden Bestimmungen wiedergegeben. Diese Bestimmungen wurden in modifizierter Fassung in die Vorschläge des Rechtsausschusses zum Gesetz vom 14.4.1978 „zur Änderung der Strafprozessordnung“ aufgenommen und als §§ 105, 111, 163 b und 163 c StPO zum 19.4.1978 in Kraft gesetzt.

10 Unten S. 498.

Gerne hätte der Herausgeber eine biografische Skizze über *Josef Römer* gebracht, der – ab 1973 als Leiter der Strafrechtsabteilung des Justizministeriums NRW – das Projekt einer Reform des Staatsanwaltschaftsrechts bis zu seiner Pensionierung im Jahre 1979 auf Länderebene betreute und förderte. Soweit dem „Handbuch der Justiz“¹¹ zu entnehmen ist, war Römer (geb. 29.3.1914) wohl seit Ende 1950 als Oberstaatsanwalt, seit 1951 als Leitender Oberstaatsanwalt am OLG Düsseldorf tätig, bevor er zum 1.5.1952 als Oberregierungsrat (1956 Reg.Dir.) in das Düsseldorfer Justizministerium wechselte. Zum 1.4.1958 wurde er zum Ministerialrat, zum 16.4.1965 zum Leitenden Ministerialrat und zum 28.5.1973 zum Ministerialdirigenten ernannt. Als solcher trug er wesentlich dazu bei, dass die Diskussion um eine Kriminologische Zentralstelle, die 1984 in Wiesbaden begründet wurde, „am Leben erhalten wurde und letztlich zum Erfolg führte“¹².

II. Die Staatsanwaltschaft¹³ im 19. Jahrhundert bis in die siebziger Jahre des 20. Jahrhunderts

In der Zeit zwischen 1797 und 1814 kam auch die Institution der Staatsanwaltschaft (*ministère public*)¹⁴ nach Deutschland (linksrheinische Departe-

11 Erschienen ab 1953; für die Zeit bis dahin finden sich einige Hinweise auf die dienstliche Stellung Römers im JMBL. NRW. – Nachtrag S. 611.

12 *Reinhard Böttcher*, Festschrift für Günther Kaiser, Halbband 1, Berlin 1998, 51.

13 Zur Geschichte der Staatsanwaltschaft u.a. *Karl Elling*, Einführung der Staatsanwaltschaft in Deutschland (Strafrechtl. Abhandlungen 131), Berlin 1911; *Ernst Carsten*, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart (Strafrechtl. Abhandlungen 299), Berlin 1932; *Wolfgang Wohlers*, Entstehung und Funktion der Staatsanwaltschaft. Ein Beitrag zu den rechthistorischen und strukturellen Grundlagen des reformierten Strafverfahrens, Berlin 1994; *Eberhard Schmidt*, Festschrift für Eduard Kohlrausch, Berlin 1944, 263–318; *Gössel*, GA 1980, 325; *Rüping*, GA 1992, 147; *W. Schubert*, Die deutsche Gerichtsverfassung – Entstehung und Quellen, Frankfurt a.M. 1981, 122; Literaturüberblick bei *Daniel Combé*, GA 2007, 219; *Löwe-Rosenberg/Ulrich Francke*, StPO, 26. Aufl., Bd. 10, Berlin 2010, Vorbem. vor § 141 GVG; *Löwe-Rosenberg/Volker Erb*, 26. Aufl., Vorbem. vor § 158 StPO; *Wohlers*, vor §§ 141 ff. GVG, Rdn. 1 ff., in: Systematischer Kommentar zur Strafprozeßordnung, hrsg. von *Jürgen Wohler*, Loseblattausgabe, 2006, und *ders.*, aaO., Bd. III, 514 ff., Literaturübersicht und Kommentierung der §§ 160 ff. StPO. – Nach Beginn der Drucklegung ist erschienen das Werk von *Ernst S. Carsten* (†) / *Erado C. Rautenberg*, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart. Ein Beitrag zur Beseitigung ihrer Weisungsabhängigkeit von der Regierung im Strafverfahren, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Baden-Baden 2012.