

Antrag

der Abgeordneten Canan Bayram, Katja Keul, Luise Amtsberg, Dr. Franziska Brantner, Britta Haßelmann, Monika Lazar, Dr. Irene Mihalic, Dr. Konstantin von Notz, Filiz Polat, Tabea Rößner, Dr. Manuela Rottmann und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Stellung der Staatsanwaltschaft rechtsstaatlich reformieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Stellung der Staatsanwaltschaft bedarf grundsätzlicher Debatte und Klärung. Anlässlich der netzpolitik.org-Affäre wegen angeblichen Landesverrats, des damaligen Weisungsverhaltens des Bundesjustizministeriums und der Entlassung des damaligen Generalbundesanwaltes konnten 2015/2016 Debatte und Klärung nicht abgeschlossen werden. Jetzt gebietet eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zur deutschen Staatsanwaltschaft die Befassung über den Einzelfall hinaus. Für eine grundsätzliche Klärung spricht auch der Vergleich mit der 2017 in Kraft getretenen Regelung, die die Unabhängigkeit der künftigen Europäischen Staatsanwaltschaft gewährleisten soll¹, aber auch ein glaubwürdiger Einsatz der Bundesregierung zur Beseitigung von Rechtsstaatsdefiziten in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU). Schließlich könnte eine gesetzliche Regelung die nötige Passfähigkeit mit den künftig als sogenannte Delegierte Europäische Staatsanwälte² in Deutschland tätigen StaatsanwältInnen präzisieren.

1. Der Europäische Gerichtshof hat am 27. Mai 2019 entschieden, dass die deutschen Staatsanwaltschaften wegen ihrer Weisungsgebundenheit gegenüber den Justizministerien der Länder und des Bundes keine unabhängigen Justizbehörden im Sinne des Rahmenbeschlusses des Rates über den Europäischen Haftbefehl sind. Die deutsche Staatsanwaltschaft darf Europäische Haftbefehle nicht mehr ausstellen. Für die erforderliche Umwandlung noch offener staatsanwaltschaftlicher Europäischer Haftbefehle in gerichtliche und für die künftige Ausstellung Europäischer Haftbefehle gibt es bislang nur eine provisorische Lösung. Die Auslegung allgemeiner strafprozessualer und rechtshilferechtlicher Vorschriften orientiert sich bislang an diesem Rahmenbeschluss, wonach Europäische Haftbefehle ausschließlich von Gerichten auszustellen sind. Es bedarf aber einer Rege-

¹ Art. 6 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2017/1939 vom 12. Oktober 2017 zur Durchführung einer Verstärkten Zusammenarbeit zur Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft (EUSTa), ABI L 283/1

² Siehe Art. 13 der EUSTa-VO (oben Fn. 1)

lung, die den Rahmenbeschluss konkretisiert und den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts und der Grundrechtsrelevanz von Freiheitsentziehungsmaßnahmen genügt.

2. Staatsanwaltschaften und Gerichte erfüllen gemeinsam die Aufgabe der Justizgewährung auf dem Gebiet des Strafrechts. Die Anwaltschaft tritt als unabhängiges Organ der Rechtspflege hinzu. Als Teil der Exekutive ist die deutsche Staatsanwaltschaft in den hierarchischen Behördenaufbau eingegliedert. Als Folge des Demokratieprinzips unterliegt die Staatsanwaltschaft der Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht sowie der Leitung der jeweils übergeordneten Stelle über die nachgeordneten Stellen (Grundsatz der ununterbrochenen demokratischen Legitimation aller staatlichen Entscheidungen, die in Bezug auf nachgeordnete Behörden über die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung bzw. des zuständigen Fachministers vermittelt wird). Für die Staatsanwaltschaften sind Weisungsrechte, Aufsicht und Leitung im Gerichtsverfassungsgesetz konkretisiert. Allerdings schließen diese Bestimmungen die Gefahr einer politischen Einflussnahme auf die Staatsanwaltschaft über das sogenannte externe (ministerielle) Einzelfall-Weisungsrecht weder materiell noch formell hinreichend aus. Da es rechtstaatlich gilt, bereits dem Anschein einer politischen Einflussnahme entgegenzuwirken, ist das externe (ministerielle) Einzelfall-Weisungsrecht reformbedürftig. Demokratieprinzip und Ministerverantwortlichkeit stehen dem nicht entgegen, geht es doch um eine verhältnismäßige Zuordnung dieser Verfassungsprinzipien mit anderen Verfassungsprinzipien, namentlich der Gewährleistung der Gleichheit aller vor dem Gesetz und der Gewährleistung von Willkürfreiheit.
3. Die Reform des ministeriellen Einzelfall-Weisungsrechts und der Wegfall des Status des Generalbundesanwalts oder der Generalbundesanwältin beim Bundesgerichtshof (GBA) als so genannter politischer Beamter gehören zusammen. Die Reform wäre sinnlos, wenn die latente Drohung der jederzeitigen Entlassung als dem wesentlich schärferen Mittel, mit dem der/die GBA politisch gefügig gemacht werden könnte, bestehen bliebe. Schließlich muss der Anschein vermieden werden, die Beibehaltung des Status als politischer Beamter diene vor allem dem Zweck, den jeweiligen Amtsinhaber ggf. möglichst einfach loswerden und durch eine der jeweiligen Regierung oder dem/der jeweiligen Bundesjustizminister/Bundesjustizministerin genehmere oder politisch näher stehende Person ersetzen zu können.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung deshalb auf,

einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem

1. die Zuständigkeit der Gerichte für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls bestimmt wird,
2. das externe Einzelfallweisungsrecht der Justizministerien gegenüber den jeweiligen Staatsanwaltschaften im Gerichtsverfassungsgesetz ausdrücklich auf evident rechtsfehlerhafte Entscheidungen sowie Fehl- oder Nichtgebrauch von Ermessen beschränkt wird und die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die transparente Ausübung eines solchen Weisungsrechts konkret definiert werden.

III. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung darüber hinaus auf,

den gegenwärtigen Status des Generalbundesanwalts/der Generalbundesanwältin beim BGH als politischem/r Beamten/Beamtin, der/die jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden kann, zu überprüfen mit Blick auf den Schutz des Legalitätsprinzips, die Begrenzung des externen Einzelfall-Weisungsrechts und im Vergleich zu

den Regelungen, die für die Ernennung und Entlassung des künftigen Europäischen Generalstaatsanwalts/der künftigen Europäischen Generalstaatsanwältin gelten.

Berlin, den 24. September 2019

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Zu II.1 (Zuständigkeit der Gerichte für die Ausstellung deutscher Europäischer Haftbefehle)

Die Zuständigkeit der Gerichte (als den unabhängigen deutschen Justizbehörden) für die Ausstellung Europäischer Haftbefehle bedarf aufgrund des EuGH-Urteils vom 27. Mai 2019³ einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage, die den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts und der Grundrechtsrelevanz von Freiheitsentziehungsmaßnahmen genügt, etwa im Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG). Die bisherige rahmenbeschlusskonforme⁴ Auslegung von § 77 IRG i. V. m. § 131 Abs. 1 StPO bei Fahndungen und von § 77 IRG i. V. m. § 475 Absatz 2 StPO bei Strafvollstreckung dahingehend, dass Europäische Haftbefehle ausschließlich von Gerichten auszustellen sind, dürfte dafür kaum genügen⁵.

Aus Sicht der antragstellenden Fraktion scheidet eine generelle Weisungsfreiheit oder quasi-richterliche Unabhängigkeit der deutschen Staatsanwaltschaft als Alternative aus (siehe dazu die Feststellungen in Teil I 2 und nachfolgend die Begründung zu II.2).

Zu II.2 (Begrenzung des externen (ministeriellen) Einzelfallweisungsrechts gegenüber den Staatsanwaltschaften)

Die Rolle der Staatsanwaltschaften im Gewaltenteilungssystem, die Frage einer Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften bis hin zu einer Selbstverwaltung der Justiz insgesamt ist seit langem Gegenstand der rechtspolitischen Debatte, von Forderungen und unterschiedlichen Vorschlägen, etwa der Parlamentarischen Versammlung des Europarates⁶, der Empfehlungen des Evaluierungsberichtes der Staatengruppe gegen Korruption (Greco)⁷, des Deutschen Richterbundes⁸, der Neuen Richtervereinigung⁹ oder der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, zuletzt 2016 aus Anlass der netzpolitik.org-Affäre¹⁰. Auf diese Affäre reagierte 2016 der damalige Bundesjustizminister Maas lediglich damit, dem „Erlass des Bundesministers der Justiz und für Verbraucherschutz über

³ <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=E493028B163D7BF94357F55DD9D0AF0E?text=&docid=214466&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=7055120>

⁴ Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates v. 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten in der durch den Rahmenbeschluss 2009/299/JI des Rates vom 26. Februar 2009 geänderten Fassung i. V. m. der Auslegung des Begriffes der „ausstellenden Justizbehörde“ durch den EuGH im vorgenannten Urteil

⁵ Vgl. Gärditz, Juge d’instruction als gemeineuropäisches Leitbild?: Der Europäische Haftbefehl, die deutsche Staatsanwaltschaft und der EuGH, Verfblog, 2019/5/27, <https://verfassungsblog.de/juge-dinstruction-als-gemeineuropaeisches-leitbild/>

⁶ Resolution 1685 (30.09.2009)

⁷ Vom 10. Oktober 2014 (Greco Eval IV Rep (2014) 1E), dazu etwa die Stellungnahme des DRB (www.drb.de/positionen/stellungnahmen/stellungnahme/news/1815/). Greco empfahl die Abschaffung des Rechts der Justizminister, im Einzelfall externe Weisungen zu erteilen, in Erwägung zu ziehen, und, falls dieses Recht nicht abgeschafft wird weitere angemessene Maßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass entsprechende Weisungen der Justizminister mit angemessenen Garantien der Transparenz und Fairness verknüpft sind und – im Falle von Weisungen, auf eine Strafverfolgung zu verzichten – einer spezifischen Kontrolle unterliegen. Die Bundesländer waren einzuladen zu diesem Reformprozess beizutragen.

⁸ www.drb.de/newsroom/mediencenter/nachrichten/nachricht/news/politisches-weisungsrecht-abschaffen/ Gesetz; www.drb.de/positionen/verbandsthemen/amtsrecht-staatsanwaelte/ mit einem Gesetzentwurf (Stand September 2015) zur Änderung des GVG und der StPO (Abschaffung des externen Weisungsrechts, Klageerzwingungsverfahren der Justizverwaltungen bei Verfahrenseinstellungen, Aufgabe des GBA-Status als politischer Beamter).

⁹ www.neuerichter.de/details/artikel/article/weisungsrecht-staatsanwaltschaft-640.html; www.neuerichter.de/details/artikel/article/es-ist-an-der-zeit-ueber-justizstrukturen-in-deutschland-zu-reden-635.html; www.neuerichter.de/details/artikel/article/staatsanwaelte-sind-nicht-unabhaengig-413.html

¹⁰ Antrag auf Drs. 18/10037 (Lehren aus den Ermittlungen hinsichtlich Landesverrats – Stellung des Generalbundesanwalts rechtstaatlich reformieren)

die Unterrichtung des Bundesministers der Justiz und für Verbraucherschutz durch den Generalbundesanwalt beim Bundesgerichtshof“ vom 28. Juli 1978 (neu vom 13. Dezember 2016) eine Präambel voranzustellen. Diese Präambel enthält nicht mehr als einen Allgemeinplatz (Einhaltung der Gesetze bei Wahrnehmung der Aufsichts- und Leitungsbefugnisse), eine Art Selbstbeschränkungsbeschreibung (in ständiger Selbstbindung werde vom Weisungsrecht äußerst restriktiv Gebrauch gemacht) und eine Selbstverpflichtung, wonach im Interesse von Überprüfbarkeit und Transparenz eine Weisung nur schriftlich ergehe. Darüber hinaus tut sich bei Bundesregierung¹¹ und der sie tragender Koalition seit Jahren nichts für die nötige Reform der §§ 145-147 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG)¹². Daran ändert aus Sicht der antragstellenden Fraktion der Umstand nichts, dass der Greco-Umsetzungsbericht 2017 zu dem Schluss kommt, u. a. mit der vorgenannten Erlass-Präambel sei die Greco-Empfehlung von 2014¹³ in zufriedenstellender Weise umgesetzt worden.¹⁴

In der Sache geht es um Folgendes:

Für die Aufsicht und Leitung gegenüber dem Generalbundesanwalt und den Bundesanwälten ist nach dem GVG der Bundesjustizminister zuständig und gegenüber den Länder-Staatsanwaltschaften die jeweilige Landesjustizverwaltung. Weisungen können in allgemeiner Form, für Gruppen von Einzelfällen oder auch im konkreten Einzelfall gegeben werden.

Das allgemeine Weisungsrecht umfasst generelle Anordnungen über den Dienstbetrieb, wie z. B. die Richtlinien über das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV) oder die Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra). Diese Vorgaben dienen der Vereinheitlichung der Strafverfolgung und sind immer nur fallgruppenbezogen. Sie ersetzen nicht die staatsanwaltschaftliche Entscheidung im Einzelfall. Einzelfallweisungen können nicht nur Fragen der Tatbestandsermittlung, bzw. -feststellung zum Gegenstand haben, sondern auch Fragen der Rechtsanwendung, die Entschließung über Anklageerhebung oder Einstellung sowie die Einlegung von Rechtsmitteln¹⁵.

Vom Aufsichts- und Leitungsrecht umfasst ist die Möglichkeit der Ersetzung des zunächst zuständigen Staatsanwaltes durch einen anderen und der Selbsteintritt bestimmter vorgesetzter Staatsanwälte (§ 145 GVG) bzw. entsprechende Anordnungen im Wege des externen (ministeriellen) Weisungsrechts. Berichtspflichten (Anlass-, Erledigungs- und Absichtsberichte) gegenüber vorgesetzten Stellen einschließlich der Ministerialebene sind ebenfalls Element des Aufsichts- und Leitungsrechts.

Insbesondere dort, wo der Staatsanwaltschaft gesetzlich ein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum eingeräumt ist, ist es Teil der Aufsicht, zu Gleichmäßigkeit und Fehlerfreiheit der Ermessensausübung beizutragen. Im Zuständigkeitsbereich des Generalbundesanwalts ist dieser Ermessensspielraum von besonderer Bedeutung, da er z. B. gemäß § 153d StPO von der Verfolgung bestimmter politischer Straftaten, wie z. B. Landesverrat, absehen kann, „wenn die Durchführung des Verfahrens die Gefahr eines schweren Nachteils für die Bundesrepublik Deutschland herbeiführen würde oder wenn der Verfolgung sonstige überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen.“ Hiermit wird zum Ausdruck gebracht, dass das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung nicht das einzige legitime öffentliche Interesse im Rechtsstaat sein muss, sondern fallweise mit anderen Verfassungsgrundsätzen wie z. B. der Gewährleistung der Pressefreiheit fehlerfrei abgewogen werden muss. Wird hier das Ermessen (evident) rechtsfehlerhaft ausgeübt, kann das Weisungsrecht dazu dienen, schon im Ermittlungsstadium des Verfahrens die Fehler auszuräumen und anschließend mögliche Justizirrtümer zu verhindern.

¹¹ Siehe zuletzt ihre Antwort auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Weisungsrecht gegenüber Staatsanwälten auf Drs. 18/2265 und die Antwort des BMJV vom 28.11.2014 an MdB Marieluise Beck (zugänglich beim DRB: www.drb.de/positionen/verbandsthemen/selbstverwaltung-der-justiz/): Der BMJV-Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Rechts der Staatsanwaltschaft (StAÄG) aus dem Jahr 1976 ist über den Status eines Referentenentwurfs nicht hinausgekommen (veröffentlicht mit Materialien bei Schneider, Staatsanwaltschaftsrecht (1934-1982), Quellen zu den Reformprojekten, 2013, (Rechtshistorische Reihe Bd. 440), S. 241 ff.). Der damalige Entwurf enthielt eine Art Inkompatibilitäts- bzw. Befangenheitsregelung für Staatsanwälte, aber ansonsten nicht mehr als ein spezialgesetzliches Remonstrationsrecht und schloss nur Weisungen in die Hauptverhandlung ausdrücklich aus. Eine Abschaffung des externen Einzelfallweisungsrechts wurde in der Entwurfsbegründung ebenso wie eine völlige Abschaffung des Weisungsrechts insgesamt als verfassungswidrig eingeschätzt und eine Ausweitung des Klageerzwingungsverfahrens als nicht geeignet, diese Bedenken auszuräumen (aaO S. 263).

¹² Zum Reformbedarf vgl. Eisele/Trentmann, Die Staatsanwaltschaft – „objektivste Behörde der Welt“?, NJW 2019, 2365 (2368)

¹³ s. o. Fn. 7.

¹⁴ Greco, Vierte Evaluationsrunde, Umsetzungsbericht Deutschland vom 24. März 2017 (RC4 (2017)1), Rz. 41 ff., 46 www.bmjv.de/DE/Ministerium/Transparenz/GRECO/GRECO_node.html

¹⁵ Karlsruher Kommentar-StPO/Mayer, 8. Aufl. 2019, GVG § 146 Rn. 4

Der rechtstaatlich selbstverständliche Umstand, dass das Aufsichts- und Leitungsrecht seinerseits der Bindung an Recht und Gesetz unterliegt (Art. 20 Abs. 3 GG), eine Weisung also z. B. nicht gegen andere Gesetze verstoßen, nicht etwa eine Strafvereitelung im Amt oder Verfolgung Unschuldiger bedeuten darf, und im Hinblick auf die Gewährleistung der Gleichheit vor dem Gesetz und der Willkürfreiheit nicht auf sach- bzw. justizfremden Erwägungen beruhen darf, schließt die Gefahr politischer Einflussnahme vermittels des externen (ministeriellen) Einzelfall-Weisungsrechts aber noch nicht hinreichend aus.

Es bedarf daher einer gesetzlichen Einschränkung des Weisungsrechtes.

Trotz eines grundsätzlichen Konsenses, dass die Staatsanwaltschaften unabhängig von der die Aufsicht führenden Regierung nach der Sach- und Rechtslage entscheiden müssen und es politische Regierungsvorgaben oder politische Steuerung von Strafverfahren (vor allem aus Gründen des Machterhalts), nicht geben darf, fehlt es an einer diesbezüglichen konkreten gesetzlichen Ausformung auf der Ebene des externen (ministeriellen) Einzelfall-Weisungsrechts mit dem Ziel, bereits dem Anschein einer politischen Einflussnahme auf die Justiz effektiver als bisher entgegenzuwirken.

Einflussnahmen sind auf vielerlei Wegen auch außerhalb der eher seltenen förmlichen Weisungen möglich, sei es durch sog. Anregungsschreiben oder sei es durch die Formulierung von Erwartungen oder andere subtile Formen bis hin zu Erscheinungen wie vorauseilendem Gehorsam. Möglichkeiten, aus politischen Gründen Ermittlungen gegen einzelne Personen zu blockieren oder voranzutreiben, sind keineswegs ausgeschlossen. Der Möglichkeit des politischen Missbrauchs des Weisungsrechts muss deshalb mit Wirkung für Bund und Länder durch eine Konkretisierung und Einschränkung des Weisungsrechts entgegengetreten werden. Dabei muss sowohl der materiell-rechtliche Gehalt des Weisungsrechts näher bestimmt als auch eine verfahrensrechtliche Grundlage geschaffen werden. Das Weisungsrecht soll ausdrücklich auf evident rechtsfehlerhafte Entscheidungen und Fehl- oder Nichtgebrauchs von Ermessen beschränkt werden. Auch wenn § 146 GVG zum Teil schon in diese Richtung ausgelegt wird, mangelt es an einer gesetzlichen Bestimmung, die eine andere Auslegung ausschließt. Im Bereich des Verfahrens kann der Möglichkeit einer politischen Einflussnahme vor allem mit Transparenz entgegen gewirkt werden. Es müssen gesetzliche Dokumentationspflichten eingeführt, die Schriftform der Weisung, sowie die Befugten der Weisungserteilung und der Adressat festgelegt werden. Gleiches gilt im Falle einer Remonstration, wenn Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit einer Weisung geltend gemacht werden, und für die ministerielle Reaktion auf solche Bedenken, soweit das geltende Recht dies nicht bereits vorschreibt¹⁶. Nur so werden die Verantwortlichkeiten klar erkennbar und Entscheidungen im Zweifelsfall nachvollziehbar. Im Falle einer Remonstration des Generalbundesanwaltes oder der Generalstaatsanwälte in den Ländern, sollte automatisch eine Information an das jeweilige Parlament gehen, um dem Bundestag bzw. den Landtagen eine Kontrollmöglichkeit zu geben.

Beispiele aus Ländern wie Italien oder USA, wo die Unabhängigkeit der Staatsanwälte hochgehalten wird, unterstreichen, wie wichtig die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften und eine Begrenzung von bzw. Schutz vor politischer Einflussnahme ist. In Italien haben mutige Staatsanwälte gegen Politiker ermittelt und diese angeklagt, etwa in Sizilien höchstrangige Politiker bis hin zum Ministerpräsidenten Andreotti wegen Verwicklungen in die Verbrechen der Mafia oder in Norditalien Ministerpräsident Berlusconi wegen Steuerhinterziehung. Sogar in Bayern gab es unabhängige mutige Staatsanwälte. 1999 ermittelten sie gegen den Waffenhändler Schreiber, den Sohn von Franz Josef Strauß und Thyssen-Manager wegen Bestechungsverdacht. Sie erwirkten gegen CDU-Schatzmeister Kiep einen Haftbefehl. Damit wurde die Kohl-Spendenaffäre bekannt. Die Staatsanwälte trotzten lange Interventionsversuchen der bayerischen Landesregierung.

Zu III. (Status des GBA als sog. politischer Beamter)

Im Deutschen Reich konnten seit 1877 der Oberreichsanwalt und die Reichsanwälte jederzeit entlassen (in den damals so genannten Wartestand versetzt) werden. In der Bundesrepublik Deutschland hat seit 1950 nur noch der Generalbundesanwalt/die Generalbundesanwältin beim Bundesgerichtshof (GBA) die Stellung als so genannter politischer, jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzbarer Beamter. In den Bundesländern ist die Stellung des Generalstaatsanwalts als politischer Beamter abgeschafft worden (zuletzt 2010 in Mecklenburg-Vorpommern). Auf Bundesebene kann der Generalbundesanwalt, ebenso wie andere politische Beamte, dagegen jederzeit ohne Angaben von Gründen in den Ruhestand versetzt werden.

¹⁶ Die Bestätigung einer Weisung nach Remonstration hat (lediglich) auf Verlangen des Beamten (Staatsanwalts) schriftlich zu erfolgen, § 63 Abs. 2 Satz 5 BBG, § 36 Abs. 2 Satz 5 BeamtStG für die Länder.

Die Entscheidung über das Ob und Wann der Versetzung in den einstweiligen Ruhestand wird für rechtmäßig gehalten, wenn die fortdauernde Übereinstimmung des Beamten mit den grundsätzlichen Ansichten und Zielen der Regierung nicht mehr besteht. Wegen der besonderen Stellung der politischen Beamten kommt es in erster Linie auf das intakte Vertrauens- und Kontaktverhältnis zur Regierung und speziell dem jeweiligen Fachminister an, so dass schon persönliche Unstimmigkeiten die Versetzung in den einstweiligen Ruhestand rechtfertigen können¹⁷.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts muss die Institution des politischen Beamten gegenüber dem Regelfall des Beamten auf Lebenszeit auf eng zu bestimmende Ausnahmen beschränkt sein, bei denen es nach Art der Aufgabe in besonderer Weise des politischen Vertrauens der Staatsführung bedarf. Es handele sich insoweit um „Transformationsämter“, zu deren Aufgabe es zählt, politische Vorgaben in gesetzeskonformes Verwaltungshandeln umzuwandeln. Die fortdauernde politische Übereinstimmung mit Auffassung und Zielsetzung weisungsberechtigter demokratisch gewählter und verantwortlicher Organe des Staates wird als konstituierendes und unerlässliches Element dieses Beamtenverhältnisses gesehen (BVerfGE 121, 205, 223). Dabei könne es „sich nur um den engsten Kreis unmittelbarer Berater der Träger politischer Ämter handeln“ (aaO S. 232). Damit ist der zwischen Minister und Verwaltung stehende Staatssekretär oder Ministerialabteilungsleiter als Regeltypen des politischen Beamten angesprochen.

Aufnahme bzw. Verbleib dieser Funktion in der Liste der politischen Beamten in § 54 Abs. 1 BBG sollte insbesondere nicht den Anschein erwecken, sie diene dem Zweck, den jeweiligen Amtsinhaber ggf. möglichst einfach wieder loswerden zu können und durch eine der jeweiligen Regierung, der sie tragenden Koalition und speziell dem/der jeweiligen BundesjustizministerIn genehmere oder näherstehende Person zu ersetzen. Das Erfordernis der Zustimmung des Bundesrates zu einem Personalvorschlag des Bundesjustizministers für den Generalbundesanwalt (§ 149 GVG) ist in diesem Zusammenhang ein gewisses, aber ebenfalls kein zureichendes Korrektiv. Denn die grundsätzlich für Bundesbeamte vorgeschriebene Stellenausschreibung (§ 8 Abs. 1 BBG) und Berücksichtigung von § 6 des Bundesgleichstellungsgesetzes bei der Ausschreibung (insbesondere: Frauenförderung, Erstellung eines Anforderungsprofils, transparentes Auswahlverfahren) gilt gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 1 der Bundeslaufbahnverordnung nicht für politische Beamte.

Artikel 14 der EUStA-Verordnung sieht besondere Regelungen für die Ernennung und Entlassung der künftigen Leitung der EuStA vor (nicht verlängerbare Amtszeit von 7 Jahren, Qualifikationsanforderungen, Auswahlverfahren, Entlassungsverfahren im Falle schweren Fehlverhaltens unter Einschaltung des Gerichtshofes). Zu prüfen ist, ob und welche Elemente dieser Regelungen auf die Stellung des Generalbundesanwalts/der Generalbundesanwältin beim BGH ggf. übertragen werden könnten.

¹⁷ Hebel in Battis, BBG, 5. Aufl. 2017, § 54 Rn. 9; BeckOK BeamtenR Bund/Brinktrine, 15. Ed. 1.2.2019, BBG § 54 Rn. 15., 15.1

