

Gesetzentwurf

der Abgeordneten Stephan Brandner, Dr. Christina Baum, Marcus Bühl, Dr. Malte Kaufmann, Edgar Naujok, Tobias Matthias Peterka, Bernd Schattner, Jan Wenzel Schmidt, Dr. Harald Weyel, Kay-Uwe Ziegler und der Fraktion der AfD

Entwurf eines Gesetzes zur Beendigung des externen Weisungsrechts gegenüber Staatsanwälten

A. Problem

Den Staatsanwaltschaften kommt im Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland eine zentrale Bedeutung zu. Aufgrund ihres Anklagemonopols, geregelt in § 152 Absatz 1 der Strafprozessordnung (StPO), ist es erforderlich, für jedes Strafgericht eine zuständige Staatsanwaltschaft zu bestimmen. Darüber hinaus obliegt den Staatsanwaltschaften die Verpflichtung, am gerichtlichen Verfahren mitzuwirken, insbesondere während der Hauptverhandlung. Zudem wird ihnen gemäß der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Rolle eines „Wächters des Gesetzes“ zugewiesen, weshalb sie auch während des gerichtlichen Verfahrens auf die Einhaltung rechtsstaatlicher Grundsätze achten müssen (BVerfGE 133, 168 = NJW 2013, 1058 Rn. 93).

Neben ihrer Beteiligung am gerichtlichen Strafverfahren trägt die Staatsanwaltschaft vor allem die Verantwortung für das Ermittlungsverfahren, was ihr den Titel „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ einbringt. Auch wenn die Polizei einen Großteil der Ermittlungen durchführt, behält die Staatsanwaltschaft die Verantwortung dafür und kann der Polizei jederzeit Anweisungen erteilen. Allein der Staatsanwaltschaft, nicht etwa der Polizei, steht das Recht zu, das Ermittlungsverfahren einzustellen. Sie hat also nicht nur das Monopol zur Anklageerhebung, sondern auch zur Einstellung des Verfahrens. Ebenso sind Anträge an den Ermittlungsrichter ausschließlich der Staatsanwaltschaft vorbehalten. Zudem ist die frühzeitige Einbindung der Staatsanwaltschaft in alle bedeutenden Ermittlungsverfahren erforderlich, wie in Nr. 3 Abs. 2 RiStBV vorgeschrieben.

Gemäß § 451 StPO ist die Staatsanwaltschaft für die Strafvollstreckung zuständig (ausgenommen im Jugendstrafverfahren gemäß den §§ 82 ff. JGG), und ihr Leiter fungiert in Übereinstimmung mit den Gnadenordnungen der Länder regelmäßig als Gnadenbehörde (siehe z. B. § 5 Abs. 1 Satz 1 BWGnO). Deutschlands Staatsanwälte sind jedoch an Weisungen gebunden und in eine hierarchische Struktur eingebunden. Im Gegensatz dazu steht das Berufsbild des Richters, der gemäß Artikel 97 Absatz 1 des Grundgesetzes unabhängig in seinen Entscheidungen ist. Die Befugnis zur Weisungserteilung an Staatsanwälte ist in den §§ 141 bis 147 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) festgelegt. Gemäß § 146 GVG sind Staatsanwälte verpflichtet, den dienstlichen Anweisungen ihrer Vorgesetzten zu

folgen. § 147 GVG konkretisiert dieses Weisungsrecht und bildet die Grundlage für die hierarchische Struktur innerhalb der Staatsanwaltschaft.

Eine gesetzliche Einschränkung hinsichtlich des Weisungsrechts existiert nicht. Es erstreckt sich daher auf sämtliche staatsanwaltschaftliche Aufgaben und kann zu jedem Zeitpunkt ausgeübt werden.

Unterschieden wird zwischen dem internen und dem externen Weisungsrecht: Das interne Weisungsrecht wird in § 146 GVG postuliert. Dort heißt es: „Die Beamten der Staatsanwaltschaft haben den dienstlichen Anweisungen ihres Vorgesetzten nachzukommen.“ Somit konkretisiert § 146 das in § 144 enthaltene Prinzip einer hierarchisch aufgebauten Staatsanwaltschaft. Die Regelung verankert nicht nur das Weisungsrecht des Leiters der Behörde im Gesetz, sondern begründet auch ein allgemeines Weisungsrecht aller sogenannten „Vorgesetzten“. Da gemäß den Vorschriften der Organisationsstatuten die Abteilungsleiter für die Leitung und Überwachung ihrer Abteilungen verantwortlich sind (siehe etwa Nr. 6 Absatz 1 in Verbindung mit Nr. 5 Absatz 1a BWOrgStA), können auch sie Weisungen erteilen, unterliegen jedoch gleichzeitig dem Weisungsrecht des Behördenleiters. Ihr Weisungsrecht basiert letztlich auf einer Delegation von Befugnissen seitens des Behördenleiters (vgl. BeckOK GVG/Inhofer, 22. Ed. 15.2.2024, GVG § 146 Rn. 4, 5). Die spezifische Verantwortung des Staatsanwalts schließt eine Kontrolle durch vorgesetzte Staatsanwälte nicht aus. Der hierarchische Aufbau der Staatsanwaltschaft soll eine gleichmäßige Gesetzesanwendung und einen rationalen Kräfteansatz gewährleisten. Vorgesetzte Staatsanwälte müssen in der Lage sein, die Gesetzmäßigkeit und Einheitlichkeit der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit in ihrem Zuständigkeitsbereich durch sachgerechte Weisungen sicherzustellen.

Als externes Weisungsrecht wird das Weisungsrecht der Bundes- und Landesjustizminister bezeichnet. Es wird dabei zwischen allgemeinen Weisungen und Einzelfallweisungen unterschieden. Das allgemeine Weisungsrecht umfasst generelle Anordnungen über den Dienstbetrieb der Staatsanwaltschaft, wie beispielsweise Richtlinien über das Straf- und Bußgeldverfahren oder auch die Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen. Diese finden sich auch in Erlassen der Justizministerien, in (Rund-)Verfügungen der Generalstaatsanwälte oder in Hausverfügungen der Leitenden Oberstaatsanwälte. Sogenannte Einzelfallweisungen sind hingegen nach außen selten erkennbar. Als innerdienstlicher Vorgang werden sie als geschützte Vermerke in einer für Dritte unzugänglichen Handakte oder in Berichtsheften dokumentiert. Gemäß § 353b des Strafgesetzbuchs (StGB) ist es dem Staatsanwalt sogar strafrechtlich untersagt, ihm gegenüber erteilte Weisungen Dritten mitzuteilen (vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages, WD 7 – 3000 – 081/23 (15.09.2023)).

Unter Verweis auf das externe Weisungsrecht hat die Große Kammer des Europäischen Gerichtshofs mit Urteil vom 27. Mai 2019 den deutschen Staatsanwaltschaften die Befugnis abgesprochen, einen Europäischen Haftbefehl auszustellen. Sie wurden aufgrund ihrer mangelnden Unabhängigkeit nicht als Justizbehörden im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI anerkannt. Mit derselben Begründung verweigerte der EuGH auch den deutschen Generalstaatsanwaltschaften die Anerkennung als „vollstreckende Justizbehörde“ gemäß Artikel 6 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI (vgl. <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2019-05/cp190068de.pdf>). Das externe Weisungsrecht findet seine Grundlage in § 147 Nr. 2 GVG (zum Generalbundesanwalt siehe § 147 Nr. 1). Eine inhaltliche Einschränkung dieses Weisungsrechts ist im Gesetz bisher nicht vorgesehen.

B. Lösung

Schon allein der Verdacht, dass die Politik den Justizbereich für ihre eigenen Ziele instrumentalisieren könnte, kann das Vertrauen in die Unvoreingenommenheit und Unabhängigkeit der Strafrechtspflege erschüttern. Die Möglichkeit, dass vorgesetzte Dienststellen oder gar politische Funktionsträger (Staatssekretäre, Justizminister) fachaufsichtliche Weisungen erteilen, muss daher rechtlich ausgeschlossen werden. Das externe Weisungsrecht ist auf die reine Dienstaufsicht zu beschränken. Diese umfasst ausschließlich die Befugnis, auf eine gesetz- und ordnungsgemäße Erledigung der Dienstgeschäfte hinzuwirken.

C. Alternativen

Aktuelle Bestrebungen sehen Dokumentationspflichten hinsichtlich der externen Weisungen vor. Reine Transparenzregelungen sind jedoch nicht ausreichend, um nicht zuletzt auch die Kritik des EuGH zu entkräften. Bestrebungen der Fraktionen aus der Vergangenheit fanden keine Mehrheiten.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

Keiner.

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

Davon Bürokratiekosten aus Informationspflichten

Keine.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Keiner.

F. Weitere Kosten

Keine.

Entwurf eines Gesetzes zur Beendigung des externen Weisungsrechts gegenüber Staatsanwälten

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

§ 147 des Gerichtsverfassungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das zuletzt durch Artikel 14a des Gesetzes vom 27. März 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 109) geändert worden ist, wird wie folgt gefasst:

„§ 147

Dienstaufsicht

(1) Die Dienstaufsicht steht zu:

1. dem Bundesminister der Justiz hinsichtlich des Generalbundesanwalts und der Bundesanwälte;
2. der Landesjustizverwaltung hinsichtlich aller staatsanwaltschaftlichen Beamten des betreffenden Landes;
3. dem ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten und den Landgerichten hinsichtlich aller Beamten der Staatsanwaltschaft ihres Bezirks.

(2) Die Dienstaufsicht umfasst ausschließlich die Befugnis auf eine gesetz- und ordnungsgemäße Erledigung der Dienstgeschäfte hinzuwirken.

(3) Die Dienstaufsicht des Bundesministers der Justiz sowie der Justizverwaltungen beinhaltet nicht die Befugnis, Weisungen zur Sachbehandlung in Einzelfällen zu erteilen.

Artikel 2

Inkrafttreten

Das Gesetz tritt am Tag nach der Verkündung in Kraft.

Berlin, den 29. April 2024

Dr. Alice Weidel, Tino Chrupalla und Fraktion

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen

Die Position der Staatsanwaltschaft im deutschen Rechtssystem war schon immer Gegenstand kontroverser Diskussionen. Ihre Einrichtung in der damaligen preußischen Rechtsordnung sollte das bestehende Misstrauen gegenüber den Strafgerichten mildern, einen „Hüter des Gesetzes“ etablieren und eine Kontrolle der Polizeibehörden sicherstellen. Es entstand eine Behörde, die in das hierarchische System der Exekutive integriert wurde und bis heute nahezu unverändert besteht. Angesichts dieser Kontinuität stellt sich die Frage, ob die deutsche Staatsanwaltschaft in ihrer gegenwärtigen Form noch zeitgemäß ist.

Das Bundesverfassungsgericht betonte bereits 1958 den Status der Staatsanwaltschaft als Teil der Rechtspflege. Es bezeichnete die Staatsanwaltschaft als „Garantin für Rechtsstaatlichkeit und gesetzmäßige Verfahrensabläufe“ und übertrug ihr sogar die Aufgabe, die Gesetzmäßigkeit von Verständigungen im Strafverfahren zu überwachen (BVerfG, NJW 2013, 1058, 1066). Das Bundesverwaltungsgericht definierte die Staatsanwaltschaften als „besondere durch Gesetz geschaffene Organe, die, ohne selbst Gerichte zu sein, organisatorisch aus der Verwaltung herausgelöst und bei den Gerichten mit der Aufgabe errichtet sind, sich an gerichtlichen Verfahren zu beteiligen und diese zu fördern“ (BVerwG, NJW 1961, 1496 (1497)). Damit wird weniger eine der Exekutive zugeordnete Behörde beschrieben, sondern eher ein unabhängiges Institut, das den Gerichten und damit der Judikative zugeordnet ist (Thomas – Die deutsche Staatsanwaltschaft – Handlanger der Politik? KriPoZ 2, 2020).

Die Bundesregierung wies in der mündlichen Verhandlung zum Urteil vom 27. Mai 2019 (C-508/18) darauf hin, dass das deutsche Recht Garantien vorsieht, die das Weisungsrecht des Justizministers gegenüber der Staatsanwaltschaft begrenzen. So ist die Staatsanwaltschaft in ihren Verfügungen, Anträgen und Entscheidungen an das Gesetz gebunden und unterliegt sowohl dem Legalitätsprinzip (vgl. § 152 Abs. 2, § 170 Abs. 1 und 2 StPO) als auch der strengen Objektivitäts- und Neutralitätsmaxime (vgl. § 160 Abs. 2 StPO).

Zwar dürfen Weisungen des Justizministers die Grenzen von Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) nicht überschreiten, dennoch kann nicht ausgeschlossen werden, dass Staatsanwaltschaften mit rechtswidrigen Weisungen konfrontiert werden und diesen auch nachkommen. Bereits die Existenz der Einzelweisungsbefugnis des Justizministers erweckt international den Eindruck, dass staatsanwaltliches Handeln durch politische Einflussnahme bestimmt werden könnte, anstatt sich allein an Recht und Gesetz zu orientieren. Dies führt zu erheblichen Zweifeln an der Unabhängigkeit und der damit verbundenen Objektivität der deutschen Staatsanwaltschaften (vgl. Thomas – Die deutsche Staatsanwaltschaft – Handlanger der Politik? KriPoZ 2, 2020).

Eine Umfrage des Instituts Allensbach aus dem Jahr 2023 zeigt, dass Richter und Staatsanwälte das Justizsystem der Bundesrepublik Deutschland kritisch sehen: Nur knapp ein Drittel der Befragten schätzt die Justizstrukturen als widerstandsfähig genug ein, um politischen Angriffen auf die Unabhängigkeit der Gerichte zu widerstehen. Die Mehrheit der Befragten plädiert dafür, die Autonomie der Justiz in Personal- und Haushaltsfragen zu erweitern. Zwei Drittel halten es für notwendig, die Unabhängigkeit der Justiz durch ein Modell der Selbstverwaltung zu stärken. Darüber hinaus fordern 85 Prozent der Befragten, die gesetzliche Weisungsbefugnis der Justizminister in konkreten Einzelfällen abzuschaffen, um politischen Einfluss auf die Strafverfolgung auszuschließen.

Die Weisungsgebundenheit der deutschen Staatsanwaltschaften stößt auf erhebliche Kritik, insbesondere auf europäischer Ebene. So forderte die Parlamentarische Versammlung des Europarates (Parliamentary Assembly of the Council of Europe, PACE) Deutschland in ihrer Resolution vom 30. September 2009 auf, das Einzelfallweisungsrecht abzuschaffen. In der Resolution wird sinngemäß betont, dass Staatsanwälte ihre Aufgaben unabhängig von politischer Einflussnahme ausüben können müssen. Sie sollten insbesondere vor Weisungen geschützt sein, die gerichtliche Ermittlungen behindern könnten. Die Versammlung fordert explizit die Abschaffung der Befugnis der Justizminister, in Einzelfällen Weisungen zur Strafverfolgung zu erteilen. Diese Forderung basiert auf einer

umfassenden Untersuchung des Missbrauchs politisch motivierter Einflussnahmen auf die Strafrechtssysteme in Ländern wie Russland, Frankreich und Deutschland.

Mehrere Mitgliedstaaten, darunter Italien, Portugal, Lettland, Ungarn, Litauen, die Slowakei, Slowenien, Rumänien und Zypern, haben bereits ein System eingeführt, bei dem die Staatsanwaltschaft vollständig unabhängig von der Regierung agiert.

Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschied, dass Staatsanwaltschaften in Mitgliedstaaten, die wie die deutschen der Gefahr ausgesetzt sind, Anweisungen der Exekutive – etwa durch einen Justizminister – zu unterliegen, nicht als „ausstellende Justizbehörde“ im Sinne des Rahmenbeschlusses zum Europäischen Haftbefehl gelten. Der vorliegende Gesetzentwurf sieht daher vor, das externe Weisungsrecht auf reine Dienstaufsichtsaufgaben zu beschränken.

II. Wesentlicher Inhalt des Entwurfs

Der Gesetzentwurf sieht vor, das externe Weisungsrecht auf die reine Dienstaufsicht zu beschränken. Diese umfasst lediglich die Befugnis, die gesetz- und ordnungsgemäße Erledigung der Dienstgeschäfte zu überwachen. Die Möglichkeit, Weisungen zur Sachbehandlung in Einzelfällen zu erteilen, wird ausdrücklich ausgeschlossen.

III. Alternativen

Im Januar 2021 gab es Reformbestrebungen der Bundesregierung als Reaktion auf zwei Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Der EuGH hatte den deutschen Staatsanwaltschaften die Befugnis zur Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls aufgrund des externen Weisungsrechts abgesprochen, da sie mangels Unabhängigkeit nicht als Justizbehörden angesehen wurden (Urteil vom 27. Mai 2019). Mit derselben Begründung verweigerte der EuGH den deutschen Generalstaatsanwaltschaften die Anerkennung als vollstreckende Justizbehörde (Urteil vom 24. November 2020).

In Reaktion auf diese Urteile hatte das Bundesministerium der Justiz (BMJ) in der 19. Wahlperiode einen Referentenentwurf erarbeitet und veröffentlicht, der unter anderem die Abschaffung des externen Weisungsrechts im Einzelfall für den Rechtshilfeverkehr innerhalb der Europäischen Union vorsah. Dieser Entwurf wurde jedoch nicht weiterverfolgt.

Die Fraktion der Grünen forderte in der vergangenen Legislaturperiode die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen, der die Zuständigkeit der Gerichte für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls klärt, das externe Einzelweisungsrecht der Justizministerien gegenüber den jeweiligen Staatsanwaltschaften im Gerichtsverfassungsgesetz ausdrücklich auf evident rechtsfehlerhafte Entscheidungen sowie auf Fehl- oder Nichtgebrauch von Ermessen beschränkt und die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die transparente Ausübung eines solchen Weisungsrechts konkret definiert. Der Bundestag lehnte diesen Antrag jedoch ab.

Im Koalitionsvertrag von 2021 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) findet sich dazu folgendes Zitat: „Entsprechend den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) passen wir das externe ministerielle Einzelfallweisungsrecht gegenüber den Staatsanwaltschaften an. Für den Vollzug eines Europäischen Haftbefehls bedarf es einer richterlichen Entscheidung.“

IV. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 des Grundgesetzes.

V. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen vereinbar, er dient ihrer Erfüllung.

VI. Gesetzesfolgen

1. Rechts- und Verwaltungsvereinfachung

Keine.

2. Nachhaltigkeitsaspekte

Der Gesetzentwurf betrifft SDG 16 Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen: Die Rechtsstaatlichkeit auf nationaler und internationaler Ebene fördern und den gleichberechtigten Zugang aller zur Justiz gewährleisten.

3. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

4. Erfüllungsaufwand

Keiner.

5. Weitere Kosten

Keine.

6. Weitere Gesetzesfolgen

Keine.

VII. Befristung; Evaluierung

Keine.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes)

§ 147 wird neu gefasst. Er regelt künftig einzig die Dienstaufsicht, die einzig darauf ausgerichtet sein darf, die gesetzestreue und ordnungsgemäße Erledigung der Dienstgeschäfte zu bewirken. Die Möglichkeit, Weisungen zur Sachbehandlung in Einzelfällen zu erteilen, wird im neuen Absatz 3 ausgeschlossen. Anders als das interne Weisungsrecht ist das externe Weisungsrecht politisch hochproblematisch und wird seit geraumer Zeit kontrovers diskutiert. Auch wenn die Justizminister der Länder und des Bundes immer wieder erklären, sie würden das Weisungsrecht tatsächlich nicht ausüben, reicht schon der Anschein der Möglichkeit einer politischen Einflussnahme, um im In- und Ausland für Misstrauen zu sorgen. Daher ist die deutliche Trennung von Judikative und Executive auch angesichts der notwendigen Trennung der Gewalten zwingend erforderlich.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten.