

Sitzung des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 6. Mai 2020

Öffentliche Anhörung zu

- a) Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Jürgen Marten u.a. Abgeordneter der Fraktion der FDP: Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft – BT Drs 19/11095
- b) Antrag der Abgeordneten Canan Bayram u.a. Abgeordneter der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen: Stellung der Staatsanwaltschaft rechtsstaatlich reformieren – BT Drs. 19/13516

Schriftliche Stellungnahme:

Ich halte es für dringend erforderlich, die Rolle der Staatsanwaltschaften im deutschen Rechtssystem dauerhaft sicherzustellen. Unter Berücksichtigung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und der sich daraus ergebenden Haltung europäischer Institutionen ist es dafür zwingend erforderlich, die Regelungen der §§ 146, 147 GVG so anzupassen, dass ein externes Weisungsrecht jedenfalls im Einzelfall ausgeschlossen ist.

Begründung:

„Die Abhängigkeit von der Regierung ist ein Geburtsfehler der Staatsanwaltschaft“¹. Ihre Weisungsgebundenheit brachte sie „immer wieder in den Verdacht der Gefügigkeit gegenüber den Wünschen der Regierungsparteien; von der Opposition wurde sie daher meist mit Mißtrauen betrachtet“². Zu Recht wird das Anweisungsrecht eines politisch orientierten Justizministers als „empfindliche Lücke im Aufbau des Rechtsstaats“ formuliert³.

Der Streit darüber besteht seit mehr als 200 Jahren. Obgleich mit der Europäischen Staatsanwaltschaft ein Leitbild auf europäischer Ebene geschaffen worden ist, bleibt der Widerstand gegen eine Änderung der Rechtslage auch in Deutschland erheblich⁴. Die Justizminister*innen

¹ Carsten/Rautenberg, die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart, 2012, S. 467.

² Döhring zit. nach Carsten/Rautenberg, a.a.O.

³ Carsten/Rautenberg, a.a.O.

⁴ Derzeit bestehen u.a. in folgenden Ländern unabhängige Staatsanwaltschaften: Italien, Portugal, Lettland, Ungarn, Litauen, Slowakei, Slowenien, Rumänien, Zypern. Frankreich hat mit Gesetz vom 25.7.2013 das Einzelweisungsrecht des Justizministers abgeschafft. Deutschland ist von der Parlamentarischen Versammlung des Europarates (ÖACE) durch die am 30.9.2009 einstimmig gefasste Resolution Nr. 1685/2009 aufgefordert worden, die Möglichkeit abzuschaffen, „dass die Justizminister der Staatsanwaltschaft Anweisungen zu einzelnen Fällen geben.“ Auf einer Vollversammlung am 10.10.2014 hat auch die Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) Deutschland empfohlen, „die Abschaffung des Rechts der Justizminister, im Einzelfall externe Weisungen zu erteilen, in Erwägung zu ziehen“ (Vierte Evaluierungsrunde, Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte, Evaluierungsbericht Deutschland, verabschiedet auf der 65. Versammlung, Greco Eval IV Rep (2014) 1 E, Straßbrug, 10.10.2014, VI., 252, vii.).

der Länder haben sich mit dem Thema auf der 84. Justizministerkonferenz am 14. November 2013 in Berlin befasst. Der damalige Reformvorstoß des sächsischen Justizministers wurde mit breiter Mehrheit abgelehnt. Die ablehnende Haltung der Länder ist ein tragender Grund für den originär zuständigen Bundesjustizminister, untätig zu bleiben⁵. Das hat sich im letzten Jahr nach der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) in den Rechtssachen C-508/18 und C-82/18 vom 27. Mai 2019 erneut bestätigt.

Nach meiner Überzeugung ist es allerdings höchste Zeit, diese Haltung aufzugeben. Wenn Sie, das Parlament, jetzt nicht im Sinne des Gesetzesantrags der Fraktion der FDP reagieren, werden wir von der europäischen Entwicklung überholt werden. Die Rolle der Staatsanwaltschaft wird zunehmend marginalisiert und unser so vorbildliches System von checks&balances wird ad absurdum geführt werden. Deutschland kann zudem andere EU-Mitgliedstaaten nicht glaubwürdig dafür kritisieren, politischen Einfluss auf die Justiz zu nehmen, wenn die Rechtslage in Deutschland diesen ebenfalls zulässt.

Denn die genannte Entscheidung des EuGH, nach der deutsche Staatsanwaltschaften künftig an der Ausstellung von Europäischen Haftbefehlen gehindert sind, ist nur der Auftakt einer durch den EuGH dokumentierten und nachhaltig verfolgten Absicht europäischer Rechtspolitik, auf die Weisungsunabhängigkeit nicht nur von Gerichten, sondern auch von Staatsanwaltschaften hinzuwirken. Der Umstand, dass der EuGH einer im Einzelfall weisungsabhängigen Staatsanwaltschaft die Eigenschaft einer Justizbehörde und damit die Fähigkeit abspricht, ein einfaches Fahndungsinstrument in Gang zu setzen, ist ein unmissverständliches Warnsignal für die Entschlossenheit der europäischen Rechtspolitik.

Seit dieser Entscheidung ist es zu einer Reihe weiterer Vorlagen an den EuGH gekommen, die sich - zunächst im Rahmen der innerhalb der EU zu gewährleistenden Rechtshilfe - mit der Rolle einer weisungsgebundenen Staatsanwaltschaft als Ermittlungsbehörde beschäftigen. In seiner Entscheidung vom 9. Oktober 2019 (C-489/19 PPU) hat der EuGH bestätigt, dass eine weisungsgebundene Staatsanwaltschaft (hier Österreich) einen europäischen Haftbefehl dann ausstellen darf, wenn er zuvor von einem Gericht überprüft worden ist.

Eine weitere Vorlage des Landesgerichts für Strafsachen in Wien hinsichtlich der Ausstellung einer europäischen Ermittlungsanordnung (C-584/19) durch die Staatsanwaltschaft Hamburg

⁵ Vgl. die Antwort der BReg auf eine Kleine Anfrage zur Umsetzung der Resolution 1685 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 30.09.2009 – Drs 17/958 – in BT Drs. 17/1097, S. 2; ebenso in der Antwort auf die Kleine Anfrage explizit zum Weisungsrecht gegenüber Staatsanwälten – BT Drs 18/2155 – in BT Drs. 18/2265, S. 2.

ist noch anhängig. Mit seiner Ladung für die mündliche Verhandlung vor der Großen Strafkammer⁶ hat der Gerichtshof eine Reihe von Fragen gestellt, die darauf hindeuten, dass er erneut gegen die Bundesregierung entscheiden und die bisherigen Kompetenzen der deutschen Staatsanwaltschaft noch weiter beschneiden wird. Das Bundesministerium der Justiz hat darauf regelrecht alarmierend reagiert und verschiedene Maßnahmen angeregt, um auf ein für Deutschland ungünstiges Urteil vorbereitet zu sein⁷.

Erhebliche Gefahren birgt in gleicher Weise das Vorabentscheidungsersuchen eines belgischen Gerichts (Rechtssache C-510/19) hinsichtlich der Befugnisse einer weisungsabhängigen Staatsanwaltschaft als vollstreckender Justizbehörde. Die Vorlagefragen zielen sehr deutlich darauf ab zu klären, ob eine Staatsanwaltschaft, die Weisungen im Einzelfall unterliegt, nach dem Unionsrecht generell noch der Justiz zuzurechnen ist.

Sollten sich die Befürchtungen bestätigen, ist der Umfang eines systemfremden Eingriffs in das bestehende deutsche Strafverfahrensrecht nicht absehbar.

Verbleibt es bei der Regelung der §§ 146, 147 GVG in ihrer derzeit geltenden Fassung, besteht die Gefahr, dass sukzessive sämtliche Kompetenzen bei der Nutzung grenzüberschreitender Instrumentarien der Strafrechtshilfe innerhalb der Europäischen Union auf die Gerichte übergehen. Dies dürfte nicht nur zu einer Mehrbelastung der Gerichte, sondern auch zu einer Beschneidung der der Staatsanwaltschaft durch die Strafprozessordnung (StPO) zugewiesenen Rolle als Herrin des Ermittlungsverfahrens und als Vollstreckungsbehörde führen.

Zudem stellt die in naher Zukunft immer wieder erforderliche Änderung des IRG den Gesetzgeber bereits jetzt vor eine Reihe nur schwer lösbarer systematischer Probleme. Entsprechendes droht den Instrumentarien der StPO.

Soll also eine ihren Aufgaben im Sinne der StPO gerecht werdende und effizient arbeitende Staatsanwaltschaft in der bewährten Form erhalten bleiben, ist die auf europäischer Ebene geforderte Abschaffung des Weisungsrechts im Einzelfall durch die ministerielle Ebene unausweichlich.

Ich unterstütze daher nachdrücklich den Entwurf der Fraktion der FDP. Seine Umsetzung erfordert nur geringfügige Änderungen der Strafprozessordnung⁸, etwa bei der Ausgestaltung

⁶ Der Termin ist für den 5. Mai vorgesehen. Ob er wegen der Corona-Pandemie aufgehoben worden ist, ist mir nicht bekannt.

⁷ Schreiben vom 7. April 2020 – II B 4 – 9520/9-28-2-2-27.

⁸ Die Änderung des Grundgesetzes – Art. 92 GG – wäre nur dann erforderlich, wenn das externe Weisungsrecht in Gänze abgeschafft und die Staatsanwaltschaft damit insgesamt ministerieller Kontrolle entzogen werden würde, vgl. Carsten/Rautenberg, S. 507 ff. m.w.N.

des Klageerzwingungsverfahrens⁹, um die gerichtliche Kontrolle insoweit zu effektivieren. Im Übrigen hat der EuGH in seiner jüngsten Rechtsprechung (Urteile vom 12. Dezember 2019 C-566/19, C-626/19 und C-627/19) klargestellt, dass ein lediglich internes Weisungsrecht vorgesetzter Staatsanwälte oder einer vorgesetzten Behörde und ein lediglich allgemeines externes Weisungsrecht, das eine Einflussnahme auf den Einzelfall ausschließe, im Blick auf die Unabhängigkeit einer ausstellenden Justizbehörde unbedenklich sei. Die Kompetenz der Justizministerien, für die Arbeitsweise der Staatsanwaltschaften Verwaltungsvorschriften oder allgemein gehaltene Weisungen zu erlassen, wird von dem Gesetzentwurf der Fraktion der FDP nicht berührt und ist weiterhin europarechtskonform.

Der Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen würde lediglich den innerdeutschen Defiziten Rechnung tragen und zu einer größeren Transparenz zumindest förmlicher Weisungen führen¹⁰. Die auf S. 2 zu II Nr. 2 enthaltene Aufforderung wird den durch den EuGH aufgestellten Anforderungen an die Unabhängigkeit einer Justizbehörde hingegen nicht gerecht¹¹.

Der Antrag reiht sich inhaltlich ein in Entscheidungen verschiedener Landesjustizminister¹², die vom geschätzten Kollegen Rautenberg zu Recht als nicht ausreichend kommentiert worden sind¹³. Bestätigt wird mit diesem Antrag allerdings das schon eingangs zitierte tief sitzende Misstrauen in die Arbeit der Staatsanwaltschaften¹⁴.

⁹ Soweit überindividuelle Rechtsgüter geschützt werden (z.B. bei den §§ 258a, 332, 266 – Haushaltsuntreue – StGB), müsste das Klageerzwingungsverfahren erweitert werden, um auch den Justizminister*innen den Weg der gerichtlichen Überprüfung einer staatsanwaltschaftlichen Einstellungsverfügung zu ermöglichen.

¹⁰ Diese sind allerdings die absolute Ausnahme. Der den Justizminister*innen „durch das Berichtswesen vermittelte Kenntnisstand eröffnet ihnen jedoch die Möglichkeit, unterhalb dieser Ebene durch subtile Einflussnahmen in Gestalt von Wünschen, Empfehlungen, Hinweisen, Ratschlägen oder Warnungen auf ein erwünschtes Verfahrensergebnis hinzuwirken“ (Rautenberg, „Thüringer Justizminister schränkt sein Weisungsrecht gegenüber der Staatsanwaltschaft ein“, NJ 2017, S. 193). Derartige Einflussnahmen sind gut dokumentiert (Carsten/Rautenberg, S. 513 ff.) und werden mir von erfahrenen Kolleg*innen auch heute noch berichtet.

¹¹ Zunächst erscheint die zu III. (S. 2) aufgestellte Forderung, den Status des Generalbundesanwalts zu überprüfen, zwar begrüßenswert, berührt jedoch die Frage der Abschaffung des externen Weisungsrechts im Einzelfall nicht. Der Umstand, dass die Bearbeitung von Ermittlungsverfahren in der Masse in Deutschland in die Verantwortung der Bundesländer fällt, in denen sämtliche Staatsanwält*innen Beamt*innen auf Lebenszeit sind, hat den EuGH bei seiner Entscheidungsfindung im gen. EuHB-Verfahren nicht interessiert. Zudem wird nicht gesagt, wie der Status künftig eigentlich genau aussehen soll.

¹² NRW – Leitlinien von 2001, Schleswig-Holstein – AGGVG Regelung von 2014; Thüringen – Leitlinien von 2016.

¹³ Zur Thüringischen Entscheidung NJ 2017, S. 193; grundlegend in „Deutscher Widerstand gegen weisungsunabhängige Staatsanwaltschaft“, ZRP 2016, S. 38 ff.

¹⁴ Bei „evident rechtswidrigen Entscheidungen“ von Richter*innen besteht das Eingriffsbedürfnis offenbar nicht. Es handelt sich aber um in gleicher Weise fehlbare Menschen, die in derselben Weise ausgebildet, in Berlin durch denselben Richterwahlausschuss ausgewählt und später aus welchen Gründen auch immer den ein oder anderen Berufsweg – ggf. nach Einsatz in beiden Bereichen – eingeschlagen haben.

Ich halte das allerdings für einen Zirkelschluss. Denn mit der Abschaffung des externen Weisungsrechts und einer effektivierten gerichtlichen Kontrolle würde auch der Grund für dieses Misstrauen – hoffentlich endgültig – beseitigt.

Margarete Koppers