



Deutscher Bundestag Wissenschaftliche Dienste

Kurzinformation

Weisungsbefugnisse gegenüber der Staatsanwaltschaft

Deutschlands Staatsanwälte sind **weisungsgebunden** und in eine **hierarchische Ordnung** eingegliedert. Die Weisungsgebundenheit ist mithin der entscheidende Unterschied zum Berufsbild des Richters, der in seinen Entscheidungen unabhängig ist (Art. 97 Abs. 1 Grundgesetz (GG)).

Das bestehende Weisungsrecht der Staatsanwälte ist in den §§ 141 ff. Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) geregelt. Nach § 146 GVG haben Staatsanwälte den dienstlichen Anweisungen ihrer Vorgesetzten nachzukommen. § 147 GVG konkretisiert dieses Weisungsrecht und ist die Grundlage für den hierarchischen Aufbau der Staatsanwaltschaft (vgl. Schmitt, § 147 GVG Rn. 2). Weisungen können sich mangels gesetzlicher Beschränkung auf jede staatsanwaltschaftliche Aufgabe und jeden Zeitpunkt beziehen. Eine inhaltliche Einschränkung dieses Weisungsrechts ist dem Gesetz nicht zu entnehmen (vgl. Inhofer, Rn. 6).

Es wird zwischen internem (§ 147 Nr. 3 GVG) und externem (§ 147 Nr. 1 und 2 GVG) Weisungsrecht unterschieden (vgl. Inhofer, Vorbemerkung). Das **interne Weisungsrecht** beschränkt sich auf den organisatorischen Bereich der Staatsanwaltschaft und steht dem ersten Beamten der Staatsanwaltschaft zu. Das interne Weisungsrecht stellt eine wesentliche Voraussetzung für die Sicherstellung einer einheitlichen Rechtsanwendung durch die einzelnen Staatsanwälte dar (vgl. Inhofer, Rn. 2).

Das Weisungsrecht der Bundes- und Landesjustizminister wird als **externes Weisungsrecht** bezeichnet. Hierbei wird 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 (RiStBV) oder die Anordnung über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra). Sie finden sich zudem auch in Erlassen der Justizministerien, in (Rund-) Verfügungen der Generalstaatsanwälte oder Hausverfügungen der Leitenden Oberstaatsanwälte (vgl. Inhofer, Rn. 8). **Einzelfallweisungen** sind demgegenüber nach außen hin selten erkennbar. Als innerdienstlicher Vorgang sind sie als geschützte Vermerke in einer für Dritte unzugänglichen Handakte oder in Berichtsheften zu dokumentieren (vgl. Inhofer, Rn. 12). Dem Staatsanwalt ist gemäß § 353b Strafgesetzbuch (StGB) strafrechtlich untersagt, ihm gegenüber erteilte Weisungen Dritten mitzuteilen (vgl. Maier).

WD 7 - 3000 - 081/23 (15.09.2023)

© 2023 Deutscher Bundestag

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Raum für Weisungen besteht insbesondere im Bereich der Opportunitätsentscheidungen etwa gemäß §§ 153 ff., 376, 421 Strafprozessordnung (StPO). Jede Weisung die auf sachfremden Erwägungen beruht, ist jedoch unzulässig (vgl. Schmitt § 146 GVG Rn. 5). Der Staatsanwalt hat gegen die Befolgung jedweder rechtswidriger Weisung zu remonstrieren (vgl. Inhofer, Rn. 19). Um sich nicht im Einzelfall dem Vorwurf einer **politischen Einflussnahme** auf die Strafverfolgung auszusetzen, wird jedoch generell eine zurückhaltende Ausübung des Weisungsrechts empfohlen (vgl. etwa Inhofer, Rn. 7).

Jüngste **Reformbestrebungen** gab es im Januar 2021 im Nachgang zu zwei Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Unter Hinweis auf das externe Weisungsrecht hatte der EuGH den deutschen Staatsanwaltschaften die Befugnis abgesprochen, einen Europäischen Haftbefehl auszustellen, da sie mangels Unabhängigkeit keine Justizbehörden seien (Urteil vom 27. Mai 2019). Mit der gleichen Begründung hat der EuGH den deutschen Generalstaatsanwaltschaften die Anerkennung als vollstreckende Justizbehörde versagt (Urteil vom 24. November 2020). Das Bundesministerium der Justiz (BMJ) hatte als Reaktion in der 19. Wahlperiode einen Referentenentwurf erarbeitet und veröffentlicht, mit dem unter anderem das externe Weisungsrecht im Einzelfall für den Rechtshilfeverkehr in der Europäischen Union abgeschafft werden sollte. Der Entwurf wurde nicht weiterverfolgt. Im Koalitionsvertrag 2021 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP) findet sich zu dieser Thematik Folgendes: "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". Eine gesetzliche Umsetzung dieses Vorhabens ist bislang nicht erfolgt.

Quellen:

- BMJ: Referentenentwurf und Stellungnahmen, Gesetz zur Stärkung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften und der strafrechtlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union, abrufbar unter: https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2021_Unabhaengigkeit_Staatsanwaltschaften.html?nn=17134 (Stand dieser und nachfolgender Internetquellen: 15.09.2023).
- EuGH (Große Kammer), Urteil vom 27.5.2019 C-508/18, C-82/19 PPU (OG und PI), BeckRS 2019, 9722.
- EuGH (Große Kammer), Urteil vom 24.11.2020 C-510/19, BeckRS 2020, 31838.
- GG: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/.
- GVG: Gerichtsverfassungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2606) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/gvg/.
- Inhofer, in: Beck'scher Onlinekommentar GVG (Hrsg. Graf), 19. Edition (Stand: 15.05.2023), § 146 GVG.
- Koalitionsvertrag 2021, S. 106, abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800.
- Maier, Wie unabhängig sind Staatsanwälte in Deutschland? ZRP 2003, 387 (387).
- Schmitt, in: Meyer-Goßner/Schmitt, Strafprozessordnung, 66. Auflage 2023, Kommentierung zum GVG, §§ 146 f. GVG.
- StPO: Strafprozeßordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 26. Juli 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 203) geändert worden ist, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/stpo/.

* * *