



# Neue Richtervereinigung

Zusammenschluss von Richterinnen und Richtern, Staatsanwältinnen und Staatsanwälten e.V. · Non-Governmental Organization (NGO)

Landesverband Schleswig-Holstein  
Hartmut Schneider · Erster Sprecher

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Umdruck 18/2702

Schleswig-Holsteinischer Landtag  
Innen- und Rechtsausschuss  
Frau Vorsitzende Barbara Ostmeier  
Düsternbrooker Weg 70  
**24105 Kiel**

*nur per E-Mail übersandt an:*

[Innenausschuss@landtag.ltsh.de](mailto:Innenausschuss@landtag.ltsh.de) -

07. April 2014

Ihr Schreiben - L 21 - vom 10. März 2014

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,  
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

die Neue Richtervereinigung Schleswig-Holstein bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme im Rahmen der schriftlichen Anhörung zu:

- 1) Länderkompetenzen stärken – Neue Formen staatsanwaltschaftlicher Organisation, Antrag der Fraktion der CDU, Drs 18/1422**
- 2) Politisches Weisungsrecht gegenüber Staatsanwälten abschaffen, selbstverwaltete Justiz ermöglichen, Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN, Drs 18/1515**
- 3) Entwurf eines Gesetzes zur Schaffung von Transparenz politischer Weisungen gegenüber Staatsanwälten, Antrag der Fraktionen der PIRATEN und der CDU, Drs 18/1660**

Die Neue Richtervereinigung Schleswig-Holstein (folgend: NRV) nimmt zu den Anträgen wie folgt Stellung:

I. Allgemeine Bemerkungen zum Weisungsrecht gegenüber Staatsanwältinnen und Staatsanwälten

1. Heutige Weisungsrechte gegenüber der Staatsanwaltschaft

Es bestehen heute Weisungsrechte nach

a) § 146 GVG,

wonach die Beamten der Staatsanwaltschaft den dienstlichen Anordnungen ihres Vorgesetzten nachzukommen haben (sog. **internes Weisungsrecht**). Dieses Weisungsrecht des jeweiligen Dienstvorgesetzten innerhalb der Behörde und des Generalstaatsanwalts beinhaltet, den Mitgliedern seiner Behörde oder der Behörden seines Bezirks Anweisungen für die Sachbehandlung bestimmter Arten von Verfahren (**generelles Weisungsrecht**) oder eines Einzelfalls (**spezielles Weisungsrecht**) zu geben. In beiden Fällen handelt es sich um Weisungen eines Staatsanwalts an andere, ihm untergeordnete Staatsanwälte; in diesem Zusammenhang ist daher die Rede von internen Weisungen.

b) § 147 Nr. 2 GVG,

der dem Justizminister die Weisungsbefugnis gegenüber Beamten des Landes gibt (sog. **externes Weisungsrecht**). Dem Justizminister steht gem. §§ 146, 147 GVG ein sogenanntes externes Weisungsrecht zu: Er hat zum einen die Möglichkeit, dieses mittels **genereller Weisungen** zur Bearbeitung von bestimmten Fallgruppen auszuüben, er hat aber auch das Recht zu **speziellen Weisungen** im Einzelfall. Letztlich kann also der Landesjustizminister als Mitglied der Exekutive Einfluss auf jeden einzelnen bei den Staatsanwaltschaften anhängigen Fall nehmen. Dieses sogenannte externe Weisungsrecht im Einzelfall wird – heute wieder - als zu weitgehend und nicht sachgerecht kritisiert.

2. Die Stellung der Staatsanwaltschaft innerhalb der Staatsgewalten

Aufgrund ihrer hierarchischen Gebundenheit aufgrund dieser Weisungsrechte und wegen der Ausübung von Ermittlungstätigkeit, wird die Staatsanwaltschaft nach überwiegend herrschender Meinung der Exekutive zugeordnet. Ganz unbestreitbar ist sie aber auch Teil der Recht sprechenden Gewalt und übt in diesem Sinne auch Recht sprechende Tä-

tigkeit aus. Der Bundesgerichtshof und das Bundesverwaltungsgericht haben die Staatsanwaltschaft in frühen Entscheidungen als ein aus der Verwaltung herausgelöstes Organ bezeichnet, das am gerichtlichen Verfahren teilzunehmen und es zu fördern hat (siehe etwa BGHSt 24, 170 und NJW 61, 1496, 1497). Das Bundesverfassungsgericht schließlich sieht in einer Entscheidung aus dem Jahre 1959 die Staatsanwälte als notwendige Organe der Strafrechtspflege an, die in diese organisatorisch eingegliedert sind (BVerfGE 9, S. 223,228) und die zusammen mit dem Richter die Aufgabe der Rechtsgewährung erfüllen.

3. Spricht nicht bereits die Gewaltenteilung zwingend für die Abschaffung des externen Weisungsrechts?

Im Prinzip ja, da die Staatsanwaltschaft als Teil der Judikative auf diese Weise durch ein Mitglied der Exekutive kontrolliert wird. Gleichwohl wäre allein dieser Argumentationsansatz nicht zielführend, da die Verfechter des externen Weisungsrechts zu Recht darauf hinweisen können, dass es auch an anderen Stellen im Staatsaufbau zu einer Vermischung der Gewalten kommt, so beispielsweise zwischen Legislative und Exekutive insofern, als Minister gleichzeitig Mitglieder des Parlaments sein können.

4. Gibt es heute schon Kontrollmechanismen gegenüber dem externen Weisungsrecht?

Doch, durchaus. Zum einen sieht das in § 152 Abs. 2 Strafprozessordnung geregelte Legalitätsprinzip unabhängig von allen Weisungen einen Verfolgungszwang gegen jeden Verdächtigen und bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen auch einen Anklagezwang vor. Die Staatsanwaltschaft ist verpflichtet, bei zureichenden Anhaltspunkten für verfolgbare Straftaten einzuschreiten. Tut sie das nicht, oder schreitet sie umgekehrt ein, wenn gar kein Anhaltspunkt für eine Straftat besteht, läuft sie Gefahr, sich wegen Stravereitelung im Amt oder umgekehrt wegen Verfolgung Unschuldiger strafbar zu machen. Nur innerhalb dieser gesetzlichen Vorgaben können auch externe Weisungen erteilt werden, andernfalls liefe der anweisende Minister selbst Gefahr, sich nach den genannten Vorschriften strafbar zu machen.

5. Kann aufgrund der vorhandenen Sanktionierung durch eine etwaige Strafbarkeit alles so bleiben wie es ist?

Nein. Wesentlich schwerwiegender als die rechtlich mögliche und faktisch stattfindende externe Weisung ist der Vertrauensverlust für die Justiz, der sich in der Öffentlichkeit aus der bloßen Möglichkeit der Beeinflussung durch den Justizminister, also die Politik, ergibt.

Wenn die Bevölkerung in politisch brisanten Verfahren mutmaßen kann, die konkrete Entscheidung sei „von oben vorgegeben“ worden, erschüttert das das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Unabhängigkeit der Justiz, und zwar unabhängig davon, ob tatsächlich bzw. wie häufig ein Missbrauch stattgefunden hat. Derartige Mutmaßungen gab es etwa im Ermittlungsverfahren gegen den früheren Bundespräsidenten Wulf gegenüber der Staatsanwaltschaft Hannover. Erwogen wurde, ob die Anklageerhebung auf politische Weisung oder jedenfalls einen politischen „Wunsch“ hin erfolgt sei. Solchem Verdacht kann effektiv nur durch die Abschaffung des externen Weisungsrechts des Justizministers im Einzelfall begegnet werden.

#### 6. Wie sollten die Weisungsrechte also neu gestaltet werden?

Man muss hinsichtlich des Weisungsrechts unterscheiden zwischen dem internen und dem externen, dem generellen und dem Weisungsrecht im Einzelfall. Gegen das **interne Weisungsrecht** bestehen keine Bedenken, und zwar weder gegen das generelle, noch das spezielle Weisungsrecht. Bei den Staatsanwaltschaften werden Jahr für Jahr zehntausende von Ermittlungsverfahren erledigt. Viele dieser Verfahren sind sogenannte Massenverfahren, das heißt Verfahren mit weitgehend gleichgelagerten Sachverhalten, die dann vernünftiger Weise auch vergleichbare Sachbehandlungen nach sich ziehen müssen. Es muss sichergestellt sein, dass in Fällen massenhaft begangener Delikte eine einheitliche Sachbehandlung bei den Staatsanwaltschaften erfolgt. Auch das gehört zur Rechtssicherheit. Generelle Linien zur Sachbehandlung derartiger Verfahren vorzugeben, ist Aufgabe der Behördenleiter bzw. der Generalstaatsanwälte. Wenn beispielsweise für solche Fälle Verfahrensrichtlinien über die Zuständigkeitsgrenzen einer Staatsanwaltschaft oder eines Oberlandesgerichts-Bezirks hinaus landesweit vorgegeben werden sollen, ist auch eine externe generelle Weisung aus dem Justizministerium nicht zu beanstanden. Darüber hinaus wird auch die Notwendigkeit nicht verkannt, dass der dienstvorgesetzte Behördenleiter bzw. diesem gegenüber der Generalstaatsanwalt auf einzelne Verfahren und ihre konkrete Sachbehandlung Einfluss nehmen kann. Als Vorgesetzter muss er die Entscheidungen der Staatsanwälte seiner Behörde nach außen vertreten. Deshalb muss ihm die Möglichkeit gegeben sein, auch im Einzelfall in die Sachbearbeitung einzugreifen.

Der Justizminister sollte im Rahmen des **externen Weisungsrechts** über sein Recht zu allgemeinen Vorgaben für die Behandlung von Fällen, also sein **generelles Weisungsrecht**, hinaus, keine Möglichkeit haben, auf den konkreten Einzelfall Einfluss zu nehmen. Das externe Weisungsrecht des Justizministers wird damit begründet, es sei dessen Hauptaufgabe, für eine gleichmäßige Rechtsanwendung zu sorgen und zugleich Schwer-

punkte für die Bekämpfung der Straftaten zu bilden, die für die Bevölkerung eine besondere Gefahr darstellen. Dies ist ein legitimer Gedanke, kann aber nur das generelle Weisungsrecht begründen.

Hiergegen lässt sich auch nicht die eingangs dargestellte Gewaltenteilung anführen. Insoweit wird angeführt, notwendiger Bestandteil der parlamentarischen Demokratie sei die Kontrolle der Exekutive durch das Parlament. Daher müsse der Justizminister gegenüber dem Parlament auch die Verantwortung für Maßnahmen und Entscheidungen der Staatsanwaltschaft tragen. Um dem gerecht zu werden, müsse er als Kehrseite der parlamentarischen Verantwortung die Möglichkeit haben, nicht nur durch allgemeine Weisungen, sondern notfalls auch durch Weisungen im Einzelfall auf die Staatsanwaltschaft einzuwirken. Dies gleicht aber einem Zirkelschluss. Die Arbeit der Staatsanwälte unterliegt über den Justizminister der parlamentarischen Kontrolle ja nur, weil es das externe Weisungsrecht gibt. Wenn es wie bei den Richtern keinen Grund für das externe Weisungsrecht gibt, entfällt auch die parlamentarische Verantwortung. Der Justizminister als Teil der Exekutive trägt die Verantwortung gegenüber dem Parlament, unterliegt also insoweit ebenfalls der Kontrolle. Das Parlament trägt hingegen die Verantwortung direkt gegenüber dem Volk, von dem es gewählt wird und auf diese Weise für seine Arbeit zur Verantwortung gezogen werden kann. Das Problem liegt also weniger darin, dass eine „Kettenreaktion von Kontrollen“ erforderlich würde, sondern darin, dass die Kontrollmöglichkeit, die der Justizminister durch das externe Weisungsrecht auch im Einzelfall hat, zu weit geht und unnötig ist.

Die Bindung der Staatsanwälte an Recht und Gesetz, ihre hohe Qualifikation und ihr Berufsethos, aber auch die Kontrolle jedes einzelnen Staatsanwalts durch seine internen Vorgesetzten stellen auch im Einzelfall sicher, dass Entscheidungen nicht nur gesetzeskonform, sondern auch in jeder Hinsicht sachgerecht getroffen werden. Eines externen Weisungsrechts des Justizministers auch für jeden Einzelfall bedarf es zur Kontrolle der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit nicht.

## II. Notwendigkeit einer bundesweit einheitlichen Neugestaltung des externen Weisungsrechts

Für eine einheitliche Regelung spricht, dass im Falle einer solchen Regelung in nur einzelnen Ländern die Gefahr einer Rechtsungleichheit entstünde in Deutschland. Es hinge vom Zufall der Tatortes ab, ob in einem Ermittlungsverfahren politisch Einfluss genommen

werden könnte oder nicht. Für eine solche Initiative auf Länderebene kann es indessen aus Sicht der NRV sprechen, dass rechtspolitisch Dynamik in das Thema kommt.

### III. Information des Landtags über eine beabsichtigte einzelfallbezogene Weisung

Positiv an dem Antrag der Fraktion der PIRATEN und der CDU (Drs 18/1660) ist, dass im Falle einer Pflicht der Information des Landtages die Neigung, derartige Einzelfallweisungen zu erteilen aufgrund der eintretenden Transparenz sinken könnte. Zu beachten ist jedoch, dass das Ermittlungsverfahren ein geheimes Verfahren ist bis der Abschluss der Ermittlungen nach § 147 II 1 StPO in den Akten vermerkt ist. Die „offene“ Information des Landtags könnte den Ermittlungserfolg vereiteln, etwa indem beabsichtigte Zwangsmaßnahmen wie Untersuchungshaft oder Durchsuchung publik werden. Dem könnte man begegnen, indem ein selbst zur Geheimhaltung verpflichtetes Gremium des Landtages analog dem G10-Ausschuss des Bundestages informiert wird.

Für die Neue Richtervereinigung Schleswig-Holstein:

Hartmut Schneider

Prof. Dr. Frank Rose