



Der Generalstaatsanwalt · Gottorfstraße 2 · 24837 Schleswig

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Innen- und Rechtsausschuss
Barbara Ostmeier
Die Vorsitzende
Düsternbooker Weg 70
24105 Kiel

Ihr Zeichen:
Ihre Nachricht vom:

Mein Zeichen: 310 - 51
Meine Nachricht vom:

Telefon: 04621 86-1015 (Geschäftsstelle)
Telefax: 04621 86-1341

Datum: 7. April 2014

Länderkompetenzen stärken - Neue Formen staatsanwaltschaftlicher Organisation ermöglichen

Antrag der Fraktion der CDU - Drs. 18/1422

Politisches Weisungsrecht gegenüber Staatsanwälten abschaffen, selbstverwaltete Justiz ermöglichen

Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Drs. 18/1515

Hier: Schriftliche Anhörung des Generalstaatsanwalts des Landes Schleswig-Holstein durch den Innen- und Rechtsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages

Ihr Schreiben vom 10. März 2014 - L 21 -

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,

in Beantwortung Ihres oben bezeichneten Schreibens nehme ich zu dem Antrag der Fraktion der CDU - Drs. 18/1422 - und dem Änderungsantrag der Fraktion der PIRATEN - Drs. 18/1515 - unter gleichzeitiger Beantwortung der von den Fraktionen gestellten Fragen wie folgt Stellung:

Das Amtsrecht der Staatsanwälte ist seit dem Jahr 1879 im Gerichtsverfassungsgesetz geregelt. Aus dieser Zeit stammt auch das Institut des sog. externen Weisungsrechts des Justizministers, also dessen Kompetenz, Vorgaben für die staatsanwaltschaftliche Tätigkeit zu machen. Derzeit ist dieses externe Weisungsrecht in den §§ 146 und 147 Nr. 2 Ge-

richtsverfassungsgesetzt (GVG) verortet. Gemäß § 146 GVG haben die Beamten der Staatsanwaltschaft den dienstlichen Anweisungen ihres Vorgesetzten nachzukommen. Aus § 147 Nr. 2 GVG folgt, dass das Recht zur Aufsicht und Leitung aller staatsanwaltschaftlichen Beamten eines Bundeslandes der jeweiligen Landesjustizverwaltung zusteht.

Das Weisungsrecht des Justizministers besteht nach aktueller Rechtslage unbeschränkt. Neben der Möglichkeit, die staatsanwaltschaftliche Tätigkeit abstrakt-generell zu lenken, was durch Richtlinien (etwa die RiStBV) oder Erlasse geschehen kann, liegt es auch in der Kompetenz der Justizverwaltung, in einem bestimmten Verfahren, also im konkreten Einzelfall, auf die Tätigkeit des Staatsanwalts Einfluss zu nehmen.

Seit Bestehen der bundesdeutschen Justiz ist das externe Weisungsrecht des Justizministers umstritten. Bereits in den 50iger Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurde die Befürchtung geäußert, dass die Aufgaben der Staatsanwaltschaft im Rahmen der Justizgewährung sich nicht mit der ministeriellen Möglichkeit, Einfluss auf den Arbeitsprozess bei den Staatsanwaltschaften zu nehmen, in Einklang bringen ließen. Die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft - so *Döhring* (DRiZ 1958, 282, 287) - löse „immer wieder den Verdacht der Gefügigkeit gegenüber den Wünschen der Regierungsparteien“ aus. Die Weisungsabhängigkeit des Staatsanwalts von der Ministerialverwaltung – so eine weitere Stimme - stelle „eine empfindliche Lücke im Aufbau des Rechtsstaates“ dar (*Meier-Branecke*, GA 1956, 22). Der ehemalige Generalstaatsanwalt beim Landgericht Berlin *Görcke* bezeichnete die Vorschriften der §§ 146 und 147 GVG als Regelungen, die mit der „grundrechtlichen Forderung nach völliger Unabhängigkeit der Rechtsprechung von der Exekutive nicht in Einklang gebracht werden können, geändert und dem Verfassungsrecht angepasst werden müssten“ (ZStW 73, 561, 588 und 591; zitiert nach *Rautenberg*, Die Geschichte der Staatsanwaltschaft in Deutschland bis zur Gegenwart, 2. Aufl., 2012, S. 471).

Es gibt aber auch durchaus Befürworter des externen Weisungsrechts, die für dessen Existenz sogar eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit sehen. Sie argumentieren, dass das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland im Bereich der Exekutive, zu der die Staatsanwaltschaft trotz ihres justiziellen Auftrags zählt (BVerfGE 9, 223, 228) - einen „ministerialfreien Raum“ nicht vorsehe (LR/*Franke*, GVG, 26. Aufl., § 146 Rdnr. 14). In der

Verfassung sei vielmehr das Prinzip der parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung festgeschrieben (BVerfGE 22, 106, 113). Insoweit sei es unabdingbar, dass über die Regierung (in Gestalt des Justizministers) rechtspolitische Vorhaben des Parlaments der Strafrechtspflege angedient werden könnten. Ungebührliche Einflussnahmen der Landesjustizverwaltungen auf den Bereich der Strafrechtspflege würden dadurch ausgeschlossen, dass dem Ministerium trotz seiner Leitungs- und Aufsichtsbefugnis die Ausübung der staatsanwaltschaftlichen Handlungsmöglichkeiten selbst nicht zustehe (*Krey/Pföhler* NSTZ 1985, 145, 147).

Während insoweit auf nationaler Ebene nach wie vor die Daseinsberechtigung des externen Weisungsrechts der Justizverwaltungen gegenüber den Staatsanwaltschaften kontrovers diskutiert wird, ist diese Frage im europäischen Kontext beantwortet. Die Europäische Staatsanwaltschaft, deren Einrichtung Art. 86 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vorsieht, soll nach dem Willen der Kommission der Europäischen Union unabhängig sein. Berücksichtigt man nun den Umstand, dass die Angehörigen der Europäischen Staatsanwaltschaft ggf. ihre Stellung als nationale Staatsanwälte beibehalten sollen, nimmt sich das externe Weisungsrecht auf den ersten Blick – zumindest in diesem Vergleich - wie ein rechtlicher Anachronismus aus.

Jedenfalls gilt dies, sofern das Weisungsrecht Einflussnahmen auf das Einzelverfahren erlaubt. Die Möglichkeit, Einzelweisungen zu erteilen, auch wenn sie in der Praxis in der Bundesrepublik Deutschland kaum ergriffen wird, sollte abgeschafft werden. Es ist diese - wenn auch nur hypothetische - Kompetenz zur Einflussnahme auf das einzelne Verfahren, die Zweifel an der Wahrung des Legalitätsprinzips durch die Staatsanwaltschaften aufkommen lassen kann. Es besteht im Übrigen für die Erteilung von Einzelweisungen auch kein rechtlicher Bedarf. Sieht man einmal davon ab, dass das interne Dienstaufsichtsinstrumentarium der Staatsanwaltschaften dafür Sorge trägt, dass die Dezernentinnen und Dezernenten die Vorgaben des materiellen und formellen Strafrechts wahren, ist es dieses Strafrecht selbst, das Verletzungen des Legalitätsprinzips vorbeugt. Manipulationen zugunsten des Beschuldigten steht die Strafvorschrift der Strafvereitelung im Amt in § 258 a StGB entgegen. Unbotmäßiger Verfolgung beugt der Straftatbestand der Verfolgung Unschuldiger in § 344 Strafgesetzbuch vor. Unrechtmäßige Einstellungsverfügungen der

Staatsanwaltschaft können im Klagerzwingungsverfahren korrigiert werden. Insoweit wird im Falle der Abschaffung des externen Weisungsrechts durchaus auch über die Ausweitung des Klagerzwingungsrechts diskutiert (vgl. *Rautenberg*, a. a. O., S. 491 m. w. N.).

Erforderlich erscheint mir demgegenüber die Beibehaltung eines Weisungsrechts, das sich auf allgemeine Vorgaben an die Staatsanwaltschaften beschränkt. Das allgemeine Weisungsrecht der Justizverwaltungen ist der Garant für eine bundeseinheitliche Handhabung des Strafrechts dort, wo den Strafverfolgungsbehörden bei der Entscheidung ein Beurteilungsspielraum oder Ermessen eingeräumt wird. Zu nennen sind hier insbesondere die Vorschriften über die Einstellung des Verfahrens nach dem Opportunitätsprinzip in den §§ 153 ff. StPO oder aber auch die Einstellungsvorschrift des § 31 a BtMG. Es ist zu fordern, dass die Handhabung dieser Vorschriften in den anderen Bundesländern nach demselben Prinzip erfolgt wie in Schleswig-Holstein. Dies kann nur durch eine Abstimmung der Landesjustizverwaltungen (JuMiKo) sichergestellt und über ein allgemeines externes Weisungsrecht umgesetzt werden. In diesem Zusammenhang ist zu berücksichtigen, dass das Bundesverfassungsgericht eine solche bundeseinheitliche Handhabung des Strafrechts im Rahmen seiner Cannabisentscheidung vom 9. März 1994 (NJW 1994, 1577, 1583 = BVerfGE 90, 145 ff.) im Hinblick auf § 31 a BtMG nicht nur angemahnt, sondern mit Blick auf das Rechtsstaatsprinzip aus Artikel 20 Abs. 3 GG für erforderlich gehalten hat.

Ein allgemeines externes Weisungsrecht wird aber auch benötigt vor dem Hintergrund der Notwendigkeit kriminalpolitischer Zielsetzungen – etwa Verfolgung bestimmter Deliktsfelder oder Absehen von Verfolgung bei bestimmten Deliktsarten (Kleinkriminalität) –, die ihrerseits zu ihrer Legitimation der Anknüpfung an den Willen des parlamentarischen Gesetzgebers bedürfen. Diese Anknüpfung erfolgt über den Justizminister, der als Mitglied der Regierung in der parlamentarischen Verantwortung steht.

Beantwortung der aufgeworfenen Fragen:

1. Fragen der Fraktion der CDU

- a) Die Notwendigkeit für eine bundeseinheitliche Regelung über die Ausübung des externen Weisungsrechts sehe ich aus praktischen Gründen nicht. Im Land Nordrhein-Westfalen hat das Justizministerium im Jahr 2001 „10 Leitlinien zur Ausübung des Weisungsrechts gegenüber den Staatsanwaltschaften“ formuliert und sich darin zu einer zurückhaltenden Handhabung des Weisungsrechts verpflichtet. Unter anderem hat es dort (Ziffer 9) auf das Ergreifen von Weisungen im Einzelfall ausdrücklich verzichtet (DRiZ 2002, 43). Soweit ersichtlich, hat sich dieser landesspezifische Umgang mit den §§ 146, 147 GVG auf die Zusammenarbeit mit den anderen Ländern nicht ausgewirkt. Eine andere – von dazu berufener Seite zu klärende – Frage ist, ob eine differenzierte Handhabung des Amtsrechts der Staatsanwaltschaften durch die Länder mit der Verfassung in Einklang steht.
- b) Zu den Erfolgsaussichten einer Bundesratsinitiative enthalte ich mich einer Stellungnahme. Diesbezüglich erlaube ich mir den Verweis auf die JuMiKo im Herbst 2013 auf der der Vorstoß Sachsens, lediglich eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur „Zeitgemäßheit des externen Weisungsrechts“ einzurichten, bereits abgelehnt wurde.

2. Fragen der Fraktion der PIRATEN

- a) Die Staatsanwaltschaft ist von Verfassungs wegen Bestandteil der Zweiten Gewalt und gehört nicht zur Judikative. Dies folgt unmittelbar aus Artikel 92 GG, wonach nur den Richtern die Rechtsprechung anvertraut ist (LR/Franke, GVG, 26. Aufl., § 146 Rdnr. 11). Gleichwohl nimmt die Staatsanwaltschaft im Bereich der Exekutive eine Sonderstellung ein. Diese Sonderstellung hat das Bundesverfassungsgericht in einer Entscheidung vom 19. März 1959 (BVerfGE 9, 223 ff.) umschrieben. Danach erfüllt der Staatsanwalt gemeinsam mit dem Richter die Aufgabe der Justizgewährung auf dem Gebiet des Strafrechts (BVerfGE 9, 223, 228). In einer späteren Entscheidung hat das Bundesverfassungsgericht die Staatsanwälte als not-

wendige Organe der Strafrechtspflege bezeichnet, die organisatorisch in die Justiz eingegliedert seien (BVerfGE 32, 199, 216), weshalb sie einen wesentlichen Bestandteil des Rechtsstaats bildeten (BVerfGE 9, 223, 228).

- b) Die Frage ist mir nicht recht verständlich, so dass ich nicht weiß, welcher konkrete Aspekt hier in den Vordergrund gerückt werden soll. Eine allgemeine Gefahr der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft jenseits des Weisungsrechts sehe ich nicht.

Mit freundlichen Grüßen

Müller-Gabriel

Beglaubigt

Justizangestellte