



Neue **Richter**vereinigung
Landesverband Schleswig-Holstein

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

Erster Sprecher:
Hartmut Schneider
Vizepräsident LG Lübeck
Am Burgfeld 7 • 23568 Lübeck
Hartmut.Schneider@nrv-net.de
Tel. 0451-371-1797 • mobil: 0171-6926344

Stellvertreter:
Michael Burmeister
Direktor AG Ahrensburg
Königstraße 11 • 22926 Ahrensburg
Michael.Burmeister@nrv-net.de
Tel. 04102-519182 • mobil: 0179-5433745

Neue Richtervereinigung Landesverband Schleswig-Holstein

Landtag Nordrhein-Westfalen
Innen- und Rechtsausschuss
Herrn Vorsitzenden Dr. Robert Orth
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf
nur per E-Mail übersandt an:
anhoerung@landtag.nrw.de -

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1909

A14

Pressesprecher:
Dr. Ulrich Fieber
Stellvertr. Direktor AG Reinbek
Parkallee 6 • 21465 Reinbek
Ulrich.Fieber@nrv-net.de
Tel. 040-72759-306 • mobil: 0175-2424543

Büro:
Greifswalder Str. 4 • 10405 Berlin
Tel. 030-4202 2349

8. Juli 2014

Stellungnahme im Rahmen der Sachverständigenanhörung zu:

Politisches Weisungsrecht gegenüber Staatsanwälten abschaffen - selbstverwaltete Justiz ermöglichen – Gewaltenteilung stärken,

Antrag der Fraktion der PIRATEN, Drs 16/5281

A. Persönlicher Ausgangspunkt des Referenten bei der Stellungnahme

Der Referent trat 1998 in den Justizdienst des Landes Schleswig-Holstein als Staatsanwalt ein und bearbeitete bei der Staatsanwaltschaft Lübeck unter anderem Wirtschaftsstrafsachen. Von 2002 bis 2005 folgte eine Abordnung als Staatsanwalt an das Justizministerium des Landes Schleswig-Holstein. Ab 2005 ist der Referent als Richter und dort durchgängig im Strafrecht tätig. Im Jahr 2011 wurde der Referent zum Direktor des Amtsgerichts Ratzeburg und zum Honorarprofessor an der Christian-Albrechts-Universität Kiel ernannt. Die vorliegende Stellungnahme erfolgt demgemäß aufgrund der praktischen Erfahrungen als Staatsanwalt und Richter unter Berücksichtigung wissenschaftlicher Aspekte.

B. Stellungnahme

Der Referent nimmt für die Neue Richtervereinigung Schleswig-Holstein (folgend: NRV) zu dem Antrag wie folgt Stellung:

I. Bewertung des Weisungsrechts gegenüber Staatsanwältinnen und Staatsanwälten *de lege lata*

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 herrschender Meinung der Exekutive zugeordnet. Ganz unbestreitbar ist sie aber auch Teil der Recht sprechenden Gewalt und übt in diesem Sinne auch Recht sprechende Tätigkeit 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 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.

Fraglich ist, ob bereits die Gewaltenteilung zwingend für die Abschaffung des externen Weisungsrechts spricht. Hierfür ließe sich anführen, dass 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 insoweit, als Minister gleichzeitig Mitglieder des Parlaments sein können.

3. Heutige Kontrollmechanismen gegenüber dem externen Weisungsrecht

Bereits heute kann das Weisungsrecht rechtlich nicht unbegrenzt eingesetzt werden. Zum einen sieht das in § 152 Abs. 2 StPO 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 Strafvereitelung 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.

Damit drängt sich die Frage auf, ob wegen des Bestehens dieser Kontrollinstrumente auf eine Änderung des Weisungsrechts verzichtet werden kann und sollte. Aus Sicht der nrv sollte zwingend eine Änderung erfolgen. Wesentlich schwerwiegender als die rechtlich mögliche und faktisch stattfindende externe Weisung ist nämlich 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.

4. Weitere politische Einflussmöglichkeiten außerhalb des Weisungsrechtes

Neben dem Weisungsrecht enthält das GVG in § 145 noch das Recht der ersten Beamten der Staatsanwaltschaft auf Devolution (Übernahme) und Substitution (Beauftragung eines anderen Staatsanwalts). Der Justizminister hat zwar nicht das Recht, selbst Funktionen der Staatsanwaltschaft wahrzunehmen, etwa ein Rechtsmittel einzulegen – er muss dann das Gespräch mit dem Generalstaatsanwalt führen-, wohl aber steht dem Justizminister die Substitutionsbefugnis nach § 145 GVG zu (Meyer-Goßner, StPO, 50.A., § 147, Rn.1). Dem Referenten ist kein Fall bekannt, in dem dies geschah.

Die Dienstaufsicht als Beaufsichtigung der formellen und sachlichen Erledigung der Dienstgeschäfte (vgl. Meyer-Goßner, a.a.O.) eröffnet zwar grundsätzlich auch eine Lenkung der staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit durch entsprechende Rügen und Mahnungen. In der Praxis des Justizministeriums übernimmt die Dienstaufsicht faktisch aber nicht der Minister selbst oder dessen Stab, sondern eine Fachabteilung. Der Minister wird unterrichtet über herausgehobene Fälle, um so etwa Presseanfragen beantworten zu können. Um die Dienstaufsicht ausüben zu können, sind Staatsanwälte in bestimmten Fällen verpflichtet, auf dem Dienstweg zu berichten (Anordnung über Berichtspflichten in Strafsachen, BeStra, AV des JM v. 27.11.2005, 4107 – III 3 Sdb. BeStra, JMBl NRW 2006, S. 3, idF v. 30.4.2013). Die

Dienstaufsicht resultiert aus der hierarchischen Struktur der Staatsanwaltschaft als Ermittlungs*behörde* und erscheint für deren rechtsstaatliches Funktionieren auch geboten.

Da sowohl Weisungen als Maßnahmen der Dienstaufsicht aktenkundig werden, ist es im Falle des Versuchs einer Beeinflussung eines Verfahrens wahrscheinlicher, dass statt ihrer informelle Wege beschritten werden. Zu denken ist an Besprechungen des Dezernenten mit Vorgesetzten, in denen bestimmte Verfahrensweisen nahegelegt werden. Diese „weichen“ Einflussnahmemöglichkeiten würden zwar auch nach einer Abschaffung des formellen Weisungsrechts fortbestehen, anders als heute wäre es dann aber eindeutig rechtswidrig, jedenfalls konkrete schriftliche oder mündliche Weisungen zu erteilen.

II. Änderungsbedarf hinsichtlich des Weisungsrechts gegenüber Staatsanwältinnen und Staatsanwälten de lege ferenda

1. Inhaltlich neue Ausgestaltung der Weisungsrechte

Man muss hinsichtlich des Weisungsrechts unterscheiden zwischen dem internen und dem externen, dem generellen und dem Weisungsrecht im Einzelfall.

Gegen das **interne Weisungsrecht** bestehen aus der Sicht der nrv 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 nach Überzeugung der nrv 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 Schwerpunkte 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.

2. Ausweitung des Klageerzwingungsverfahrens

Aus Sicht der nrv erscheint es sinnvoll, im gleichen Zuge mit der Abschaffung des Weisungsrechtes des Justizministers im Einzelfall das Klageerzwingungsverfahren nach § 172 StPO zu erleichtern. Dies wäre ein Korrelativ dazu, dass die nach wie vor parallel zum Klageerzwingungsverfahren zulässige weitere Dienstaufsichtsbeschwerde zum Justizminister gegen einen ablehnenden Bescheid des Generalstaatsanwalts über eine Dienstaufsichtsbeschwerde (vgl. hierzu Meyer-Goßner, a.a.O., § 172 StPO, Rn.18) nicht mehr dazu führen könnte, dass der Justizminister eine Anklageerhebung anordnet. Bei den näheren Überlegungen zur Reform des Klageerzwingungsverfahrens – das heute eine statistische Rarität ist (immer noch aktuell Jung, ZStW 93(1981), 1147, 1157) kann auf bereits lange vorliegende Gedanken zurückgegriffen werden. So wird etwa seit langem im Schrifttum ein teilweises Leerlaufen des Klageerzwingungsverfahrens durch den „Siegesszug staatsanwaltschaftlicher Ermessensentscheidungen“ (Rieß, Jura 1986, 281, 283) kritisiert. Diese Einstellungen, etwa nach § 153a StPO, schließen nach § 172 II 3 StPO das Klageerzwingungsverfahren aus. Bei hohen Deliktsschäden sieht man im Schrifttum die Grenze als überschritten an, die der Verletzte ohne gerichtliche Kontrollmöglichkeit hinzunehmen hat (Schöch NSTZ 1984, 385, 389). Hier wäre es erwägenswert, auch bei Opportunitätseinstellungen jedenfalls bei hohen Schadenssummen eine gerichtliche Rechtsmäßigkeitkontrolle auf Ermessensfehler zu ermöglichen. Ein weiterer Punkt, den es sich zu genauer zu untersuchen lohnte, wären die hohen Zulässigkeitschürden: Heute muss der Antragsteller sich durch einen Verteidiger vertreten lassen und dieser muss revisionsähnlich einen geschlossenen Sachverhalt präsentieren, der im Falle seiner Erwiesenheit einen hinreichenden Tatverdacht ergäbe. Dies muss so detailliert erfolgen, dass das prüfende Oberlandesgericht keinen Blick in die Akten werfen muss (Meyer-Goßner,

a.a.O., § 172 StPO, Rn.27). Es leuchtet ein, dass bei diesen hohen Hürden die Erfolgsquote gering ist.

3. 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.

4. Herstellung von Transparenz bei – vorübergehender – Beibehaltung des Weisungsrechts

Die Fraktionen der PIRATEN und der CDU haben im Schleswig-Holstein den Antrag eingebracht, dass im Falle einer Weisung des Justizministers der Landtag zu informieren sei (Drs 18/1660).

Positiv hieran 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. An der faktischen Möglichkeit einer Weitergabe ändert auch eine Einstufung dieser Weisung als „vertraulich“ nichts. Es dürfte darauf ankommen, den Kreis der Informierten klein zu halten. Dies könnte man umsetzen, indem ein selbst zur Geheimhaltung verpflichtetes Gremium des Landtages analog dem G10-Ausschuss des Bundestages informiert wird.

Prof. Dr. Frank Rose