

### DER MINISTER DER JUSTIZ UND FÜR EUROPA

Ministerium der Justiz und für Europa Baden-Württemberg • Pf. 103461 • 70029 Stuttgart

Frau
Präsidentin des Landtags
von Baden-Württemberg
Muhterem Aras MdL
Haus des Landtags
Konrad-Adenauer-Str. 3
70173 Stuttgart

nachrichtlich - ohne Anlagen -

Staatsministerium

25. Mai 2020

Antrag der Abg. Nico Weinmann u. a. FDP/DVP

- Externes Weisungsrecht gegenüber den Staatsanwaltschaften
- Drucksache 16 / 7982

Sehr geehrte Frau Landtagspräsidentin,

das Ministerium der Justiz und für Europa nimmt zu dem Antrag wie folgt Stellung:

1. wie viele Fälle der Ausübung eines sogenannten externen Weisungsrechts für Staatsanwälte gemäß § 147 Nummer 2 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) i. V. m. § 146 GVG es in Baden-Württemberg seit 2011 gab, bitte unter kurzer Schilderung des betreffenden Sachverhalts und der Gründe für die Ausübung des externen Weisungsrechts;

# Zu 1.:

Der Minister der Justiz und für Europa hat seit 2011 von seinem externen Weisungsrecht keinen Gebrauch gemacht.

Schillerplatz 4 • 70173 Stuttgart • Telefon 0711 279-0 • Telefax 0711 279-2264 • poststelle@jum.bwl.de • www.justiz-bw.de Parkmöglichkeiten: Tiefgarage Commerzbank Einfahrt Dorotheenstraße • VVS-Anschluss: U-Bahn Schlossplatz - S-Bahn Stadtmitte

 welche Dokumentationspflichten im Falle der Ausübung des externen Weisungsrechts bestehen;

### Zu 2.:

Gesetzliche Regelungen oder sonstige Vorschriften zur Dokumentation von Weisungen bestehen nicht. Im Falle der Ausübung des externen Weisungsrechts würde die Weisung schriftlich ergehen und zu den Akten des Ministeriums genommen werden. Entsprechend wurde verfahren, als ein Justizminister zuletzt – im November 2006 im Zusammenhang mit der Frage der Durchführung rechtsmedizinischer Untersuchungen im Rahmen eines Ermittlungsverfahrens wegen Mordes an 34 Zwangsarbeitern in der Außenstelle Echterdingen des Konzentrationslagers Natzweiler/Elsass in den Jahren 1944 und 1945 – vom externen Weisungsrecht Gebrauch gemacht hat. Gleichzeitig wurde mit einer Pressemitteilung die Öffentlichkeit über den Vorgang unterrichtet.

 ob die Entscheidung über die Ausübung des externen Weisungsrechts nur politischen Opportunitätserwägungen obliegt beziehungsweise welche weitergehenden Einschränkungen es bei der Ausübung gibt;

## Zu 3.:

Die gesetzlichen Grenzen des externen Weisungsrechts ergeben sich aus dem in § 152 der Strafprozessordnung (StPO) verankerten Legalitätsprinzip, der allgemeinen Bindung der Exekutive an Recht und Gesetz, Artikel 20 Abs. 3 des Grundgesetzes (GG) sowie den Strafgesetzen. Eine von sach- und justizfremden Erwägungen getragene Ausübung des externen Weisungsrechts ist damit unzulässig.

Prüfungsmaßstab für das externe Weisungsrecht ist in ständiger Selbstbindung des baden-württembergischen Ministeriums der Justiz und für Europa grundsätzlich nur die rechtliche Vertretbarkeit des staatsanwaltschaftlichen Handelns im konkreten Einzelfall. Entscheidungen, die einen Beurteilungsspielraum aufweisen, und Ermessensentscheidungen werden nicht auf ihre Zweckmäßigkeit überprüft. Diese Prüfung ist der Generalstaatsanwaltschaft im Rahmen des internen Weisungsrechts vorbehalten

4. welche Auswirkungen die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 27. Mai 2019 (C-508/18; C-82/19; C-509/18), wonach die deutschen Staatsanwaltschaften aufgrund der nationalen Weisungsrechte keine Gewähr für eine hinreichende Unabhängigkeit von der Exekutive böten, für die praktische und rechtliche Arbeit von Staatsanwaltschaften und Gerichten in Deutschland und Baden-Württemberg für Folgen hatte, insbesondere im Hinblick auf die bereits erlassenen rund 5 600 EU-Haftbefehle als auch im Hinblick auf den Mehraufwand bei der Beantragung künftiger EU-Haftbefehle;

## Zu 4.:

Aufgrund der Urteile des Europäischen Gerichtshofs vom 27. Mai 2019 – C-508/18 und C-82/19 PPU; C-509/18 – können die deutschen Staatsanwaltschaften keine Europäischen Haftbefehle mehr ausstellen. Die Ausstellung erfolgt nunmehr durch die Gerichte, deren Zuständigkeit sich aus den bereits zuvor bestehenden gesetzlichen Regelungen ergibt; bei Ausschreibungen zum Zweck der Strafverfolgung aus § 77 des Gesetzes über die Internationale Rechtshilfe in Strafsachen (IRG) i.V.m. § 131 Abs. 1 StPO, bei Ausschreibungen zum Zweck der Strafvollstreckung aus § 77 IRG i.V.m. §§ 457 Abs. 2, Abs. 3, 131 Abs. 1 StPO. Die Vorbereitung der gerichtlichen Entscheidung und die eigentliche Durchführung der Ausschreibung übernehmen weiterhin die Staatsanwaltschaften.

Vor dem 27. Mai 2019 ausgestellte Europäische Haftbefehle wurden durch die Gerichte neu erlassen. In Baden-Württemberg waren hiervon insgesamt 608 Europäische Haftbefehle betroffen. Die Staatsanwaltschaften haben hier sukzessive – nach Dringlichkeit – den Erlass richterlicher Europäischer Haftbefehle veranlasst; zwischenzeitlich ist die Umstellung nahezu abgeschlossen.

Bei nach dem 27. Mai 2019 erfolgten Ausschreibungen zum Zweck der Strafverfolgung verfahren die Staatsanwaltschaften in der Weise, dass beim Antrag auf Erlass eines nationalen Haftbefehls sogleich ein vorbereitetes Formular eines Europäischen Haftbefehls an das Gericht übermittelt wird, damit dort zeitgleich auch der Europäische Haftbefehl erlassen werden kann. Ein relevanter Mehraufwand besteht insofern nicht. Lediglich bei Neuausschreibungen zum Zweck der Strafvollstreckung

entsteht ein gewisser zeitlicher Mehraufwand, da der zuvor von den Staatsanwaltschaften ausgestellte Europäische Haftbefehl nun zunächst dem zuständigen Gericht zum Erlass zu übermitteln ist. Allerdings machen die Europäischen Haftbefehle zur Strafvollstreckung in Baden-Württemberg nur etwa ein Sechstel der insgesamt jährlich etwa 400 neu erlassenen Europäischen Haftbefehle aus.

- 5. wie der Kernvorwurf des EuGH, die deutsche Staatsanwaltschaft biete keine hinreichende Gewähr für Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive, um zur Ausstellung des Europäischen Haftbefehls befugt zu sein, durch die Landesregierung als auch von der Justizministerkonferenz von Bund und Ländern bewertet wird, wobei auch um eine, soweit vorhanden, möglichst divergierende Darstellung der Positionen der verschiedenen Justizminister in Bund und Ländern gebeten wird:
- 6. über die Argumente, die aus Sicht der Landesregierung für und gegen eine Abschaffung des externen Weisungsrechts sprechen, und ihre Position dazu;
- welches Umdenken sich bei der Landesregierung infolge der EuGH-Entscheidung gegenüber ihrer Auffassung aus der Beantwortung der Landtagsdrucksache 16/ 2649 eingestellt hat beziehungsweise weshalb sie den Bedenken des EuGH kein (hinreichendes) Gewicht beimisst;
- 8. wie sie die Forderung aus der Resolution 1685 der Parlamentarischen Versammlung des Europarates vom 30. September 2009 bewertet, die Möglichkeit abzuschaffen, "dass Justizminister der Staatsanwaltschaft Anweisungen zu einzelnen Fällen" geben dürfen;
- 9. wie sie die Aussage des damaligen Vorsitzenden des Deutschen Richterbunds Gnisa unmittelbar nach dem EuGH-Urteil bewertet, wonach "das Weisungsrecht der Justizminister an die Staatsanwaltschaften im Einzelfall umgehend aufgehoben werden" solle;

### Zu 5. - 9.:

Nach allgemeiner Auffassung ist die Staatsanwaltschaft nicht Teil der rechtsprechenden Gewalt im Sinne von Artikel 92 GG, sondern ihrer Aufgabenstellung nach ein den Gerichten gleichgeordnetes, der rechtsprechenden Gewalt zugeordnetes, organisatorisch jedoch selbständiges Organ der Strafrechtspflege, das gemeinsam mit den Gerichten die Aufgabe der Justizgewährung zu erfüllen hat. Die Staatsanwaltschaft wird daher im Hinblick auf den Grundsatz der Gewaltenteilung der Exekutive zugerechnet.

Die Parlamentarische Versammlung des Europarats hat in ihrer Resolution 1685 (2009) vom 30. September 2009 unter 3.2 allgemein ausgeführt: "Staatsanwälte müssen ihre Aufgaben ohne politische Einmischung erfüllen können. Sie müssen vor Weisungen zu einzelnen Fällen geschützt werden, zumindest dann, wenn solche Weisungen die gerichtliche Verwertung von Ermittlungen verhindern würden." Unter 5.4.3 der Resolution wird Deutschland aufgefordert, "die Möglichkeit für die Justizminister, Strafverfolgern in einzelnen Fällen Weisungen zu erteilen, zu beseitigen". In der Entscheidung vom 27. Mai 2019 stellt der Europäische Gerichtshof fest, dass die deutsche Staatsanwaltschaft keine zur Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls befugte Justizbehörde nach Maßgabe von Artikel 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten ist. Das Gericht führte insoweit aus, dass der Begriff der "ausstellenden Justizbehörde" im Sinne des Rahmenbeschlusses "dahin auszulegen sei, dass darunter nicht die Staatsanwaltschaften eines Mitgliedstaats fallen, die der Gefahr ausgesetzt sind, [...] unmittelbar oder mittelbar Anordnungen oder Einzelweisungen seitens der Exekutive, etwa eines Justizministers, unterworfen zu werden".

Im unmittelbaren Anschluss an die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs forderte der Vorsitzende des Deutschen Richterbunds die Abschaffung des externen Weisungsrechts. Der Deutsche Richterbund hatte bereits im Jahr 2015 den Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des 10. Titels des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) und zur Änderung des Zweiten Buchs der StPO vorgestellt, mit dem unter anderem geregelt werden soll, dass der Justizverwaltung die Dienstaufsicht über die Staatsanwaltschaften zusteht, diese jedoch nicht die Befugnis enthält, Weisungen zur Sachbehandlung in Einzelfällen zu erteilen. Demgegenüber hat der Deutsche Anwaltsverein Anfang Mai 2020 seine Forderung, am externen Weisungsrecht festzuhalten, bekräftigt, jedoch gleichzeitig empfohlen, gesetzgeberische Maßnahmen zu ergreifen, um dessen Ausübung "mit angemessenen Garantien der Transparenz und Fairness" zu verknüpfen.

In der seit langem geführten rechtspolitischen Diskussion wird für die Abschaffung des externen Weisungsrechts vorgebracht, dass bereits durch dessen bloße Existenz der Anschein einer missbräuchlichen politischen Einflussnahme entstehe und das allgemeine Vertrauen in die sachgerechte staatsanwaltschaftliche Aufgabenerfüllung beeinträchtigt werde. In den §§ 146, 147 GVG sei nicht geregelt, wann und unter welchen Voraussetzungen vom externen Weisungsrecht Gebrauch gemacht werden könne. Zudem sei das Modell einer unabhängigen Staatsanwaltschaft in einer Vielzahl von EU-Mitgliedstaaten bereits etabliert und habe sich dort bewährt. Staatsanwaltschaften seien nicht Teil der allgemeinen Verwaltung, sondern eigenständige durch Gesetz geschaffene Justizbehörden, weshalb ministerielle Weisungen gegenüber der Staatsanwaltschaft eine Durchbrechung des Gewaltenteilungsgrundsatzes darstellen würden und es im Hinblick auf die politische Verantwortung für deren Handeln auch keiner durch das Weisungsrecht vermittelten Legitimation bedürfe. Die Kontrolle staatsanwaltschaftlichen Handelns sei in erster Linie Aufgabe der Gerichte.

Im Hinblick auf die Stellung der Staatsanwaltschaften als der Exekutive zuzurechnende Behörde sprechen für eine Beibehaltung des externen Weisungsrechts insbesondere gewichtige verfassungsrechtliche Gründe. Artikel 97 Abs. 1 GG garantiert nur den Richterinnen und Richtern Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit. Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung des staatsanwaltschaftlichen Weisungsrechts erfolgt vor diesem Hintergrund aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip sowie der daraus abgeleiteten parlamentarischen Verantwortlichkeit der Regierung für die Exekutive. Nach ganz überwiegender Auffassung lässt dieses Prinzip keine "ministerialfreien Räume" in der Exekutive zu. Ebenso wie sonstiges staatliches Handeln bedarf daher auch das staatsanwaltschaftliche Handeln einer ununterbrochenen demokratischen Legitimationskette und darf nicht der Regierungsverantwortung entzogen und auf andere Stellen übertragen werden. Zudem haben sich – wie bereits die außerordentlich geringe Zahl der Fälle, in den vom Weisungsrecht in der Vergangenheit Gebrauch gemacht wurde, zeigt – die Regelungen des externen Weisungsrechts in der

Praxis bewährt. Einer missbräuchlichen, politisch motivierten Ausübung des Weisungsrechts stehen bereits die bestehenden gesetzlichen Begrenzungen entgegen.

Nach Auffassung des Ministeriums der Justiz und für Europa besteht aus den vorstehenden Gründen derzeit auch im Hinblick auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 27. Mai 2019 kein Anlass für eine Abschaffung des externen Weisungsrechts. Diese Auffassung wird von der Mehrheit der Landesjustizverwaltungen geteilt. Eine sächsische Initiative, die auf eine Überprüfung gesetzgeberischen Handlungsbedarfs hinsichtlich der gesetzlichen Regelungen des externen Weisungsrechts gegenüber den Staatsanwaltschaften abzielte, wurde bei der Konferenz der Justizministerinnen und -minister im Herbst 2013 mit weit überwiegender Mehrheit abgelehnt. Ein vergleichbares Meinungsbild ergab sich bei der Frühjahrstagung der Justizstaatssekretärinnen und -staatssekretäre im Jahr 2015, zu dem die Thematik vom Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz vor dem Hintergrund des damals vorgelegten Gesetzentwurfs des Deutschen Richterbundes angemeldet wurde. Zuletzt wurde die Frage der Abschaffung des externen Weisungsrechts im Hinblick auf die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 27. Mai 2019 auf Initiative Bayerns und Thüringens bei der diesjährigen Frühjahrstagung der Justizstaatssekretärinnen und -staatssekretäre erörtert. Im Ergebnis hat sich auch in diesem Zusammenhang die ganz überwiegende Mehrheit der Teilnehmer gegen das Bestehen eines gesetzgeberischen Handlungsbedarfs ausgesprochen.

10. wie sie den Nutzen des externen Weisungsrechts angesichts der "restriktiven Handhabung" (aus der Antwort der Landesregierung auf Landtagsdrucksache 16/2649) im Verhältnis zur Kritik hieran und den praktischen Mehraufwand im Zusammenhang mit der Ausstellung der EU-Haftbefehle bewertet;

### Zu 10.:

Im Hinblick auf das verfassungsrechtlich begründete Erfordernis des Bestehens des externen Weisungsrechts stellt sich nach Auffassung des Ministeriums der Justiz

und für Europa die Frage seines konkreten Nutzens nicht. Im Übrigen ist der erforderlich gewordene Mehraufwand im Zusammenhang mit der Ausstellung der EU-Haftbefehle gering.

11. ob die Anforderungen des Artikels 97 Absatz 1 Grundgesetz auch gewahrt werden, wenn die ministerielle Aufsicht lediglich auf die Dienstaufsicht reduziert wird.

# Zu 11.:

Artikel 97 Absatz 1 GG gewährleistet in seiner derzeitigen Fassung nur die richterliche Unabhängigkeit. Für die staatsanwaltliche Tätigkeit garantiert das Grundgesetz eine entsprechende Unabhängigkeit nicht. Eine Abschaffung des externen Weisungsrechts würde daher die Anforderungen des Artikel 97 Abs. 1 GG nicht berühren.

Mit freundlichen Grüßen

Guido Wólf MdL