

28.10.20

Gesetzesantrag des Freistaats Thüringen

Entwurf eines ... Gesetzes zur Förderung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften

A. Problem

Die Staatsanwaltschaften unterliegen der Aufsicht und Leitung der Landesjustizverwaltung (§ 147 Nummer 2 Gerichtsverfassungsgesetz - GVG). Diese hat aufgrund des damit verbundenen sogenannten externen Weisungsrechts die Möglichkeit, Einzelverfahren zu steuern. Das kann den Eindruck vermitteln, staatsanwaltschaftliches Handeln könne außerhalb der Bindung an Recht und Gesetz durch politische Einflussnahme bestimmt werden. Bereits der Anschein einer sachwidrigen politischen Einflussnahme auf staatsanwaltschaftliches Handeln ist der Akzeptanz des Rechtsstaats und seines Strafverfolgungssystems abträglich.

B. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf fördert die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft, indem er das Einzelfall-Weisungsrecht der Landesjustizverwaltung gegenüber der Staatsanwaltschaft auf Fälle, in denen ein Generalstaatsanwalt gegen eine rechtswidrige oder fehlerhafte staatsanwaltschaftliche Entscheidung oder Sachbehandlung nicht einschreitet, beschränkt und mit Anhörungs-, Begründungs- und Dokumentationspflichten versieht. Das interne Weisungsrecht sowie das externe allgemeine Weisungsrecht bleiben demgegenüber uneingeschränkt beibehalten.

C. Alternativen

Alternativ kann eine grundlegende Neujustierung der Stellung der Staatsanwaltschaft erwogen werden, was einen Systemwechsel bedingen und Antworten auf zahlreiche auch verfassungsrechtliche Fragen erfordern würde. Eine solche Reform mag als langfristiges Projekt erwägenswert erscheinen, sollte aber die mit dem vorliegenden Entwurf kurzfristig umzusetzenden Verbesserungen nicht hindern.

D. Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

E. Erfüllungsaufwand

E.1 Erfüllungsaufwand für Bürgerinnen und Bürger

Keiner.

E.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Keiner.

E.3 Erfüllungsaufwand der Verwaltung

Die Textform der Einzelfallweisung und die Anhörung des Generalstaatsanwalts sind mit einem geringfügigen Aufwand der Landesjustizverwaltungen und der Generalstaatsanwaltschaften verbunden. Aufgrund der zumeist bereits den Anforderungen des Gesetzentwurfs entsprechenden derzeitigen Weisungspraxis dürfte ein Mehraufwand jedoch nicht entstehen, zumal Einzelfallweisungen ohnehin selten sind.

F. Weitere Kosten

Keine.

28.10.20

**Gesetzesantrag
des Freistaats Thüringen**

**Entwurf eines ... Gesetzes zur Förderung der Unabhängigkeit der
Staatsanwaltschaften**

Freistaat Thüringen
Staatskanzlei
Minister für Kultur,
Bundes- und Europa-
angelegenheiten und
Chef der Staatskanzlei

Erfurt, 28. Oktober 2020

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Dr. Dietmar Woidke

Sehr geehrter Herr Präsident,

die Landesregierung des Freistaats Thüringen hat beschlossen, dem Bundesrat den
in der Anlage mit Vorblatt und Begründung beigefügten

Entwurf eines ... Gesetzes zur Förderung der Unabhängigkeit der
Staatsanwaltschaften

mit dem Antrag zuzuleiten, die Einbringung beim Deutschen Bundestag gemäß
Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes zu beschließen.

Ich bitte, den Gesetzentwurf gemäß § 36 Absatz 2 GO BR auf die Tagesordnung der
995. Sitzung des Bundesrates am 06. November 2020 zu setzen und anschließend
den Ausschüssen zur Beratung zuzuweisen.

Mit freundlichen Grüßen
Prof. Dr. Benjamin-Immanuel Hoff

Entwurf eines ... Gesetzes zur Förderung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften

Vom ...

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes

§ 147 des Gerichtsverfassungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 1975 (BGBl. I S. 1077), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. Der Wortlaut wird Absatz 1.
2. Folgender Absatz 2 wird angefügt:

„(2) Die Landesjustizverwaltung übt das Recht der Aufsicht und Leitung nachfolgenden Maßgaben aus:

1. Sie kann allgemeine Weisungen erteilen und Berichte auch zu Einzelfällen anfordern.
2. Im Übrigen kann sie in Einzelfällen dem ersten Beamten der Staatsanwaltschaft bei den Oberlandesgerichten Weisungen erteilen, wenn er gegen eine rechtswidrige oder sonst fehlerhafte staatsanwaltschaftliche Entscheidung oder Sachbehandlung nicht einschreitet. Der erste Beamte ist zuvor anzuhören. Die Landesjustizverwaltung erteilt Weisungen nach Satz 1 in Textform (§ 126b Bürgerliches Gesetzbuch), begründet sie und macht sie aktenkundig.“

Artikel 2

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ersten Tag des zweiten auf die Verkündung folgenden Kalendermonats in Kraft.

Begründung

A. Allgemeiner Teil

I. Problem

Staatsanwaltschaften und Gerichte erfüllen gemeinsam die Aufgabe der Justizgewährung auf dem Gebiet des Strafrechts. Die Anwaltschaft tritt als unabhängiges Organ der Rechtspflege hinzu. Als Teil der Exekutive ist die deutsche Staatsanwaltschaft in den hierarchischen Behördenaufbau eingegliedert, an dessen Spitze der Justizminister¹ steht.

Als Folge des Demokratieprinzips unterliegt die Staatsanwaltschaft der Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht sowie der Leitung der jeweils übergeordneten Stelle über die nachgeordneten Stellen (Grundsatz der ununterbrochenen demokratischen Legitimation aller staatlichen Entscheidungen, die in Bezug auf nachgeordnete Behörden über die parlamentarische Verantwortlichkeit der Regierung bzw. des zuständigen Fachministers vermittelt wird). Für die Staatsanwaltschaften sind Weisungsrechte, Aufsicht und Leitung im Gerichtsverfassungsgesetz (§§ 144 bis 147 GVG) konkretisiert. Für die Aufsicht über die und Leitung der Länder-Staatsanwaltschaften ist die jeweilige Landesjustizverwaltung zuständig (§ 147 Nummer 2 GVG). Seit ihrem Erlass im Jahre 1879 sind wesentliche Teile der Regelungen des Gerichtsverfassungsgesetzes zur Staatsanwaltschaft (10. Titel, §§ 141 bis 152) unverändert geblieben.

Das allgemeine Weisungsrecht umfasst generelle Anordnungen über den Dienstbetrieb, wie z. B. die Richtlinien für das Straf- und Bußgeldverfahren (RiStBV), die Anordnungen über Mitteilungen in Strafsachen (MiStra) oder über Berichtspflichten in Strafsachen. Diese Vorgaben dienen insbesondere der Vereinheitlichung der Strafverfolgung und sind fallgruppenbezogen. Sie ersetzen nicht die staatsanwaltschaftliche Entscheidung im Einzelfall.

Das Aufsichts- und Leitungsrecht soll nach herrschender Meinung im Wege des externen (ministeriellen) Einzelfall-Weisungsrechts auch die Möglichkeit der Ersetzung des zunächst zuständigen durch einen anderen Staatsanwalt umfassen (*Franke in Löwe-Rosenberg*, StPO, 26. Aufl. 2010, § 145 GVG Rn. 3; *Schmitt in Meyer-Goßner/Schmitt*, StPO, 63. Aufl. 2020, § 145 GVG Rn. 2, § 147 GVG Rn. 1 m. w. N.; OLG Karlsruhe, Beschl. v. 1.6.2015 – 2 Ws 69/15, Rn. 5 f.; a. A. *Katholnigg* in *Strafgerichtsverfassungsrecht*, 3. Aufl. 1999, § 145 Rn. 2),

¹ Status- und Funktionsbezeichnungen in diesem Gesetzentwurf gelten jeweils für alle Geschlechter.

auch wenn das ausdrücklich nur für das Weisungsrecht der Behördenleiter der Staatsanwaltschaften (internes Weisungsrecht) geregelt ist (§ 145 GVG). Berichtspflichten (Anlass-, Erledigungs- und Absichtsberichte) gegenüber der Landesjustizverwaltung sind ebenfalls Bestandteil des Aufsichts- und Leitungsrechts, ermöglichen sie doch überhaupt erst die Ausübung der Aufsicht und Leitung.

Einzelfallweisungen können nicht nur Fragen der Tatbestandsermittlung bzw. -feststellung zum Gegenstand haben, sondern auch Fragen der Rechtsanwendung, die Entschließung über Anklageerhebung oder Einstellung sowie die Einlegung oder Rücknahme von Rechtsmitteln (Mayer in Karlsruher Kommentar StPO, 8. Aufl. 2019, GVG § 146 Rn. 4).

Insbesondere dort, wo die Staatsanwaltschaft gesetzlich einen Beurteilungs- oder Ermessensspielraum hat, ist es Teil der Aufsicht, zu Gleichmäßigkeit und Fehlerfreiheit der Ermessensausübung beizutragen, wobei hierfür vor allem allgemeine Weisungen etwa im Wege von Verwaltungsvorschriften (z. B. RiStBV) in Betracht kommen. Wird das Ermessen (evident) rechtsfehlerhaft ausgeübt, kann das Einzelfall-Weisungsrecht dazu dienen, schon im Ermittlungsstadium des Verfahrens die Fehler auszuräumen und anschließend mögliche Justizirrtümer zu verhindern. Allerdings eröffnen insbesondere Beurteilungs- oder Ermessensspielräume auch die faktische Möglichkeit, sachfremde oder politische Gesichtspunkte im Wege des Einzelfall-Weisungsrechts in den Entscheidungsprozess einzubringen, ohne dass dies stets offenbar werden muss. Die bisherigen gesetzlichen Rahmenbedingungen, insbesondere die Bindung an Gesetz und Recht (Artikel 20 Absatz 3 GG) und die diese Bindung im Bereich des Strafverfahrens flankierenden Straftatbestände etwa der §§ 258, 258a, 339, 344, 345 und 357 StGB (Strafvereitelung [im Amt], Rechtsbeugung, Verfolgung Unschuldiger, Vollstreckung gegen Unschuldige, Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat) vermögen die Gefahr einer an sachwidrigen Gesichtspunkten orientierten oder politisch motivierten Einflussnahme auf die Staatsanwaltschaft über das sogenannte externe (ministerielle) Einzelfall-Weisungsrecht weder materiell noch formell auszuschließen.

Eine politisch motivierte Einzelfall-Weisung muss allerdings nicht notwendigerweise ein rechtsstaatliches Defizit bergen, ist doch der Justizminister in der politischen Verantwortung gegenüber dem das Volk repräsentierenden Parlament und daher im besonderen Maße legitimiert, im Rahmen des gesetzlich Zulässigen auch politische Ziele, Erwägungen und Vorgaben in das Handeln der Exekutive, zu der ungeachtet ihrer organisatorischen Eingliederung in die Justiz auch die Staatsanwaltschaft zählt (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 5. November 2001 – 2 BvR 1551/01 –, juris, Rn. 10 m. w. Nw.), einfließen zu lassen. Dass politische Gesichtspunkte auch von Gesetzes wegen selbst für die Staatsanwaltschaften ermessensleitend

sein können, zeigt sich beispielhaft in § 153d StPO, wonach der Generalbundesanwalt von der Verfolgung von Straftaten der in § 74a Absatz 1 Nummer 2 bis 6 und in § 120 Absatz 1 Nummer 2 bis 7 GVG bezeichneten Art absehen kann, wenn die Durchführung des Verfahrens die Gefahr eines schweren Nachteils für die Bundesrepublik Deutschland herbeiführen würde oder wenn der Verfolgung sonstige überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen. Und § 154b Absatz 3 StPO eröffnet in Verbindung mit § 72 Absatz 4 Aufenthaltsgesetz die im Ermessen der Staatsanwaltschaft stehende Möglichkeit, von der Erhebung der öffentlichen Klage abzusehen, wenn sie ihr Einvernehmen mit der Abschiebung des Beschuldigten erklärt. Es erscheint nicht von vornherein sachfremd, diese Ermessensentscheidung, bei der u. a. Gesichtspunkte der Prävention (etwa keine weiter zu befürchtenden Straftaten im Inland) und der Repression (Durchführung des Strafverfahrens) gegeneinander abzuwägen sind, auch in der politischen Verantwortung des Justizministeriums zu wissen.

Andererseits wird es gerade von politischer Seite und von berufsständischen Interessenverbänden, wie etwa dem Deutschen Richterbund (Stellungnahme Nr. 5/20 vom Mai 2020), differenzierend hingegen der Deutsche Anwaltsverein (vgl. Stellungnahme Nr. 35/2020 vom Mai 2020), als geboten erachtet, bereits dem Anschein einer politischen Einflussnahme entgegenzuwirken und deshalb das externe Einzelfall-Weisungsrecht durch materielle und verfahrensmäßige Vorgaben einzuhegen. Demokratieprinzip und Ministerverantwortlichkeit müssen diesem auch vom vorliegenden Entwurf verfolgten Ansatz nicht entgegenstehen, geht es doch um eine verhältnismäßige Zuordnung dieser Verfassungsprinzipien zu anderen Verfassungsprinzipien, namentlich der Gewährleistung der Gleichheit aller vor dem Gesetz und der Gewährleistung von Willkürfreiheit.

Hinzu kommt, dass schon die bloße Existenz der Einzelweisungsbefugnis der Landesjustizverwaltung den Eindruck vermitteln kann, staatsanwaltschaftliches Handeln könne ungeachtet der Bindung an Recht und Gesetz durch sachwidrige politische Einflussnahme bestimmt werden. Das Weisungsrecht der Landesjustizverwaltungen in Einzelfällen kann jedenfalls dann das Vertrauen in die Staatsanwaltschaft und die Justiz insgesamt erschüttern, wenn es gegen eine weder rechtswidrige noch fehlerhafte staatsanwaltschaftliche Entscheidung oder Sachbehandlung in Anspruch genommen wird oder die Weisung sich zwar gegen eine solche Entscheidung richtet, aber nachvollziehbare Gründe dafür nicht dokumentiert sind.

II. Lösung

Der vorliegende Gesetzentwurf fördert die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft, indem er das externe Einzelfall-Weisungsrecht auf Fälle, in denen ein Generalstaatsanwalt gegen eine rechtswidrige oder sonst fehlerhafte staatsanwaltschaftliche Entscheidung oder Sachbehandlung nicht einschreitet, beschränkt und mit Anhörungs-, Begründungs- und Dokumentationspflichten versieht. Das interne Weisungsrecht sowie das externe allgemeine Weisungsrecht bleiben daneben uneingeschränkt erhalten.

Eine – wie zum Teil gehandhabt – dem Inhalt des Gesetzentwurfs entsprechende bloße Selbstverpflichtung der Justizminister (vgl. insoweit beispielhaft die Selbstverpflichtungserklärung des Thüringer Ministers für Migration, Justiz und Verbraucherschutz a. D. Dieter Lauinger, JMBL. für Thüringen 2017, 23) fehlt die rechtsstaatlich wünschenswerte Verbindlichkeit. Sie ist daher nur begrenzt geeignet, der Gefahr eines Missbrauchs des Weisungsrechts – gerade auch bundeseinheitlich – zu begegnen.

Die vom Deutschen Richterbund vorgeschlagene kompensatorische Flankierung einer Abschaffung des Einzelfall-Weisungsrechts mit der Möglichkeit der Landesjustizverwaltungen, gegen Einstellungen des Verfahrens nach § 170 Absatz 2 StPO in einem Klageerzwingungsverfahren gerichtlich vorzugehen, würde zu einer umständlichen Beschäftigung der Justiz mit sich selbst führen und überzeugt schon deshalb nicht. So müsste die Landesjustizverwaltung gegen den Generalstaatsanwalt vor dem Oberlandesgericht klagen. Zudem wären lediglich Einstellungen nach § 170 Absatz 2 StPO erfasst, nicht aber andere Verfahrensabschlüsse und ermittelungsleitende Verfügungen, die rechtswidrig sind oder auf einer fehlerhaften Sachbehandlung beruhen.

Weitergehende Modelle, wie etwa die vollständige Abschaffung des externen Weisungsrechts der Landesjustizverwaltungen in Einzelfällen, wie dies der von der FDP-Fraktion des Deutschen Bundestages eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft (BT-Drs. 19/11095 vom 25. Juni 2019) vorschlägt und dies die Parlamentarische Versammlung des Europarates mit Entschließung vom 30. September 2009 von Deutschland fordert (vgl. dazu BT-Drs. 17/3577 S. 29 unter Punkt 5.4.3), wären ohne grundlegende Änderungen des bisherigen, im Grundgesetz verankerten Systems nicht umsetzbar: Das Weisungsrecht ist als konkretisiertes Verfassungsrecht eine Konsequenz des Demokratieprinzips. Folgerichtig beschränkt Artikel 97 Absatz 1 GG die Garantie der Unabhängigkeit ausschließlich auf Richter. Nur so ist gewährleistet, dass die Funktionen der Staatsanwaltschaften, die der Exekutive zuzurechnen sind, klar von der rechtsprechenden Gewalt getrennt

bleiben. Mit der aus dem Demokratieprinzip folgenden Verantwortlichkeit der Exekutive (Justizminister) gegenüber dem Parlament steht eine Abschaffung des Weisungsrechts in Konflikt und kann daher jedenfalls solange nicht überzeugen, wie eine unmittelbare Verantwortung der Staatsanwaltschaft gegenüber dem Parlament nicht begründet wird. Letzteres liefe auf einen Generalstaatsanwalt als politischen Wahlbeamten hinaus, was die allseits begrüßte Abschaffung des Status des politischen Beamten für die Generalstaatsanwälte konterkarieren würde und vor diesem Hintergrund eher als Rück- denn als Fortschritt erscheint.

So wäre Folge einer Abschaffung des Weisungsrechts – sei es auch nur für Einzelfälle –, dass die Landesjustizverwaltungen gegen etwaige rechtswidrige Entscheidungen des Generalstaatsanwalts selbst auf eine Dienstaufsichtsbeschwerde (z. B. eines Anzeigeerstatters) hin nicht mehr vorgehen könnten. Disziplinarische Maßnahmen wären zwar weiterhin denkbar, würden jedoch nur den Generalstaatsanwalt sowie die beteiligten Beamten seines Geschäftsbereichs als Personen, nicht unmittelbar die Sachentscheidung betreffen. Auch ist das Einzelfall-Weisungsrecht zur Durchsetzung einer gleichmäßigen Rechtsanwendung und einheitlichen Strafverfolgung erforderlich, wenn Staatsanwälte in Einzelfällen gegen allgemeine Anordnungen über den Dienstbetrieb (z. B. RiStBV und MiStra) verstoßen.

Diesen Erwägungen kann nicht mit Überzeugungskraft entgegengehalten werden, dass es in anderen Staaten kein entsprechendes Einzelweisungsrecht der Ministerialverwaltung gibt und auch der mit Verordnung (EU) 2017/1939 vom 12. Oktober 2017 vorgesehene Europäische Generalstaatsanwalt einem entsprechenden Weisungsrecht etwa aus dem Bereich der EU-Generaldirektion Justiz und Verbraucher nicht unterliegt. Denn insoweit stehen vom Grundansatz her unterschiedliche Systeme im Vergleich. So wird etwa der Europäische Generalstaatsanwalt in einem in Artikel 14 der Verordnung näher bestimmten Verfahren vom Europäischen Parlament vorgeschlagen und kann vom Europäischen Gerichtshof nach Maßgabe von Artikel 14 Absatz 5 der Verordnung auf Antrag des Europäischen Parlaments, des Rates oder der Kommission entlassen werden. Diese Konstruktion mag Anlass geben, ein entsprechendes Modell des Generalstaatsanwalts als Wahlbeamten auch für Deutschland zu erwägen. Eine solche grundlegende Neujustierung der Stellung der Staatsanwaltschaft würde jedoch eine umfassende Reform voraussetzen, mit der vielfältige Fragen zu beantworten wären. Dies mag als langfristig in Angriff zu nehmendes Projekt und dann unter Berücksichtigung der mit der Stellung des Europäischen Generalstaatsanwalts zwischenzeitlich gemachten Erfahrungen erwägenswert sein, sollte aber die mit dem vorliegenden Entwurf kurzfristig angestrebten Verbesserungen nicht hindern.

Dies gilt auch in Ansehung des Urteils des Europäischen Gerichtshofs vom 27. Mai 2019 (Az. C-508/18). Darin führt der Gerichtshof aus, dass die deutsche Staatsanwaltschaft aufgrund ihrer auch ministeriellen Weisungsgebundenheit keine gerade durch Weisungsfreiheit gekennzeichneten *justiziellen Entscheidungen* im Sinne der Artikel 1 Absatz 1 i. V. m. Artikel 6 des Rahmenbeschlusses des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (2002/584/JI) treffen und deshalb auch einen Europäischen Haftbefehl nicht ausstellen könne. Denn damit ist keine umfassend von ministeriellen Weisungen freizustellende deutsche Staatsanwaltschaft gefordert, sondern (lediglich) eine innerstaatliche Regelung, die sicherstellt, dass die Entscheidung über den Erlass eines europäischen Haftbefehls von einer bei dieser Entscheidung weisungsfreien Stelle getroffen wird. Derzeit wird dem in Deutschland dadurch Rechnung getragen, dass europäische Haftbefehle durch die Gerichte erlassen werden; ob insoweit klarstellend auch eine ausdrückliche gesetzliche Zuständigkeitsregelung veranlasst ist, wird aktuell zwischen Bund und Ländern diskutiert.

Im Ergebnis folgt der vorliegende Gesetzentwurf damit im Kern den Erwägungen in dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN „Stellung der Staatsanwaltschaft rechtsstaatlich reformieren“ in BT-Drs. 19/13516 vom 24. September 2019, der unter anderem fordert, das externe Einzelfall-Weisungsrecht der Justizministerien gegenüber den jeweiligen Staatsanwaltschaften im Gerichtsverfassungsgesetz ausdrücklich auf evident rechtsfehlerhafte Entscheidungen sowie Fehl- oder Nichtgebrauch von Ermessen zu beschränken und die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die transparente Ausübung eines solchen Weisungsrechts konkret zu definieren.

Vieles spricht dafür, die vom Gesetzentwurf vorgesehene Einhegung des ministeriellen Weisungsrechts nicht nur auf Länderebene, sondern auch im Verhältnis zwischen dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz und dem Generalbundesanwalt vorzusehen. Dies und den Status des Generalbundesanwalts als politischen Beamten zu prüfen, anhand bisheriger Erfahrungen und unter Einbeziehungen auch etwaiger außenpolitischer Implikationen zu beurteilen, ist indessen vornehmste Aufgabe des Bundes und insbesondere der Bundesministerin der Justiz und für Verbraucherschutz, der der vorliegende Entwurf nicht vorgreifen will.

III. Gesetzgebungskompetenz

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes folgt aus Art. 74 Absatz 1 Nummer 1 des Grundgesetzes (Gerichtsverfassung).

IV. Vereinbarkeit mit dem Recht der Europäischen Union und völkerrechtlichen Verträgen

Der Gesetzentwurf ist mit dem Recht der Europäischen Union und dem Völkerrecht vereinbar.

V. Gesetzesfolgen

1. Haushaltsaufgaben ohne Erfüllungsaufwand

Keine.

2. Erfüllungsaufwand

Die vom vorliegenden Entwurf vorgeschlagene Textform der Einzelfallweisung und die Anhörung des Generalstaatsanwalts können einen – allenfalls geringfügigen – Mehraufwand der Landesjustizverwaltungen und der Generalstaatsanwaltschaften gegenüber dem geltenden Recht begründen. Aufgrund der zumeist bereits den Anforderungen des Gesetzentwurfs entsprechenden derzeitigen Praxis dürfte jedoch faktisch ein Mehraufwand nicht entstehen, zumal Einzelfallweisungen ohnehin äußerst selten sind.

3. 3. Weitere Kosten

Keine.

4. Weitere Gesetzesfolgen

Es sind keine weiteren Gesetzesfolgen bekannt.

B. Besonderer Teil

Zu Artikel 1 (Änderung des Gerichtsverfassungsgesetzes)

Zu Nummer 1 (§ 147 Absatz 1 GVG-E)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zu Artikel 1 Nummer 2 (§ 147 Absatz 2 GVG-E).

Zu Nummer 2 (§ 147 Absatz 2 GVG-E)

§ 147 Absatz 2 GVG-E enthält Maßgaben für die Ausübung des externen Weisungsrechts der Landesjustizverwaltungen (im Folgenden Weisungsrecht).

§ 147 Absatz 2 Nummer 1 GVG-E stellt klar, dass das Recht der Aufsicht und Leitung die Befugnis zu allgemeinen (fallübergreifenden) Weisungen sowie zu Berichtsansforderungen auch in Einzelfällen umfasst. Allgemeine Vorgaben der Landesjustizverwaltungen mittels Verwaltungsvorschriften und Runderlassen bleiben so uneingeschränkt möglich. Unbeschränkt bleibt auch das Recht der Landesjustizverwaltung, Berichte anzufordern. Denn unabdingbare Voraussetzung für Aufsicht und Leitung ist die Kenntnis der Landesjustizverwaltung von den dem Handeln der Staatsanwaltschaft zugrunde liegenden Tatsachen und Erwägungen.

§ 147 Absatz 2 Nummer 2 GVG-E enthält als Kern des Gesetzentwurfs einschränkende materielle sowie formelle Vorgaben zur Ausübung des ministeriellen Weisungsrechts in Einzelfällen:

Satz 1 bestimmt die materiellen Voraussetzungen, die für Einzelfallweisungen künftig gelten, nämlich ein Nichteinschreiten des Generalstaatsanwalts gegen eine rechtswidrige oder fehlerhafte staatsanwaltschaftliche Entscheidung oder Sachbehandlung. Das Merkmal der Rechtswidrigkeit knüpft an einen Verstoß gegen die Rechtsordnung an, die definiert werden kann als die Gesamtheit der (das Zusammenleben ordnenden) Rechtssätze einer Rechtsgemeinschaft, wozu insbesondere Gesetze im formellen und/oder materiellen Sinn zählen. Demgegenüber sind mit dem Merkmal der Fehlerhaftigkeit auch rein verwaltungsinterne Regelungen, wie etwa Verwaltungsvorschriften (RiStBV etc.) sowie allgemein anerkannte Standards juristisch korrekter Sachbearbeitung in Bezug genommen.

Damit umfasst das Einzelfall-Weisungsrecht zum einen die gesamte Rechtsaufsicht, d. h. die Überwachung der Erfüllung der gesetzlich festgelegten und übernommenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben und Verpflichtungen und der Gesetzmäßigkeit der Tätigkeit der Staatsanwaltschaften im staatlichen Interesse (vgl. ähnlich § 117 Absatz 1 Thüringer Kommunalordnung). Ohne eine solche Rechtsaufsicht wäre die Ausübung der Dienstaufsicht, z. B. Entscheidungen über Dienstaufsichtsbeschwerden oder ein disziplinarrechtliches Vorgehen, nicht möglich.

Zum anderen erschöpft sich das Weisungsrecht nicht in der bloßen Rechtsaufsicht. Es erstreckt sich auch auf bestimmte Bereiche der Fachaufsicht. Grundsätzlich umfasst diese über die Rechtsaufsicht hinaus auch die (gesamte) Handhabung des staatsanwaltschaftlichen Ermessens (vgl. ähnlich § 117 Absatz 2 Thüringer Kommunalordnung), also eine uneingeschränkte Zweckmäßigkeitkontrolle. Durch Satz 1 wird die Fachaufsicht jedoch beschränkt. Insoweit soll nicht mehr jedes nach Auffassung der Landesjustizverwaltung unzumutbare Vorgehen, sondern nur noch eine zwar noch nicht notwendigerweise rechtswidrige, aber fehlerhafte Entscheidung oder Sachbehandlung Einzelfallweisungen zugänglich sein.

Eine fehlerhafte Sachbehandlung liegt insbesondere vor, wenn die Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren (RiStBV) oder sonstige allgemeine Weisungen (z. B. Mitteilungspflichten nach der MiStra) nicht oder nicht richtig befolgt werden, wenn etwa

- den für die Bestimmung der Rechtsfolgen der Tat bedeutsamen Umstände, wie etwa Anhaltspunkten für rassistische, fremdenfeindliche oder sonstige menschenverachtende Beweggründe entgegen Nummer 15 Absatz 5 RiStBV nicht bereits im Ermittlungsverfahren nachgegangen wird,
- entgegen Nummer 23 RiStBV eine unzureichende Zusammenarbeit mit den Medien praktiziert wird oder umgekehrt durch eine zu freizügige Informationsweitergabe Gefahren für die Ermittlungen oder eine Bloßstellung von betroffenen Personen in der Öffentlichkeit zu besorgen sind,
- entgegen Nummer 46 RiStBV Anträge und Erklärungen, welche die Anordnung, Fortdauer und Aufhebung der Untersuchungshaft betreffen, nicht begründet werden,
- entgegen der Regelvermutung in Nummer 86 Absatz 2 RiStBV ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung bei Privatklagedelikten verneint wird, obgleich im konkreten Fall der Rechtsfrieden über den Lebenskreis des Verletzten hinaus gestört ist und wegen des Ausmaßes der Rechtsverletzung, der Rohheit oder Gefährlichkeit der Tat, der rassistischen, fremdenfeindlichen oder sonstigen menschenverachtenden Beweggründe des Täters oder der Stellung des Verletzten im öffentlichen Leben die Strafverfolgung als ein gegenwärtiges Anliegen der Allgemeinheit erscheint,
- entgegen Nummer 90 RiStBV die gebotene Anhörung der strafeinleitenden Behörde oder öffentlichen Körperschaft vor einer beabsichtigten Einstellung nach den §§ 153, 153a oder 172 StPO unterbleibt oder etwa
- bezüglich der Einlegung von Rechtsmitteln die Vorgaben der Nummern 147 ff. RiStBV nicht beachtet werden.

Außerhalb rechtswidriger oder fehlerhafter Entscheidungen und Sachbehandlungen unterliegt das gesamte Handeln der Staatsanwaltschaften hingegen keinerlei Einzelweisungen mehr.

Erwogen wurde, Einzelfallweisungen bei fehlerhafter Sachbehandlung noch weiter auf *offensichtlich* fehlerhafte Sachbehandlungen einzuschränken. Der Gesetzentwurf sieht davon ab, weil das Merkmal der Offensichtlichkeit eher Unklarheit als Klarheit birgt und zudem bei unterschiedlichen Auffassungen zwischen Landesjustizverwaltung und Generalstaatsanwalt angesichts der auf beiden Seiten vorauszusetzenden hohen juristischen Expertise regelmäßig schwerlich gegeben sein dürfte, mithin eine auf offensichtliche Fehlerhaftigkeit abstellende Regelung kaum einen Anwendungsbereich hätte.

Satz 1 beschränkt das Weisungsrecht in Einzelfällen indessen auf Weisungen an den betreffenden Generalstaatsanwalt und untersagt damit Weisungen unmittelbar an die Beamten seines Geschäftsbereichs. Damit wird ein „Durchgriff“ unter Umgehung der Generalstaatsanwaltschaft verhindert. Dies trägt zu einer größeren Selbständigkeit der Staatsanwaltschaft bei und fördert deren institutionelle Unabhängigkeit.

Satz 2 stellt klar, dass eine Einzelfallweisung nur nach Anhörung des davon betroffenen Generalstaatsanwalts in Betracht kommt. Das dürfte ohnehin der bisherigen Praxis entsprechen, insbesondere bei dem wohl häufigsten Anwendungsfall des externen Einzelfall-Weisungsrechts, nämlich der Entscheidung über weitere Dienstaufsichtsbeschwerden.

Satz 3 enthält weitere Verfahrensbestimmungen für Einzelfallweisungen:

Zunächst wird die Textform gefordert. Diese richtet sich nach der im Zivilrecht bewährten Regelung in § 126b des Bürgerlichen Gesetzbuchs (BGB). Danach muss eine lesbare Erklärung, in der die Person des Erklärenden genannt ist, auf einem dauerhaften Datenträger (126b Satz 2 BGB) abgegeben werden. Neben der herkömmlichen Schriftform werden damit insbesondere auch Weisungen per E-Mail ermöglicht.

Des Weiteren bestimmt Satz 3, dass Einzelfall-Weisungen durch die Landesjustizverwaltung zu begründen sind. Diese Begründungspflicht zielt zum einen auf eine gewisse Selbstkontrolle der Landesjustizverwaltung, muss sie doch damit Rechenschaft über die Beweggründe für die Weisung geben, was einer leichtfertigen Weisungserteilung entgegenwirkt. Zum anderen sollen damit dem Generalstaatsanwalt als Empfänger der Weisung die Gründe für diese nachvollziehbar dokumentiert werden.

Schließlich bestimmt Satz 3, dass die (zu begründende) Weisung durch die Landesjustizverwaltung aktenkundig zu machen ist. Dies lässt die Verantwortlichkeiten klar erkennen, macht Weisungsentscheidungen im Zweifelsfall nachvollziehbar und erhöht insgesamt die Transparenz des Weisungsvorgangs.

Zu Artikel 2 (Inkrafttreten)

Artikel 2 regelt das Inkrafttreten der Neuregelungen in der Weise, dass der Praxis zwischen Verkündung des Gesetzes und dessen Inkrafttreten mindestens ein Monat Zeit bleibt, um sich auf die Neuregelung einzustellen.

Übergangsvorschriften bedarf es nicht. Ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens sind Einzelweisungen der Landesjustizverwaltungen nur noch nach Maßgabe der Neuregelung zulässig.