

**Beschluss der deutschen Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte sowie  
des Generalbundesanwaltes zu einem Vorschlag für eine Änderung des Gerichtsver-  
fassungsgesetzes zur Reform des Weisungsrechts**

vom 11.11.2020

**Vor dem Hintergrund einer Reihe von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zu dem Begriff „Justizbehörde“ im Sinne des Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584/JI des Rates vom 13. Juni 2002 halten die Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte sowie der Generalbundesanwalt eine gesetzliche Anpassung der Stellung der deutschen Staatsanwaltschaften als Justizbehörde im europäischen Kontext für angezeigt.**

**Hierzu sollte im Gerichtsverfassungsgesetz das Legalitätsprinzip als Grenze des Weisungsrechts ebenso ausdrücklich kodifiziert werden wie das Verbot justizfremder Erwägungen. Externe Weisungen sollten schriftlich erteilt und begründet werden.**

**Um die Handlungsfähigkeit der deutschen Staatsanwaltschaften im europäischen Kontext sicherzustellen, halten sie zudem die Einschränkung des externen Weisungsrechts im Einzelfall für den Bereich der europäischen Rechtshilfe für geboten.**

Begründung

Die Staatsanwaltschaft wird grundsätzlich der Exekutive zugeordnet. Sie nimmt dabei jedoch als „Justizbehörde“ eine Sonderstellung ein. In ihrer Rolle als Wächterin des Gesetzes obliegt ihr die Wahrung der verfassungsrechtlichen Vorgaben an den Strafprozess.

Die ausdrückliche Sonderzuweisung der sich aus §§ 145, 146 GVG ergebenden Rechte des Bundesjustizministers, des Landesjustizministers bzw. der ersten Beamten der Staatsanwaltschaft beinhaltet gegenüber den allgemeinen beamtenrechtlichen Vorschriften zur Befolgung der Anordnungen von Vorgesetzten eine bundesrechtliche Spezialregelung und stellt damit eine Privilegierung der Staatsanwälte gegenüber den sonstigen (Verwaltungs-) Beamten dar. Gemäß § 146 GVG haben die Beamten der Staatsanwaltschaft den dienstlichen Anweisungen ihrer Vorgesetzten nachzukommen. Die Staatsanwälte und ihre Ermittlungspersonen sind dabei Recht und Gesetz, insbesondere dem Legalitätsprinzip gemäß §§ 152 Abs. 2, 163 Abs. 1 StPO und dem Gebot der Objektivität unterworfen. Von Gesetzes wegen gilt dies für die weisungsbefugte Justizverwaltung – abgesehen von der unausweichlichen Reflexwirkung des Legalitätsprinzips – derzeit nicht.

Weisungen im Sinne von § 146 GVG können in generellen Anordnungen über den Dienstbetrieb bestehen. Sie können aber auch die Behandlung eines konkreten Einzelfalls betreffen. Es wird grundsätzlich zwischen dem sogenannten internen Weisungsrecht und dem „ministeriellen“, dem sogenannten externen Weisungsrecht unterschieden. Das externe Weisungsrecht unterliegt derzeit keinen weitergehenden Grenzen als das interne Weisungsrecht.

Der EuGH hat grundsätzlich anerkannt (C-508/18 und C-82/19 PPU), dass die Staatsanwaltschaften in Deutschland eine wesentliche Rolle im Ablauf des Strafverfahrens spielen und an der Strafrechtspflege ganz entscheidend mitwirken. Dennoch hat er festgestellt, dass die deutschen Staatsanwaltschaften nicht unabhängig seien. Die deutsche Staatsanwaltschaft sei zwar zur Objektivität verpflichtet und habe nicht nur belastende, sondern auch entlastende

Umstände zu ermitteln, gleichwohl verfüge der Justizminister über ein „externes“ Weisungsrecht im Einzelfall gemäß §§ 146, 147 GVG. Dies verleihe die Befugnis, unmittelbaren Einfluss auf die Entscheidung einer Staatsanwaltschaft zu nehmen. Daran änderten auch die bestehenden Garantien – die Bundesrepublik Deutschland hatte vorgetragen, das Legalitätsprinzip gewährleiste, dass etwaige Einzelweisungen die sich aus Gesetz und Recht ergebenden Grenzen nicht überschritten – nichts.

Mit Urteil des EuGH vom 12.12.2019 (zu C-566/19 PPU und C-626/19 PPU) hat der EuGH im Hinblick auf die Staatsanwaltschaften in Frankreich festgestellt, dass das Erfordernis der Unabhängigkeit interne Weisungen und allgemeine Weisungen zur Strafrechtspolitik nicht verbietet. Gleiches hat der EuGH im Hinblick auf die belgischen Staatsanwaltschaften festgestellt. Der belgische Justizminister könne zwar Richtlinien im Bereich der Strafrechtspolitik ausarbeiten, dies stelle jedoch weder eine Anordnung noch eine Weisung in einer bestimmten Rechtsache dar (Urt. v. 12.12.2019 zu C-627/19 PPU).

Um den Kriterien des EuGH im gesamten Bereich der europäischen Rechtshilfe zu entsprechen, erscheint es dringend angezeigt, eine Anpassung des rechtlichen Rahmens an diese Gegebenheiten vorzunehmen.

Es gilt die wichtige Rolle der Staatsanwaltschaft unter Beibehaltung der von ihr wahrgenommenen Aufgaben im deutschen Rechtssystem zu sichern. Die bereits auf europäischer Ebene drohenden Kompetenzverluste sind zu verhindern.