

Frank Wallenta

Deutsche Staatsanwaltschaften zwischen Verfassungsrecht und europäischem Leitbild

Eine Betrachtung des ministeriellen Einzelweisungsrechts
im Lichte des unionsrechtlichen Anerkennungsprinzips



Nomos

Schriften der Generalstaatsanwaltschaft Celle

Herausgegeben von

Generalstaatsanwalt Dr. Frank Lüttig

Oberstaatsanwalt Hon.-Prof. Dr. Jens Lehmann

Band 5

Frank Wallenta

Deutsche Staatsanwaltschaften zwischen Verfassungsrecht und europäischem Leitbild

Eine Betrachtung des ministeriellen Einzelweisungsrechts
im Lichte des unionsrechtlichen Anerkennungsprinzips



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-8249-9 (Print)

ISBN 978-3-7489-2679-5 (ePDF)

1. Auflage 2021

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2021. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

von Frank Lüttig

Die Stellung der deutschen Staatsanwaltschaften im Justizgefüge und insbesondere die Frage nach ihrer Unabhängigkeit gegenüber ministeriellen Einzelweisungen ist ein seit Jahrzehnten diskutiertes und bis heute jedenfalls rechtswissenschaftlich nicht eindeutig geklärtes Phänomen. Sowohl Gegner als auch Befürworter eines solchen Weisungsrechts stehen sich bislang fast schon unversöhnlich gegenüber. Jeder nimmt für sich in Anspruch, das Richtige für die dritte Gewalt und die justizgewährenden Staatsanwaltschaften zu wollen. Rein faktisch und rechtspolitisch parteiübergreifend hat sich die Auffassung durchgesetzt, das Weisungsrecht gegenüber den Staatsanwaltschaften sei verfassungsrechtlich legitimiert, notwendig und komme auch nur in ganz seltenen Einzelfällen zum Tragen.

Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) vom 27.5.2019 hat die Diskussionen um das Weisungsrecht in der Bundesrepublik Deutschland allerdings neu entfacht. Mit Blick auf die deutschen Staatsanwaltschaften hat die Große Kammer des EuGH letztlich festgestellt, dass ihre Stellung zwischen zweiter und dritter Gewalt insoweit nicht mit europäischen Vorgaben übereinstimme, als sie der Gefahr ausgesetzt seien, unmittelbar oder mittelbar Anordnungen seitens der Exekutive unterworfen zu werden.

Dies hat jedoch – wie ansonsten so häufig bei Entscheidungen des EuGH – nicht zu rechtspolitischem Aktionismus geführt. Die überwiegende Mehrheit der Bundesländer sieht eine entsprechende Veränderung nicht als notwendig an. Beim Europäischen Haftbefehl habe man schließlich eine äußerst praktikable Lösung gefunden, indem man einfach die Unterschrift des Staatsanwalts durch die des Richters ersetzt. Die Entscheidung des EuGH zur Europäischen Ermittlungsanordnung akzeptiere darüber hinaus das deutsche Modell. Ungelöst bleibt jedoch die Frage, wie es sich mit künftigen strafrechtlichen Instrumentarien, wie zum Beispiel der kommenden E-Evidence-Verordnung, verhalten wird. Der im Vordergrund stehende Wunsch, Verfahren europaweit zu vereinfachen und zu beschleunigen, könnte in Deutschland jedenfalls nicht in Erfüllung gehen.

Die Bewahrer des status quo scheinen die Augen vollständig davor zu verschließen, dass sich auf europäischer Ebene das Leitbild einer zumin-

dest von ministeriellen Einzelfallweisungen unabhängigen Staatsanwaltschaft als gemeinsamer unionsrechtlicher Maßstab durchgesetzt hat und Rücksichtnahme gegenüber alteingesessenen europäischen Mitgliedstaaten nicht mehr zu erwarten ist. Wäre Deutschland heute ein potentieller Beitrittskandidat zur EU, so würden wir die Rechtsstaatlichkeitskriterien in diesem Punkt jedenfalls nicht erfüllen.

Die Zeichen der Zeit erkannt hat das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz. Es hat im Januar 2021 den Referentenentwurf „eines Gesetzes zur Stärkung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften und der strafrechtlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der Europäischen Union“ in die Ressortabstimmung gegeben. Der Gesetzentwurf verfolgt eine Kompromisslinie zwischen Befürwortern und Gegnern des Weisungsrechts, indem er die Staatsanwaltschaften für den Sektor der strafrechtlichen Zusammenarbeit innerhalb der Europäischen Union vom ministeriellen Einzelweisungsrecht freistellt und die Grenzen des Weisungsrechts in § 147 GVG klarstellt sowie Schriftlichkeits- und Begründungserfordernisse für Weisungen einführt.

Die Initiative und die rechtliche Aufbereitung dieses Gesetzesvorschlags geht zurück auf den Autor der vorliegenden Schrift, Bundesanwalt beim Bundesgerichtshof *Frank Wallenta*. Ich bin überaus dankbar, dass uns der Kollege Wallenta erstmals in einer Sitzung der „Arbeitsgemeinschaft Europa“ der deutschen Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte mit dem Generalbundesanwalt im September 2020 seine Idee vorgestellt hat, die anschließend in einen einstimmigen Beschluss des Gremiums der Generalstaatsanwältinnen und Generalstaatsanwälte sowie des Generalbundesanwalts mündete. Ich bin aber auch den politisch Verantwortlichen dankbar, dass sie diese wegweisende Idee einer von ministeriellen Einzelweisungen unabhängigen deutschen Staatsanwaltschaft im Verkehr mit dem europäischen Ausland aufgegriffen haben. Die Tragfähigkeit dieses Konzepts zeigt sich nicht zuletzt im Kontext des jüngst seitens der Europäischen Kommission gegen Deutschland eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens, in dem die Kommission unter Rückgriff auf den EuGH vertritt, dass die deutschen Staatsanwaltschaften aufgrund des ministeriellen Einzelweisungsrechts keine „vollstreckende Justizbehörde“ sein könnten. Auch insoweit würde der Gesetzentwurf sofortige Abhilfe schaffen.

Frank Wallenta beschreibt in seiner Abhandlung sehr ausführlich die widerstreitenden Interessen und Meinungen. Sein Befund zum geltenden Weisungsrecht lautet: verfassungsrechtlich legitimiert – unionsrechtlich moniert. Und gerade diese treffende Beschreibung macht es so schwer, eine für alle Interessen akzeptable Lösung zu finden. Vergessen wird dabei

aber allzu häufig, welche wichtige Aufgabe die Staatsanwaltschaften in Deutschland als ein den Gerichten gleichgeordnetes Organ der Strafrechtspflege erfüllen. Die ihnen zugewiesenen Aufgaben und ihre „Wächterrolle“ können sie nur mit einem gewissen Maß an Unabhängigkeit erfüllen. Dies berührt den Kern des staatsanwaltlichen Selbstverständnisses.

Wir, mein Mitherausgeber Jens Lehmann und ich, sind dankbar, dass wir die Untersuchung von Frank Wallenta in unserer Schriftenreihe veröffentlichen können. Wir hoffen sehr, dass die Argumente zu einem Umdenken bei denjenigen führen, die meinen, ein umfassendes Weisungsrecht der Exekutive gegenüber den Staatsanwaltschaften sei unabdingbar. Das finale Argument, auf Weisungen werde ohnehin fast immer verzichtet, steht dabei auf sehr tönernen Füßen. Es beantwortet nämlich nicht die Gegenfrage, warum ein Weisungsrecht überhaupt notwendig ist, wenn es denn nicht angewendet wird.