

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Recht und Verbraucherschutz (6. Ausschuss)

- a) **zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Dr. Jürgen Martens, Stephan Thomae, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP**
– Drucksache 19/11095 –

Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft

- b) **zu dem Antrag der Abgeordneten Canan Bayram, Katja Keul, Luise Amtsberg, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
– Drucksache 19/13516 –

Stellung der Staatsanwaltschaft rechtsstaatlich reformieren

A. Problem

Zu Buchstabe a

Die Fraktion der FDP hebt die zentrale Rolle der Staatsanwaltschaft im Strafverfahren als Organ der Rechtspflege hervor. Gleichzeitig seien Staatsanwälte bei der Erfüllung ihrer Aufgaben nach den §§ 144 bis 147 des Gerichtsverfassungsgesetzes in einen hierarchischen Behördenaufbau eingegliedert, an dessen Spitze der Justizminister stehe, der die Möglichkeit habe, Einzelverfahren zu steuern. In der Praxis seien ministerielle Einzelweisungen selten. Bereits durch die Möglichkeit, Weisungen zu erteilen, bestehe jedoch die Gefahr, dass das Vertrauen in die Unvoreingenommenheit und Unabhängigkeit der Strafrechtspflege insgesamt untergraben werde. Dies führe zu erheblichen Problemen. So habe der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschieden, dass die deutsche Staatsanwaltschaft keine hinreichende Gewähr für Unabhängigkeit gegenüber der Exekutive biete, um zur Ausstellung des Europäischen Haftbefehls befugt zu sein.

Der Gesetzentwurf sieht daher vor, das sogenannte externe Weisungsrecht des Justizministers in Einzelfällen abzuschaffen. Die Staatsanwaltschaft solle jedoch weiterhin einer Dienstaufsicht unterliegen, die jedoch nicht das Weisungsrecht von Justizverwaltungen in Bezug auf Einzelfälle umfasse.

Zu Buchstabe b

Der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zielt auf eine Feststellung des Deutschen Bundestages, dass die Stellung der Staatsanwaltschaft grundsätzlicher Debatte und Klärung bedürfe, etwa mit Blick auf die Entscheidung des EuGH zur deutschen Staatsanwaltschaft vom 27. Mai 2019. Die Bestimmungen im Gerichtsverfassungsgesetz über Weisungsrechte, Aufsicht und Leitung der Staatsanwaltschaften schlossen die Gefahr einer politischen Einflussnahme auf die Staatsanwaltschaft über das sogenannte externe (ministerielle) Einzelfallweisungsrecht weder materiell noch formell hinreichend aus und seien daher reformbedürftig. In engem Zusammenhang hiermit stehe der Status des Generalbundesanwalts/der Generalbundesanwältin beim Bundesgerichtshof als politischem/r Beamten/Beamtin, mit dem die latente Drohung der jederzeitigen Entlassung verbunden sei.

Der Deutsche Bundestag solle daher die Bundesregierung auffordern, einen Gesetzentwurf vorzulegen, mit dem die Zuständigkeit der Gerichte für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls bestimmt werde und mit dem das externe Einzelfallweisungsrecht der Justizministerien auf evident rechtsfehlerhafte Entscheidungen sowie Fehl- oder Nichtgebrauch von Ermessen beschränkt werde. Auch sollten die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die Ausübung eines solchen Weisungsrechts konkret definiert werden. Darüber hinaus solle der Deutsche Bundestag die Bundesregierung auffordern, den gegenwärtigen Status des Generalbundesanwalts/der Generalbundesanwältin beim Bundesgerichtshof als politischem/r Beamten/Beamtin zu überprüfen.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Ablehnung des Gesetzentwurfs auf Drucksache 19/11095 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

Zu Buchstabe b

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 19/13516 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD.

C. Alternativen

Keine.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

- a) den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/11095 abzulehnen,
- b) den Antrag auf Drucksache 19/13516 abzulehnen.

Berlin, den 27. Mai 2020

Der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz

Dr. Heribert Hirte

Stellvertretender Vorsitzender

Axel Müller
Berichterstatter

Dr. Johannes Fechner
Berichterstatter

Roman Johannes Reusch
Berichterstatter

Dr. Jürgen Martens
Berichterstatter

Friedrich Straetmanns
Berichterstatter

Canan Bayram
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Axel Müller, Dr. Johannes Fechner, Roman Johannes Reusch, Dr. Jürgen Martens, Friedrich Straetmanns und Canan Bayram

I. Überweisung

Zu Buchstabe a

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 19/11095** in seiner 107. Sitzung am 27. Juni 2019 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung überwiesen.

Zu Buchstabe b

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 19/13516** in seiner 115. Sitzung am 26. September 2019 beraten und an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz zur federführenden Beratung und an den Ausschuss für Inneres und Heimat zur Mitberatung überwiesen.

II. Stellungnahme des mitberatenden Ausschusses

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Inneres und Heimat** hat die Vorlage auf Drucksache 19/13516 in seiner 93. Sitzung am 27. Mai 2020 beraten und empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, AfD, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung des Antrags.

III. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Zu den Buchstaben a und b

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 59. Sitzung am 25. September 2019 mit den Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD beschlossen, zu den Vorlagen auf Drucksachen 19/11095 und 19/13516 eine öffentliche Anhörung durchzuführen. In seiner 74. Sitzung am 18. Dezember 2019 hat der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz die Terminierung der öffentlichen Anhörung einvernehmlich von der Tagesordnung abgesetzt. In seiner 76. Sitzung am 15. Januar 2020 hat der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz die Terminierung der öffentlichen Anhörung mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen AfD, FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN von der Tagesordnung abgesetzt. In seiner 78. Sitzung am 29. Januar 2020 hat der Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz einstimmig beschlossen, die öffentliche Anhörung zu den Vorlagen am 6. Mai 2020 durchzuführen. An der öffentlichen Anhörung am 6. Mai 2020, die in der 92. Sitzung des Ausschusses stattgefunden hat, haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Dr. George Andoor, Mag. iur.

Regierungsrat, Frankfurt am Main

Klaus Böhm

Richter am Oberlandesgericht, Karlsruhe

Prof. Dr. Klaus Ferdinand Gärditz

Universität Bonn
Lehrstuhl für Öffentliches Recht

Thomas Harden

Generalstaatsanwaltschaft Köln
Generalstaatsanwalt

Dieter Killmer	Deutscher Richterbund, Bund der Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte e. V. (DRB), Berlin Mitglied des Präsidiums Oberstaatsanwalt beim Bundesgerichtshof
Margarete Koppers	Generalstaatsanwaltschaft Berlin Generalstaatsanwältin
Reinhard Röttle	Generalstaatsanwaltschaft München Generalstaatsanwalt
Gül Pinar	Rechtsanwältin, Hamburg

Hinsichtlich der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung wird auf das Protokoll 92. Sitzung vom 6. Mai 2020 mit den anliegenden Stellungnahmen der Sachverständigen verwiesen.

Zu dem Gesetzentwurf auf Drucksache 19/11095 lag dem Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz eine Petition vor.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat die Vorlagen auf Drucksachen 19/11095 und 19/13516 in seiner 94. Sitzung am 27. Mai 2020 abschließend beraten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stellte ihren Antrag vor. Es gehe darum, das externe Einzelfallweisungsrecht der Justizministerien auf evident rechtsfehlerhafte Entscheidungen sowie Fehl- oder Nichtgebrauch von Ermessen zu beschränken. Auch sollten die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für dessen Ausübung konkret definiert werden. Die entsprechende Legitimationskette und Ministerverantwortung bleibe dabei gewahrt. Gleichzeitig müsse der Status des Generalbundesanwalts als politischer Beamter überprüft werden. Die Vorgänge rund um die Versetzung des ehemaligen Generalbundesanwalts Harald Range durch den damaligen Bundesminister für Justiz und Verbraucherschutz 2015 zeige, dass es durchaus Fälle gebe, in denen aktiv von dem Weisungsrecht Gebrauch gemacht werde. Die Fraktion appellierte an die Koalitionsfraktionen, ihre Haltung noch einmal zu überdenken und die Thematik anzugehen.

Die **Fraktion der FDP** betonte, dass die eigentliche Gefahr von der bloßen Möglichkeit, entsprechende Weisungen zu erteilen, ausgehe. Bereits diese Möglichkeit bzw. die Drohung mit entsprechenden Weisungen entfalte Wirkung gegenüber der Staatsanwaltschaft. Politischer Druck könne dabei nicht nur von Seiten des jeweiligen Justizministeriums kommen. Auch die Opposition werde dazu verführt, den jeweiligen Justizminister aufzufordern, von seinem Weisungsrecht Gebrauch zu machen, und damit Einfluss zu nehmen. Die genannten Punkte seien in einem Rechtsstaat nur schwer zu ertragen. Sie stünden gleichzeitig einem glaubwürdigen Einsatz der Bundesregierung zur Beseitigung von Rechtsstaatsdefiziten in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union entgegen.

Die **Fraktion der AfD** erklärte, dass es sich um zwei sehr interessante Initiativen handle. Die Fraktion teile die Intention des Gesetzentwurfs der Fraktion der FDP uneingeschränkt. Lediglich die Aufgabe der bewährten Begriffe der Aufsicht und Leitung wäre noch einmal zu diskutieren. Auch der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gehe in die richtige Richtung. Die vorgeschlagene Übertragung der Zuständigkeit für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls sei durch die veränderte Rechtspraxis überholt. Die Forderung, das externe Weisungsrecht und den Status des Generalbundesanwalts zu reformieren, sei jedoch richtig. Die Fraktion habe selbst einen noch weitergehenden Gesetzentwurf erarbeitet, der hier jedoch nicht habe hinzugegestellt werden können. Zu betonen sei, dass in der Praxis zwar nur selten formell von dem Weisungsrecht Gebrauch gemacht werde. Der Wille des jeweiligen Justizministers werde jedoch häufig im Rahmen von informellen Telefongesprächen zwar höflich, jedoch unmissverständlich kommuniziert. Es handle sich also nicht um ein theoretisches Problem.

Die **Fraktion DIE LINKE.** erklärte, dass sie den beiden Vorlagen nicht zustimmen werde. Die Staatsanwaltschaft sei als Behörde Teil der Exekutive. Wolle man sie mit einer besonderen Unabhängigkeit, die nach dem Grundgesetz allein der Justiz zustehe, ausstatten, müsse man dies konsequenterweise auch bei allen anderen Behörden prüfen. Es dürfe nicht vergessen werden, dass die Staatsanwaltschaften der Kontrolle der Gerichte unterlägen. Zudem würde in der Praxis ein Justizminister, allein schon wegen des damit verbundenen politischen Drucks, nur

höchst selten von dem Einzelfallweisungsrecht Gebrauch machen. Der besondere Status des Generalbundesanwalts sei darauf zurückzuführen, dass es sich um eine Position handle, deren Wirken eine große politische Resonanz habe.

Die **Fraktion der SPD** schloss sich der Argumentation der Fraktion DIE LINKE. an und betonte, dass die politische Verantwortlichkeit eines Justizministers für seine Staatsanwaltschaft auch ein Weisungsrecht gegenüber dieser voraussetze. Bei der Betrachtung der Praxis sei zudem festzustellen, dass es sich bei der missbräuchlichen Ausübung eines solchen Weisungsrechts um ein theoretisches Problem handle. Ein solches Regelungsvorhaben dürfe zudem nicht ohne Berücksichtigung der Position der Landesjustizminister durchgeführt werden. Ein entsprechender Beschluss der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister liege jedoch nicht vor.

Die **Fraktion der CDU/CSU** lobte das hohe Maß an Sachlichkeit in den Ausschussberatungen. So sei zutreffend herausgearbeitet worden, dass in der Rechtspraxis die Problematik der Ausstellung von Europäischen Haftbefehlen durch die Einbeziehung der Gerichte bereits gelöst worden sei. Auch sei die Stellung des Generalbundesanwalts als politischer Beamter in der Tat mit dessen herausgehobener Stellung begründet. So stehe der Generalbundesanwalt auch regelmäßig im Ausschuss für Inneres und Heimat den Abgeordneten Rede und Antwort. Zu betonen sei auch, dass die Staatsanwaltschaften in Deutschland nicht direkt an die Justizministerien, sondern an die jeweiligen Gerichte angegliedert seien.

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD, den Gesetzentwurf auf Drucksache 19/11095 abzulehnen.

Zu Buchstabe b

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** empfiehlt mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD, den Antrag auf Drucksache 19/13516 abzulehnen.

Berlin, den 27. Mai 2020

Axel Müller
Berichtersteller

Dr. Johannes Fechner
Berichtersteller

Roman Johannes Reusch
Berichtersteller

Dr. Jürgen Martens
Berichtersteller

Friedrich Straetmanns
Berichtersteller

Canan Bayram
Berichterstellerin

