



Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Martin Hagen FDP**
Toni Schuberl BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
vom 19.07.2019

Informelle Weisungen an die Staatsanwaltschaften

In der Sitzung des Ausschusses für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration vom 27.06.2019 wurde ein Berichtsantrag der FDP-Fraktion zur Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaften in Bayern (Drs. 18/2352) mündlich durch einen Vertreter der Staatsregierung beantwortet. Dabei wurde erklärt, dass in den Jahren 2010 bis 2019 nur eine einzige Weisung durch das Staatsministerium der Justiz (StMJ) dokumentiert wurde, nämlich im Fall Mollath. Auf Nachfrage konnte zu anderen Einflussnahmen durch das StMJ auf konkrete Strafverfahren durch informelle Bitten, Hinweise und Gespräche nicht spontan berichtet werden.

Wir fragen die Staatsregierung:

1. a) Sieht die Staatsregierung Änderungsbedarf hinsichtlich des externen, einzelfallbezogenen Weisungsrechts des StMJ gegenüber der Staatsanwaltschaft (bitte erläutern)?
b) Falls ja, wie will sie sich für die Beschränkung dieses Weisungsrechts einsetzen?
c) Falls nein, aus welchen Gründen hält sie trotz der Kritik des Europarates vom 30.09.2009, des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum Europäischen Haftbefehl und der dem gegenüberstehenden offenbaren praktischen Irrelevanz (eine formelle Weisung in neun Jahren) an diesem Institut fest?
2. a) Hält die Staatsregierung die Ausübung des externen Weisungsrechts für hinreichend transparent (bitte erläutern)?
b) Aus welchen Gründen werden im Freistaat Einzelfallweisungen des StMJ an die Staatsanwaltschaft nicht schriftlich erteilt oder im Falle einer mündlichen Weisung nicht schriftlich bestätigt?
c) Welche Voraussetzungen müssen nach Auffassung der Staatsregierung erfüllt sein, um von einer „Weisung“ zu sprechen?
3. Wie viele Fälle sind der Staatsregierung bekannt, in denen informelle Hinweise oder Bitten vonseiten des StMJ an die Staatsanwaltschaften erfolgten, die die Sachbehandlung von Verfahren im Einzelnen betrafen (bitte aufschlüsseln für die Jahre 2010 bis 2019, nach Vorverfahren/Hauptverfahren, Delikt, Anweisung)?
4. a) Wie viele Berichte der Staatsanwaltschaften an das StMJ zur Sachbehandlung von Verfahren in den Jahren 2010 bis 2019 sind der Staatsregierung bekannt?
b) Welche formellen oder informellen Anweisungen vonseiten des StMJ an die Staatsanwaltschaften dahin gehend, welche Angelegenheiten als besonders bedeutsam und daher berichtspflichtig angesehen werden, gibt es?
c) Falls ja, welche Angelegenheiten (i. S. v. Maßnahmen, Delikten, Person des Beschuldigten, Angeklagten, Geschädigten) betrifft das?
5. a) In welcher Form erfolgen die Berichte der Staatsanwaltschaft an das StMJ?
b) Wie werden die Berichte vom StMJ dokumentiert?
c) Wer hat Einsicht in diese Berichte?

6. Wie kann die Staatsregierung ausschließen, dass in einzelnen Verfahren in den Jahren 2010 bis 2019 nicht dokumentierte verfahrenslenkende Weisungen an die Staatsanwaltschaft durch das StMJ erfolgt sind?

Antwort

des Staatsministeriums der Justiz
vom 13.08.2019

1. a) **Sieht die Staatsregierung Änderungsbedarf hinsichtlich des externen, einzelfallbezogenen Weisungsrechts des StMJ gegenüber der Staatsanwaltschaft (bitte erläutern)?**
- b) **Falls ja, wie will sie sich für die Beschränkung dieses Weisungsrechts einsetzen?**
- c) **Falls nein, aus welchen Gründen hält sie trotz der Kritik des Europarates vom 30.09.2009, des Urteils des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) zum Europäischen Haftbefehl und der dem gegenüberstehenden offenbaren praktischen Irrelevanz (eine formelle Weisung in neun Jahren) an diesem Institut fest?**

Die Staatsregierung sieht keinen Änderungsbedarf hinsichtlich des externen Weisungsrechts der Landesjustizverwaltungen. Dieses hat seinen notwendigen Platz in unserem Staats- und Behördenaufbau. Das externe Weisungsrecht ist sinnvoll und notwendig, weil jede staatlich ausgeübte Hoheitsgewalt einer demokratischen Legitimation bedarf. Das im Grundgesetz (GG) verankerte Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 2 Satz 1 GG) verbietet nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts weisungsfreie Räume innerhalb der Exekutive. Nur die Gerichte sind nach dem Grundgesetz (Art. 97 Abs. 1 GG) sowie der Verfassung des Freistaates Bayern (BV; Art. 85 BV) hiervon ausgenommen (Unabhängigkeit der Richter); die Staatsanwaltschaften sind hingegen Teil der Exekutive. Die zu gewährleistende parlamentarische Kontrolle erfordert die Befugnis des Ressortministers, in engen Grenzen auch einzelfallbezogene Weisungen zu erteilen. Ein Staatsminister der Justiz, der auf die Amtsführung der Staatsanwaltschaften keinen Einfluss hat, kann hierfür auch nicht die parlamentarische Verantwortung, etwa im Landtag, übernehmen. Daher muss zumindest die Möglichkeit einer externen Einzelfallweisung bestehen, selbst wenn von dieser Möglichkeit faktisch so gut wie kein Gebrauch gemacht wird. Die Notwendigkeit des externen Einzelfallweisungsrechts wird auch dadurch verdeutlicht, dass in der Öffentlichkeit und in den Medien in bestimmten Einzelfällen immer wieder die Forderung erhoben wird, dass der Staatsminister der Justiz sein Weisungsrecht ausüben solle, etwa um ein Wiederaufnahmeverfahren anzuordnen.

Die Existenz eines externen Einzelfallweisungsrechts begründet auch keine Gefahr, dass der Anschein der politischen Beeinflussung konkreter Strafverfahren hervorgerufen wird. Externe Weisungen dienen in erster Linie dazu, eine sachgerechte Handhabung der strafprozessualen und strafrechtlichen Vorschriften und eine gleichmäßige Strafrechtspflege zu gewährleisten. Das Recht lässt für Weisungen von vornherein nur wenig Raum, indem es gewährleistet, dass sie nur objektiven Erfordernissen entsprechen und frei von sachfremden Erwägungen sind. Das Legalitätsprinzip (§ 152 Abs. 2 Strafprozessordnung – StPO) ist auch für die Landesjustizverwaltungen bindend. Der Staatsminister der Justiz steht zudem unter kritischer Beobachtung von Medien, Öffentlichkeit und Opposition. Die Vergangenheit hat gezeigt, dass die Kontrolle durch Öffentlichkeit, Medien und Opposition funktioniert und eine hohe Sensibilität besteht. Dies hat auch die Parlamentarische Versammlung des Europarats in ihrer Resolution 1685 (2009) Deutschland ausdrücklich attestiert.

Das Urteil des EuGH vom 27.05.2019 zum Europäischen Haftbefehl (C-508/18) gibt ebenfalls keinen Anlass, die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaften abzuschaffen, denn der Gerichtshof hat dies nicht gefordert. Entschieden wurde lediglich, dass weisungsgebundene Staatsanwaltschaften (wie die deutschen) keine Europäischen Haftbefehle ausstellen dürfen, weil es sich bei ihnen – so der EuGH – nicht um

„Justizbehörden“ im Sinne des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl handelt.

2. a) Hält die Staatsregierung die Ausübung des externen Weisungsrechts für hinreichend transparent (bitte erläutern)?

Weder aus dem Verfassungsrecht noch aus der Strafprozessordnung oder dem Gerichtsverfassungsgesetz ergeben sich spezifische Anforderungen an die Transparenz von externen Einzelfallweisungen. Jeder Abgeordnete hat die Möglichkeit, dem Staatsministerium der Justiz die Frage zu stellen (unmittelbare Auskunftsverlangen, Schriftliche Anfragen, Anfragen zum Plenum), ob in bestimmten Ermittlungsverfahren Weisungen erteilt wurden. Das StMJ wird diese Fragen dann beantworten, sofern nicht ein laufendes Verfahren oder überragende Rechtsgüter Dritter durch die Antwort gefährdet werden. Auf diese Weise ist sichergestellt, dass der Landtag seinem Kontrollrecht nachkommen kann.

b) Aus welchen Gründen werden im Freistaat Einzelfallweisungen des StMJ an die Staatsanwaltschaft nicht schriftlich erteilt oder im Falle einer mündlichen Weisung nicht schriftlich bestätigt?

Weder aus dem Verfassungsrecht noch aus der Strafprozessordnung oder dem Gerichtsverfassungsgesetz ergeben sich Formvorgaben für Einzelfallweisungen. Soweit vom StMJ in Ausnahmefällen Einzelfallweisungen erteilt werden, werden diese aber sowohl beim StMJ als auch beim jeweiligen Empfänger im jeweiligen Vorgang aktenmäßig erfasst.

c) Welche Voraussetzungen müssen nach Auffassung der Staatsregierung erfüllt sein, um von einer „Weisung“ zu sprechen?

Eine Einzelfallweisung ist eine Maßnahme der Fach- und Rechtsaufsicht nach §§ 146, 147 Gerichtsverfassungsgesetz (GVG). Eine externe Einzelfallweisung liegt vor, wenn die Landesjustizverwaltung im Rahmen der Fach- und Rechtsaufsicht in einem konkreten Ermittlungs- oder Strafverfahren einen Sachverhalt in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht anders beurteilt als die Staatsanwaltschaft und die Generalstaatsanwaltschaft und daher eine andere als die von diesen vorgesehene Sachbehandlung anordnet.

3. Wie viele Fälle sind der Staatsregierung bekannt, in denen informelle Hinweise oder Bitten vonseiten des StMJ an die Staatsanwaltschaften erfolgten, die die Sachbehandlung von Verfahren im Einzelnen betrafen (bitte aufschlüsseln für die Jahre 2010 bis 2019, nach Vorverfahren/Hauptverfahren, Delikt, Anweisung)?

Prüfbitten, Anregungen, Hinweise o. Ä. vonseiten des StMJ an die Generalstaatsanwaltschaften werden statistisch nicht erfasst. Die Beantwortung der Frage würde eine Einzelauswertung aller Vorgänge im StMJ voraussetzen, was mit zumutbarem Aufwand nicht geleistet werden kann.

4. a) Wie viele Berichte der Staatsanwaltschaften an das StMJ zur Sachbehandlung von Verfahren in den Jahren 2010 bis 2019 sind der Staatsregierung bekannt?

b) Welche formellen oder informellen Anweisungen vonseiten des StMJ an die Staatsanwaltschaften dahin gehend, welche Angelegenheiten als besonders bedeutsam und daher berichtspflichtig angesehen werden, gibt es?

c) Falls ja, welche Angelegenheiten (i. S. v. Maßnahmen, Delikten, Person des Beschuldigten, Angeklagten, Geschädigten) betrifft das?

Grundlage des Berichtswesens in Strafsachen ist die Bekanntmachung des Staatsministeriums der Justiz über die Berichtspflichten in Strafsachen (BeStra) vom 07.12.2005

(JMBl. 2006 S. 2). Ziffer 1 BeStra sieht vor, dass die Staatsanwaltschaften dem Staatsministerium der Justiz in allen Strafsachen berichten, die wegen der Persönlichkeit oder der Stellung eines Beteiligten, wegen der Art oder des Umfangs der Beschuldigung oder aus anderen Gründen weitere Kreise beschäftigen oder voraussichtlich beschäftigen werden oder die zu Maßnahmen der Justizverwaltung oder der Gesetzgebung Anlass geben können. Diese allgemeine Berichtspflicht wird hinsichtlich bestimmter Deliktsarten, Sachverhalte oder Personengruppen durch Verwaltungsvorschriften und Justizministerialschreiben ergänzt bzw. konkretisiert. Beispiele hierfür sind etwa besondere Berichtspflichten in Fällen von Nuklearkriminalität, in Verfahren wegen Verstoßes gegen das Kriegswaffenkontrollgesetz und das Sprengstoffgesetz oder wegen Bestechung ausländischer Amtsträger im geschäftlichen Verkehr sowie bei Strafsachen gegen Abgeordnete und bei Straftaten durch Diplomaten oder andere von der inländischen Gerichtsbarkeit befreite Personen. Weitere Berichtspflichten bestehen in Strafvollstreckungsangelegenheiten, Gnaden- und Führungsaufsichtssachen sowie im Bereich der Rechts- und Vollstreckungshilfe.

Bezogen auf die Gesamtzahl der Strafsachen ist die Anzahl der Berichte an das Staatsministerium der Justiz gering. So belief sich die Gesamtzahl der bei den bayerischen Staatsanwaltschaften geführten Ermittlungsverfahren gegen bekannte und unbekannte Täter sowie der Strafvollstreckungsverfahren in den Jahren 2010 bis 2018 auf rund 1,01 bis 1,28 Millionen Einzelvorgänge pro Jahr (die Zahlen für 2019 liegen noch nicht vor; zudem fallen pro Jahr rund 90.000 bis 110.000 weitere Vorgänge wie Rechtshilfe- und Vollstreckungshilfesachen, Ordnungswidrigkeitenverfahren, Gnaden- und Beschwerdeverfahren an). Dem steht eine Zahl von Berichtsvorgängen im dreistelligen bzw. niedrigen vierstelligen Bereich pro Jahr gegenüber:

Jahr	Feststellbare Berichtsvorgänge zu (Vor-) Ermittlungs- und Strafverfahren sowie Vollstreckungsverfahren (einschließlich Führungsaufsichtssachen)
2010	861
2011	668
2012	616
2013	702
2014	783
2015	815
2016	1.160
2017	1.329
2018	1.414
2019	948 (Stand 06.08.2019)

Darüber hinaus bittet das Staatsministerium der Justiz die Staatsanwaltschaften gegebenenfalls anlassbezogen, etwa bei parlamentarischen Anfragen, Landtagspetitionen, Verfassungsbeschwerden, Aufsichtsbeschwerden und sonstigen Eingaben mit Bezug zu Ermittlungs-, Straf- oder Vollstreckungsverfahren um Berichte, um auf dieser Grundlage und gegebenenfalls anhand der Verfahrensakten die Sachbehandlung der Staatsanwaltschaften aufsichtlich zu überprüfen und gegenüber dem Landtag, den Verfassungsgerichten oder einzelnen Petenten Stellung nehmen zu können. Da derartige Berichte in der Regel nicht in gesonderten Berichtsvorgängen abgelegt, sondern zu dem jeweiligen Ausgangsvorgang genommen werden, liegen keine statistischen Daten zur Anzahl derartiger Berichte vor. Diese Daten könnten nur durch händische Durchsicht sämtlicher Eingaben- und Beschwerdeverfahren erhoben werden, was wegen des damit verbundenen Aufwands nicht geleistet werden kann.

5. a) In welcher Form erfolgen die Berichte der Staatsanwaltschaft an das StMJ?

Die Berichte werden dem Staatsministerium der Justiz grundsätzlich schriftlich auf dem Dienstweg übermittelt. In besonders gelagerten Eilfällen kann die Übermittlung auch auf andere Weise erfolgen. So sieht etwa Ziffer 2.1 BeStra vor, dass das Staatsministerium der Justiz telefonisch oder per Telefax zu unterrichten ist, wenn ein Abgeordneter während der Legislaturperiode des Parlaments vorläufig festgenommen oder gegen ihn ein Haftbefehl erlassen oder vollzogen wird.

b) Wie werden die Berichte vom StMJ dokumentiert?

Es wird grundsätzlich zu jedem Bericht ein Berichtsvorgang mit einem eigenen Geschäftszeichen angelegt. Zu diesem Vorgang werden auch etwaige Folgeberichte in derselben Sache genommen. Soweit das Staatsministerium der Justiz die Staatsanwaltschaften anlassbezogen, etwa bei parlamentarischen Anfragen, Landtagspetitionen, Verfassungsbeschwerden, Aufsichtsbeschwerden und sonstigen Eingaben mit Bezug zu Ermittlungs-, Straf- oder Vollstreckungsverfahren bittet, werden die Berichte in der Regel im Ausgangsvorgang abgelegt.

c) Wer hat Einsicht in diese Berichte?

Die Berichte werden grundsätzlich dem Leiter des Referats, das nach dem Geschäftsverteilungsplan des Staatsministeriums der Justiz für die berichtsgegenständliche Sache zuständig ist, vorgelegt. Wenn eine Sache zugleich die Belange anderer Referate betrifft oder aufgrund der Bedeutung der Angelegenheit eine Unterrichtung von Vorgesetzten veranlasst erscheint, wird der jeweilige Bericht auch diesen zugeleitet.

6. Wie kann die Staatsregierung ausschließen, dass in einzelnen Verfahren in den Jahren 2010 bis 2019 nicht dokumentierte verfahrenlenkende Weisungen an die Staatsanwaltschaft durch das StMJ erfolgt sind?

Einzelfallweisungen wären als verfahrenlenkende Maßnahmen in der jeweiligen Verfahrensakte bzw. im Vorgang zu erfassen. Der Staatsregierung liegen keine Hinweise vor, dass diese Vorgaben in den Jahren 2010 bis 2019 nicht eingehalten wurden.