

Antrag

der Abgeordneten Hans-Christian Ströbele, Katja Keul, Luise Amtsberg, Volker Beck (Köln), Kai Gehring, Renate Künast, Monika Lazar, Irene Mihalic, Özcan Mutlu, Dr. Konstantin von Notz und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Lehren aus den Ermittlungen hinsichtlich Landesverrats – Stellung des Generalbundesanwaltes rechtsstaatlich reformieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Affäre netzpolitik.org vom Sommer 2015 zeigt, dass Weisungen an den Generalbundesanwalt Realität sind, auch wenn das Wort ‚Weisung‘ dabei nicht gebraucht wird. Das haben nunmehr die Feststellungen der Berliner Staatsanwaltschaft ergeben (Der Tagesspiegel, 22. August 2016, S.1) und damit die anderslautende Auskunft der Bundesregierung widerlegt, der für Justiz zuständige Bundesminister habe zu keinem Zeitpunkt von seinem Weisungsrecht gegenüber dem Generalbundesanwalt Gebrauch gemacht (Antwort auf Frage 10 der Kleinen Anfrage der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen, Drs. 18/5889 vom 26. August 2015).

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf, einen Gesetzentwurf vorzulegen,

mit dem das externe Einzelfallweisungsrecht des Bundesjustizministers gegenüber dem Generalbundesanwalt ausdrücklich auf evident rechtsfehlerhafte Entscheidungen sowie Fehl- oder Nichtgebrauch von Ermessen beschränkt wird und die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für die transparente Ausübung eines solchen Weisungsrechts konkret definiert werden.

Berlin, den 18. Oktober 2016

Katrin Göring-Eckardt, Dr. Anton Hofreiter und Fraktion

Begründung

Als Teil der Exekutive ist die Staatsanwaltschaft in den hierarchischen Behördenaufbau eingegliedert. In Folge des Demokratieprinzips unterliegt (auch) die Staatsanwaltschaft der Rechts-, Fach- und Dienstaufsicht sowie 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 in den §§ 145 bis 147 GVG konkretisiert. Allerdings schließen diese Bestimmungen die Gefahr einer politischen Einflussnahme auf die Staatsanwaltschaft über das sogenannte externe (ministerielle) Einzelfall-Weisungsrecht weder materiell noch formal hinreichend aus. Da es rechtstaatlich gilt, bereits dem Anschein einer politischen Einflussnahme entgegenzuwirken, ist das externe (ministerielle) Einzelfall-Weisungsrecht reformbedürftig. Demokratieprinzip und Ministerverantwortlichkeit stehen dem nicht entgegen, geht es doch um eine verhältnismäßige Zuordnung dieser Verfassungsprinzipien mit anderen Verfassungsprinzipien, namentlich der Gewährleistung der Gleichheit aller vor dem Gesetz und der Gewährleistung von Willkürfreiheit. Dem dient der Antrag.

Im Einzelnen:

Für die Aufsicht und Leitung gegenüber dem Generalbundesanwalt und den Bundesanwälten ist nach dem GVG der Bundesjustizminister zuständig und gegenüber den Länder-Staatsanwaltschaften die jeweilige Landesjustizverwaltung. Weisungen können in allgemeiner Form, für Gruppen von Einzelfällen oder auch im konkreten Einzelfall gegeben werden.

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

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 von Rechtsmitteln (Mayer in: Karlsruher Kommentar zur StPO, § 146 Rn.4).

Vom Aufsichts- und Leitungsrecht umfasst ist die Möglichkeit der Ersetzung des zunächst zuständigen Staatsanwaltes durch einen anderen und der Selbsteintritt bestimmter vorgesetzter Staatsanwälte (§ 145 GVG) bzw. entsprechende Anordnungen im Wege des externen (ministeriellen) Weisungsrechts. Berichtspflichten gegenüber vorgesetzten Stellen sind ebenfalls Ausfluss des Aufsichts- und Leitungsrechts. Insbesondere dort, wo der Staatsanwaltschaft gesetzlich ein Beurteilungs- oder Ermessensspielraum eingeräumt ist, ist es Teil der Aufsicht, zu Gleichmäßigkeit und Fehlerfreiheit der Ermessensausübung beizutragen. Im Zuständigkeitsbereich des Generalbundesanwalts ist dieser Ermessensspielraum von besonderer Bedeutung, da er z.B. gemäß § 153d StPO von der Verfolgung bestimmter politischer Straftaten, wie z.B. Landesverrat, 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.“ Hiermit wird zum Ausdruck gebracht, dass das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung nicht das einzige legitime öffentliche Interesse im Rechtsstaat sein muss, sondern fallweise mit anderen Verfassungsgrundsätzen wie z.B. der Gewährleistung der Pressefreiheit fehlerfrei abgewogen werden muss. Wird hier das Ermessen des Generalbundesanwalts (evident) rechtsfehlerhaft ausgeübt, kann das Weisungsrecht dazu dienen, schon im Ermittlungsstadium des Verfahrens die Fehler auszuräumen und anschließend mögliche Justizirrtümer zu verhindern.

Der rechtsstaatlich selbstverständliche Umstand, dass das Aufsichts- und Leitungsrecht seinerseits der Bindung an Recht und Gesetz unterliegt (Art. 20 Abs. 3 GG), eine Weisung also z.B. nicht gegen andere Gesetze verstoßen, nicht etwa eine Strafvereitelung im Amt oder Verfolgung Unschuldiger bedeuten darf, und im Hinblick auf die Gewährleistung der Gleichheit vor dem Gesetz und der Willkürfreiheit nicht auf sach- bzw. justizfremden Erwägungen beruhen darf, schließt die Gefahr politischer Einflussnahme mittels des externen (ministeriellen) Einzelfall-Weisungsrechts aber noch nicht hinreichend aus.

Es bedarf daher einer Einschränkung des Weisungsrechtes.

Trotz eines grundsätzlichen Konsenses, dass die Staatsanwaltschaften unabhängig von der die Aufsicht führenden Regierung nach der Sach- und Rechtslage entscheiden müssen und es politische Regierungsvorgaben oder politische Steuerung von Strafverfahren (vor allem aus Gründen des Machterhalts), nicht geben darf, fehlt es an einer diesbezüglichen konkreten gesetzlichen Ausformung auf der Ebene des externe (ministeriellen) Einzelfall-Weisungsrechts mit dem Ziel, bereits dem Anschein einer politischen Einflussnahme der Politik auf die Justiz besser als bisher entgegenzuwirken.

So ist derzeit zumindest nicht ausgeschlossen, dass hinter verschlossenen Türen Weisungen erteilt werden, um aus politischen Gründen Ermittlungen gegen einzelne Personen zu blockieren oder voranzutreiben. Dieser Möglichkeit des politischen Missbrauchs des Weisungsrechts muss – gerade auch angesichts des Status des Generalbundesanwaltes, der (anders als die Generalstaatsanwälte der Länder) sogenannter politischer, jederzeit in den einstweiligen Ruhestand versetzbarer Beamter ist - durch eine Konkretisierung und Einschränkung des Weisungsrechts entgegengetreten werden. Dabei muss sowohl der materiell-rechtliche Gehalt des Weisungsrechts näher bestimmt als auch eine verfahrensrechtliche Grundlage geschaffen werden. Das Weisungsrecht soll ausdrücklich auf evident rechtsfehlerhafte Entscheidungen und Fehl- oder Nichtgebrauch von Ermessen beschränkt werden. Auch wenn § 146 GVG zum Teil schon in diese Richtung ausgelegt wird, mangelt es an einer gesetzlichen Bestimmung, die eine andere Auslegung ausschließt. Im Bereich des Verfahrens kann der Möglichkeit einer politischen Einflussnahme vor allem mit Transparenz entgegengewirkt werden. Es müssen gesetzliche Dokumentationspflichten eingeführt, die Schriftform der Weisung, sowie die Befugten der Weisungserteilung (auf Bundesebene der Bundesjustizminister) und der Empfänger (auf Bundesebene der Generalbundesanwalt) festgelegt werden. Gleiches gilt im Falle einer Remonstration, wenn der Generalbundesanwalt Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit einer Weisung geltend macht und für die ministerielle Reaktion auf solche Bedenken. So werden die Verantwortlichkeiten von Bundesjustizminister/ Regierung und Generalbundesanwalt klar erkennbar und Entscheidungen nachvollziehbar, sollte es zu Differenzen zwischen Bundesjustizminister und Generalbundesanwalt kommen.

Es sollte zudem festgelegt werden, dass im Falle einer Remonstration durch den Generalbundesanwalt automatisch ein Hinweis an das Parlament ergeht, damit es als weitere Kontrollinstanz vom Verfahren Kenntnis nehmen kann.

Beispiele aus Ländern wie Italien oder USA, wo die Unabhängigkeit der Staatsanwälte hochgehalten wird, unterstreichen, wie wichtig die Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaften und eine Begrenzung von bzw. Schutz vor politischer Einflussnahme ist. In Italien haben mutige Staatsanwälte gegen Politiker ermittelt und diese angeklagt, etwa in Sizilien höchstrangige Politiker bis hin zum Ministerpräsidenten Andreotti wegen Verwicklungen in die Verbrechen der Mafia oder in Norditalien Ministerpräsident Berlusconi wegen Steuerhinterziehung. Sogar in Bayern gab es unabhängige mutige Staatsanwälte. 1999 ermittelten sie gegen den Waffenhändler Schreiber, den Sohn von Franz Josef Strauß und Thyssen- Manager wegen Bestechungsverdacht. Sie erwirkten gegen CDU-Schatzmeister Kiep einen Haftbefehl. Damit wurde die Kohl-Spendenaffäre bekannt. Die Staatsanwälte trotzten lange Interventionsversuchen der bayerischen Landesregierung.