

1. Aus welchen Gründen ist bisher weder im Bund noch in den Ländern eine der Empfehlungen der Venedig-Kommission entsprechende Justizselbstverwaltung eingeführt worden?

Die Empfehlung zur Einrichtung einer Justizselbstverwaltung erfolgt meist unter dem Gesichtspunkt, hierdurch die Unabhängigkeit der Justiz zu sichern und zu fördern. Die Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt setzt jedoch nicht zwingend die organisatorische Verselbständigung im Hinblick auf Verwaltungsstrukturen voraus. Sie lässt sich vielmehr auch dann gewährleisten, wenn die Verwaltungszuständigkeit für die Justizorganisation in der Hand der Justizministerien liegt. Wesentlich für die Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt ist die Gewähr, dass die Richterinnen und Richter ihre Entscheidungen in individueller Unabhängigkeit ohne Einflussnahme durch Dritte – insbesondere ohne Einflussnahme durch eine andere Staatsgewalt – treffen können und bei ihren Entscheidungen nur dem Gesetz unterworfen sind.

Diese Voraussetzungen sind in Deutschland ohne Einschränkung gewährleistet. Eckpfeiler einer unabhängigen Judikative in Deutschland bildet dabei vor allem die durch die Verfassung garantierte sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richterinnen und Richter. Flankiert und verstärkt wird die so konzipierte Unabhängigkeit der rechtsprechenden Gewalt durch die in Deutschland existierende Präsidialverfassung, d. h. durch die von den Gerichtspräsidien in richterlicher Selbstverwaltung wahrgenommene Geschäftsverteilung und weitere Selbstverwaltungselemente (siehe hierzu die Antworten zu Frage 6.). Die gewachsene Justizstruktur in Deutschland und die Unabhängigkeit der deutschen Justiz genießt international einen guten Ruf (vgl. Global Competitiveness Report 2013 – 2014, Ziffer 1.06, S. 415 sowie The 2014 EU Justice Scoreboard, S. 28 ff.).

Das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV) verschließt sich jedoch der Debatte über eine Justizreform nicht (s. dazu auch die Antwort zur Frage 5.). Ein derart grundlegender Systemwechsel ist in Deutschland allerdings aufgrund der föderalen Struktur nur in Kooperation und im Einverständnis mit den Ländern möglich, da die Ausgestaltung der Justiz einerseits jedem Land in eigener Verantwortung überlassen ist und andererseits zur Umsetzung einer solchen Reform eine Änderung der Verfassung bezüglich der Richterwahl (Artikel 95 Absatz 2, Artikel 98 Absatz 4 des Grundgesetzes (GG), erforderlich wäre. Aufgrund der ablehnenden Haltung der Mehrheit der Länder würde es derzeit an der hierfür erforderlichen Mehrheit im Bundesrat fehlen.

2. Aus welchen Gründen ist bisher weder im Bund noch in den Ländern das ministerielle Weisungsrecht an die Staatsanwaltschaft in Bezug auf Einzelfälle abgeschafft worden?

Eine völlige Weisungsfreiheit und Unabhängigkeit sieht das Grundgesetz nur für Richter und Richterinnen sowie Mitglieder des Bundesrechnungshofs vor (Artikel 97, 114 Absatz 2 Satz 1 GG). Die Staatsanwaltschaften und ihre Beamten sind eigenständige Organe der Rechtspflege, gehören aber nicht zur rechtsprechenden Gewalt. Dies hat das Bundesverfassungsgericht klargestellt, indem es trotz der Eingliederung der Staatsanwaltschaft in die Justiz die Zugehörigkeit der Staatsanwaltschaft zur Exekutive betont hat (BVerfG, Urteil vom 20. Februar 2001, 2 BvR 1444/00, Absatz Nummer 49).

Die Dienstaufsicht unterliegt Grenzen, die sich wiederum aus dem Legalitätsprinzip (§ 152 Absatz 2 der Strafprozessordnung) und aus der Bindung an Gesetz und Recht (Artikel 20 Absatz 3 GG) ergeben. Soweit das Gesetz keinen Ermessens- oder Beurteilungsspielraum zulässt, kommt die Ausübung des Weisungsrechts somit von vornherein nicht in Betracht. Wenn sich ein Staatsanwalt in einer konkreten Angelegenheit allerdings nicht an Gesetz und Recht hält, kann das Weisungsrecht ihm gegenüber angewandt werden. Dies dürfte dann das mildere Mittel gegenüber oder neben anderen – z. B. disziplinarrechtlichen – Maßnahmen darstellen. Das Weisungsrecht darf in keinem Falle von rechts- oder sachwidrigen Erwägungen geleitet sein (Meyer-Goßner/Schmitt, StPO, 57. Auflage 2014, § 146 GVG Rn. 5; Franke in: Löwe-Rosenberg, StPO, 26. Auflage 2010, § 146 GVG, Rn. 22 f.; vgl. auch BVerfG, Entscheidung vom 19. März 1959 – 1 BvR 295/58 –, BVerfGE 9, 223, 229). Insoweit dient das Weisungsrecht allein der Wahrung der einheitlichen Aufgabenwahrnehmung durch die Staatsanwaltschaft als Behörde. In der Praxis machen die Justizverwaltungen von ihrem Weisungsrecht, wenn überhaupt, nur sehr zurückhaltend Gebrauch, um nicht den Vorwurf politischer Einflussnahme entstehen zu lassen. Auf diese Weise dient das Weisungsrecht der Absicherung der parlamentarischen Kontrolle der Staatsanwaltschaft.

Die Fragen, wie und auf welche Weise das Verhältnis zwischen parlamentarischer und ministerieller Verantwortung auf der einen und der Gewährleistung einer unabhängigen Justiz auf der anderen Seite ausgestaltet werden und welche Rolle die Staatsanwaltschaften im Gewaltenteilungssystem einnehmen sollen, sind Gegenstand einer noch nicht abgeschlossenen rechtspolitischen Diskussion. Insbesondere der Deutsche Richterbund hat mehrfach vorgeschlagen, den der Staatsanwaltschaft gewidmeten Titel 10 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) neu zu fassen. Als wesentliche Änderung gegenüber dem geltenden Recht wird insbesondere auch die Abschaffung des externen Weisungsrechts im Einzelfall vorgeschlagen. Zudem sieht der Vorschlag die Weisungsfreiheit des Staatsanwalts in der Hauptverhandlung vor. Die Bundesregierung verfolgt diese Arbeits- und Diskussionsprozesse wie

auch sonstige Beiträge zum Thema des ministeriellen Weisungsrechts gegenüber den Staatsanwaltschaften aufmerksam und wird zu gegebener Zeit prüfen, ob und ggf. in welchem Umfang sich gesetzliche Änderungen empfehlen. Das Thema betrifft jedoch vor allem die für die Strafverfolgung zuständigen Länder, die derzeit keinen Handlungsbedarf sehen und ohne deren Zustimmung Änderungen politisch schwer durchsetzbar sind. So hat sich die 84. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im November 2013 mit dem in §§ 146 und 147 GVG verankerten externen Weisungsrecht und der Stellung der Staatsanwaltschaften als Teil der Exekutive befasst; eine Bund-Länder-Arbeitsgruppe zur Prüfung der Frage, ob und in welchem Umfang das externe Weisungsrecht in Einzelfällen notwendig ist, wurde jedoch nicht eingesetzt.

3. Genügt insbesondere das in Deutschland prinzipiell geltende, aber doch seit langem stark eingeschränkte Legalitätsprinzip als Korrektiv gegen den "bösen Schein" der Gefahr eines Absehens von Strafverfolgung in bestimmten Fällen nach (partei-) politischer Opportunität?

Es wird auf die Antwort zu Frage 2 Bezug genommen.

4. Hat Minister Heiko Maas ähnlich seiner Vorgängerin Sabine Leutheusser-Schnarrenberger öffentlich auf die Ausübung des Weisungsrechts verzichtet?

Bundesminister Heiko Maas hat sich öffentlich bislang wie folgt geäußert:

*„Meine Erwartung ist: Ohne die Einbindung der Staatsanwaltschaften in die Exekutive, würden die Ermittler oft noch viel stärker unter dem Druck der öffentlichen Meinung stehen, und vermutlich auch unter dem Druck der Politik. Ich bin daher skeptisch, ob durch eine Herauslösung der Staatsanwaltschaften aus der Exekutive die Ermittlungen wirklich objektiver und gerechter würden.“*

(Eröffnungsrede auf dem Richter und Staatsanwaltstag in Weimar am 2. April 2014).

und:

*„Es kann aber auch nicht sein, dass aufgrund des politischen Drucks - und zwar egal, ob von Regierung oder von der Opposition - eine Ermittlungsbehörde ein Ermittlungsverfahren einleitet oder nicht. Wir haben ein rechtsstaatliches Strafrecht und kein politisches Strafrecht. Deshalb lege ich größten Wert darauf, dass der Generalbundesanwalt in seiner Entscheidung und auch in dieser Entscheidung völlig frei ist.“*

(aus einem Interview mit dem Deutschlandfunk am 4. Juni 2014, in dem es um die möglichen Ermittlungen des Generalbundesanwalts wegen der Spionage des US-Geheimdienstes NSA in Deutschland ging)

5. Was ist der gegenwärtige Stand der politischen Diskussion zu dem Thema in Deutschland, in Anbetracht der weiterhin bestehenden Forderungen des Deutschen Richterbundes nach Einführung einer Justizselbstverwaltung und Abschaffung bzw. Einschränkung des ministeriellen Weisungsrechts?

Die rechtspolitische Diskussion zum Thema „Selbstverwaltung der Justiz“ dauert in Deutschland an. Mit diesem Thema hat sich zuletzt eine Bund-Länder-Kommission zur Analyse justizieller Autonomie in Europa unter wissenschaftlicher Moderation von Prof. Dr. Albrecht („Albrecht-Kommission“) befasst. Im Zentrum der Arbeit stand die Erforschung von Erfahrungen zur Autonomie der Dritten Gewalt in anderen Staaten Europas. Die Ergebnisse der „Albrecht-Kommission“ wurden mit der Arbeitsgruppe des Europarat-Beirates der Europäischen Richter (Consultative Council of European Judges – CCJE-GT) auf einer Auswertungssitzung im BMJV am 23. Juni 2014 erörtert.

Die „Albrecht-Kommission“ hat grundlegenden Reformbedarf aus Sicht des deutschen Justizsystems nicht zu Tage gefördert. Die Diskussionen der „Albrecht-Kommission“ mit den anderen Staaten haben gezeigt, dass aufgrund der Vielgestaltigkeit der Modelle richterlicher Selbstverwaltung in den europäischen Ländern eine einheitliche Bewertung verschiedener Justizmodelle nicht möglich ist. Die Kompetenzen und Befugnisse der nationalen Justizverwaltungsräte weisen mitunter ganz erhebliche Unterschiede auf.

Demgegenüber genießt die gewachsene Justizstruktur in Deutschland und die Unabhängigkeit der deutschen Justiz insbesondere auch international einen guten Ruf (vgl. Global Competitiveness Report 2013-2014, Ziffer 1.06, S. 415 sowie The 2014 EU Justice Scoreboard, S. 28 ff.). Dies wurde auch von den Mitgliedern der CCJE-GT betont.

Die Ergebnisse der „Albrecht-Kommission“ werden der Fachöffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden sowie eine Grundlage für eine weitere Debatte über Mitbestimmungselemente in Deutschland und der EU darstellen.

Bezüglich des Weisungsrechts wird auf die Antwort zu Frage 2 Bezug genommen.

6. Welche anderen Gesichtspunkte sollte ich in meinem Bericht erwähnen, um die Ausnahmestellung der deutschen Justizverwaltung im Vergleich zu fast allen anderen Rechtssystemen der Europaratsstaaten zu erklären?

In Deutschland sind bereits auf der Grundlage des geltenden Rechts weitgehende Selbstverwaltungselemente eingeführt. Richterwahlausschüsse wirken aktiv bei der Einstellung und Beförderung von Richterinnen und Richtern mit. Richtervertretungen – Richterräte und Präsidialräte – bringen die Sicht der Richterschaft in Entscheidungsprozesse ein. Das Präsidium jedes Gerichts nimmt die unabhängige Selbstverwaltung dieses Gerichts wahr. Darüber hinaus haben viele Länder Aufgaben, die originär der Verwaltung obliegen, an die zuständigen Oberlandesgerichts- und Landgerichts-Präsidenten delegiert. Dies betrifft insbesondere die Einstellung und Beurteilung von Richterinnen und Richtern, aber auch die Budgetierung der Haushaltsmittel, mit der ein dezentraler Haushaltsvollzug in lokaler Verantwortlichkeit auch auf Ebene der Gerichte und Staatsanwaltschaften praktiziert wird. Diese Selbstverwaltungselemente gehen mitunter weit über die Mitwirkungsmöglichkeiten in Staaten, die eine organisatorisch verselbständigte Justiz haben, hinaus. Sie können weiter gestärkt werden, ohne dass es hierfür eines Systemwechsels bedarf. Die Kompetenz hierfür liegt indes im Wesentlichen bei den Ländern.

7. Nach den letzten von der Commission Européenne pour l'Efficacité de la Justice (CEPEJ) des Europarates veröffentlichten Statistiken (Zahlen von 2012) zählen deutsche Richter und Staatsanwälte im europäischen Vergleich zu den im Verhältnis zum nationalen Durchschnittseinkommen am geringsten bezahlten, sowohl zu Beginn der Karriere als auch auf der Ebene der obersten Bundesgerichte. Gibt es seither Bestrebungen, die wirtschaftliche Lage von Richter und Staatsanwälte zu verbessern?

Die überwiegende Mehrheit der Richterinnen und Richter (19 923 von 20 382 in Deutschland) sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte (5132 von 5231 in Deutschland) sind auf der Ebene der Länder beschäftigt. Die Gesetzgebungskompetenz für das Besoldungs- und Versorgungsrecht dieser Richterinnen und Richter sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälte steht den Ländern zu. Mit dem Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034 - Föderalismusreform) wurde die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für die Besoldung und Versorgung der Beamten und Richter aufgehoben und mit Wirkung vom 1. September 2006 den Ländern die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für die Besoldung und Versorgung der Beamten ihres Landes, der

Gemeinden und anderen Körperschaften des Öffentlichen Rechts sowie ihrer Richter übertragen (Artikel 74 Absatz 1 Nr. 27 GG). Ob die Länder derzeit eine Verbesserung der wirtschaftlichen Lage der Richterinnen und Richtern sowie Staatsanwältinnen und Staatsanwälten erwägen, ist dem BMJV nicht bekannt. Auf Bundesebene bestehen derartige Bestrebungen aktuell nicht.