



Stellungnahme der Gewerkschaft der Polizei (GdP)

zum Referentenentwurf
des Bundesministeriums der Justiz

Entwurf eines Gesetzes zur Erhöhung der Transparenz von Weisungen gegenüber der Staatsanwaltschaft

Berlin, 05.06.2024
Abt. II – jg; Abt. I - kj

Vorbemerkung

Als mit über 205.000 Mitgliedern größte Polizeigewerkschaft Europas danken wir für die Gelegenheit, zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz Stellung zu nehmen. Die Gewerkschaft der Polizei (GdP) ist entschiedene Verfechterin der grundgesetzlich garantierten Gewaltenteilung, der Unabhängigkeit der Justiz und der Grundwerte der Europäischen Union, wie sie in den EU-Verträgen verankert sind. Wir setzen uns für gut funktionierende grenzüberschreitende Zusammenarbeit in polizeilichen Ermittlungen und Strafverfahren innerhalb des Gemeinsamen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) ein, den die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten geschaffen haben. Zudem bekennen wir uns mit Nachdruck zum Prinzip der Wehrhaften Demokratie.

Zudem freuen wir uns über die Möglichkeit zur Stellungnahme auch als gewerkschaftliche Vertretung einer Beschäftigtengruppe, die in ihrer beruflichen Tätigkeit als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft in Teilen auch in einem Verhältnis der Abhängigkeit zur Institution der Staatsanwaltschaft steht – und somit mittelbar ebenfalls vom in Rede stehenden Gesetzesvorhaben und dessen Auswirkungen betroffen sein dürfte.

Allgemeines

Vor diesem Hintergrund begrüßen wir die vorliegende Gesetzesinitiative, die die Umsetzung eines Vorhabens aus dem Koalitionsvertrag der Ampel-Regierung vorantreibt: „Entsprechend den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) passen wir das externe ministerielle Einzelfallweisungsrecht gegenüber den Staatsanwaltschaften an.“

Als Gewerkschaft der Polizei (GdP) setzen wir uns im europäischen Kontext für die zwingende Einhaltung der Grundwerte der Europäischen Union gemäß Artikel 2 EUV ein, darunter die Rechtsstaatlichkeit. Dies ist essenziell, um das reibungslose Funktionieren der auf dem Prinzip der gegenseitigen Anerkennung beruhenden grenzüberschreitenden Zusammenarbeit auch in Straf- und Ermittlungsverfahren sicherzustellen. Dabei blicken wir nicht nur mit Sorge auf bestimmte Entwicklungen in unseren europäischen Nachbarstaaten. Wir weisen auch auf die Notwendigkeit hin, von einschlägigen europäischen Institutionen und internationalen Organisationen gemachte Vorschläge und selbstredend auch zwingende gerichtliche Vorgaben hinsichtlich der rechtsstaatlichen Verfasstheit unserer Institutionen und Verfahrensweisen hierzulande im gebotenen Maße kritisch zu hinterfragen und - soweit angezeigt - konsequent sowie mit Nachdruck umzusetzen.

Überarbeitung der Regeln dient der Sicherstellung der Partizipation Deutschlands im RFSR und stärkt die demokratische Resilienz

In der nun angestrebten Überarbeitung des Einzelfallweisungsrechts sehen wir einen wichtigen Schritt zur Stärkung des Vertrauens in die Unabhängigkeit von Ermittlungs- und Strafverfahren in Deutschland sowie in den deutschen Strafverfolgungs- und Justizapparat insgesamt, in welchem auch Polizeibeschäftigte, als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft, eine gewichtige Rolle spielen. Eine Überarbeitung der in Deutschland geltenden einschlägigen Regeln gem. GVG und der damit einhergehenden Beeinflussung der gelebten Rechtspraxis ist geboten, um die

Vorgaben des Europäischen Gerichtshofs¹ umzusetzen und Hinweise der Europäischen Kommission² sowie der Vereinten Nationen (VN)³ zu berücksichtigen.

Die Anpassung der geltenden Regeln verfolgt aus unserer Sicht zwei zu begrüßende Ziele: Erstens kann dadurch die uneingeschränkte Teilnahme der Bundesrepublik Deutschland am grenzüberschreitenden strafrechtlichen Rechtsverkehr innerhalb der Europäischen Union sichergestellt werden. Strafverfolgungsbehörden in ganz Europa sind auf die gegenseitige Anerkennung von nationalen Entscheidungen angewiesen. Zweitens kann diese Anpassung dazu beitragen, die Staatsanwaltschaften – und damit mittelbar auch die ihnen nachgelagerten bzw. zuarbeitenden Stellen, wie etwa Polizeibeschäftigte als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft – vor politisch motiviertem Einfluss durch die (politische) Exekutive zu schützen.

Vor dem Hintergrund aktueller Entwicklungen ist unserer Ansicht nach nicht auszuschließen, dass politische Interessen oder Logiken in Zukunft vermehrt dazu führen könnten, dass die derzeitige zurückhaltende Praxis mit Blick auf das Einzelfallweisungsrecht zukünftig aufgegeben werden könnte. Durch eine Überarbeitung der Regeln kann im Ergebnis auch die Resilienz unserer wehrhaften Demokratie gestärkt werden.

Zum konkreten Vorschlag des BMJ

Der konkrete Vorschlag, den das Justizministerium vorgelegt hat, sieht im Wesentlichen vor, die engen rechtlichen Grenzen des Weisungsrechts ausdrücklich zu normieren und ein Schriftlichkeits- und Begründungserfordernis für sämtliche externe Weisungen einzuführen.

Damit ist der gemachte Vorschlag aus unserer Sicht – auch im Kontext der diskutierten Alternativen - als eher zurückhaltende Anpassung der geltenden Regeln zu bewerten. Der EuGH hat in seiner o.g. Entscheidung vom 27.05.2019 festgestellt, dass die deutschen Staatsanwaltschaften aufgrund des externen Weisungsrechts nicht unabhängig sind. Nach den Vorgaben des EuGH muss die „ausstellende Justizbehörde“ im Sinne von Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses 2002/584⁴ in der Lage sein, die Aufgabe der Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls in objektiver Weise vorzunehmen. Insbesondere darf ihre Entscheidungsbefugnis nicht Gegenstand externer Anordnungen oder Weisungen, insbesondere Seitens der Exekutive sein. Es darf kein Zweifel daran bestehen, dass die Entscheidung, einen Europäischen Haftbefehl auszustellen von

¹ Siehe: Urteil vom 27. Mai 2019, OG / PI, verbundene Rechtssachen C-508/18 und C-82/19 PPU, E-CLI:EU:C:2019:456, Rn. 81 f.

² Siehe: Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022. Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland SWD(2022) 505 final, S. 6; Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2023. Länderkapitel zur Lage der Rechtsstaatlichkeit in Deutschland SWD(2023) 805 final, S. 5.

³ Beitrag des Menschenrechte-Regionalbüros Europa der VN zum Bericht über die Rechtsstaatlichkeit 2022 – Deutschland; OHCHR (2021), International Covenant on Civil and Political Rights – Concluding observations on the seventh periodic review of Germany (Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte – Abschließende Bemerkungen zur siebten regelmäßigen Überprüfung Deutschlands), Rn. 41.

⁴ Der in dieser Bestimmung verwendete Begriff „Justizbehörde“ beschränkt sich nicht allein auf die Richter oder Gerichte eines Mitgliedstaats. Er erfasst darüber hinaus die Behörden, die in diesem Mitgliedstaat an der Strafrechtspflege mitwirken, im Unterschied insbesondere zu Ministerien oder Polizeibehörden, die zur Exekutive gehören. (Siehe: Urteil vom 27. Mai 2019, OG / PI, verbundene Rechtssachen C-508/18 und C-82/19 PPU, E-CLI:EU:C:2019:456, Rn. 50.)

dieser Behörde getroffen wurde.⁵ Die „ausstellende Justizbehörde“ muss Gewähr bieten können, dass sie unabhängig handelt. Der EuGH stellt fest: „Diese Unabhängigkeit verlangt, dass es Rechts- und Organisationsvorschriften gibt, die zu gewährleisten vermögen, dass die ausstellende Justizbehörde, wenn sie die Entscheidung trifft, einen solchen Haftbefehl auszustellen, nicht der Gefahr ausgesetzt ist, etwa einer Einzelweisung seitens der Exekutive unterworfen zu werden.“.

Insofern kritisiert der EuGH in seiner Entscheidung, dass das Weisungsrecht des Ministers im GVG de lege lata nicht näher geregelt ist. Mithin greift die mit dem vorliegenden Referentenentwurf beabsichtigte Kodifizierung der näheren Voraussetzungen des externen Weisungsrechts die Hinweise des EuGH explizit auf. Da mit dem vorliegenden Referentenentwurf Weisungen aber auch künftig noch zulässig wären, wenn ein Entscheidungs- oder Beurteilungsspielraum besteht sowie im Bereich von Ermessensausübung, bestünde wohl künftig durchaus weiterhin eine – theoretisch denkbare – recht weitläufige Einflussmöglichkeit der (politischen) Exekutive auf die Staatsanwaltschaften – und damit mittelbar auch auf die nachgelagerten Stellen, wie etwa Polizeibeschäftigte als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft – hierzulande.

Insofern stellt der vorliegende Vorschlag wohl lediglich einen Teilschritt auf dem Weg der Erreichung der o.g. Ziele dar. Ihm dürften insbesondere gute Chancen zugerechnet werden, die Bedenken von EU-Kommission und VN auszuräumen, ohne dabei einen allzu tiefgreifenden Einschnitt in die tradierte Institutionenpraxis vorzunehmen.

Zugleich vergrößert er, dadurch, dass er Grenzen des Weisungsrechts ausdrücklich normiert, sie damit einer nachgelagerten verwaltungsgerichtlichen Überprüfung stärker zugänglich macht und die Ausübung des Einzelfallweisungsrechts einem expliziten Transparenzerfordernis unterwirft, ein Stück weit auch die Resilienz unserer wehrhaften Demokratie hinsichtlich der Frage der politischen Beeinflussbarkeit von Strafverfahren – und im Kontext dessen in mittelbarer Weise ein Stück weit auch des Handelns der Polizei hierzulande.⁶

Ob der vorliegende Vorschlag des Bundesjustizministeriums zugleich auch als hinreichend geeignet charakterisiert werden kann, die Vorgaben des EuGH in einem zufriedenstellenden Maße umzusetzen – und der Bundesrepublik Deutschland mithin die Teilnahme am grenzüberschreitenden strafrechtlichen Rechtsverkehr innerhalb der Europäischen Union (wieder) zu ermöglichen – ist zumindest fraglich.

⁵ Siehe: Urteil vom 27. Mai 2019, OG / PI, verbundene Rechtssachen C-508/18 und C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456, Rn. 73.

⁶ Und tut dies, ohne zugleich einen erkennbaren Einfluss auf die geübte Zusammenarbeit zwischen Staatsanwaltschaften und Polizeibeschäftigten als Ermittlungspersonen der Staatsanwaltschaft vorzunehmen.