Abschrift

RheinlandPfalz
MINISTERIUM DER JUSTIZ

Ministerium der Justiz Rheinland-Pfalz| Postfach 32 60 | 55022 Mainz

Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz
Herrn
Hendrik Hering, MdL
Platz der Mainzer Republik 1
55116 Mainz

LANDTAG
Rheinland-Pfalz
17 / 5276
VORLAGE

**DER MINISTER**

Ernst-Ludwig-Straße 3
55116 Mainz
Zentrale Kommunikation:
Telefon 06131 16-0
Telefax 06131 16-4887
Poststelle@jm.rlp.de
www.jm.rlp.de

24. August 2019

| Mein Aktenzeichen | Ihr Schreiben vom | Ansprechpartner/-in / E-Mail | Telefon / Fax |
|---|---|---|---|
| 4100E19-0012<br>Bitte immer angeben! | | Volker Schönbrunn | 06131 16-4802<br>06131 16-4844 |

**Sitzung des Rechtsausschusses des Landtags Rheinland-Pfalz am 15. August 2019**
**TOP 14 „Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaften in Rheinland-Pfalz"**

**Antrag der Fraktion der CDU nach § 76 Abs. 2 GOLT vom 5. August 2019**
**- Vorlage 17/5188 -**

Sehr geehrter Herr Präsident,

in der vorbezeichneten Sitzung bin ich gebeten worden, dem Ausschuss meinen Sprechvermerk zur Verfügung zu stellen. Dieser Bitte komme ich hiermit gerne nach und übersende Ihnen nachfolgend den Text des für die Sitzung vorbereiteten Sprechvermerks:

> *„Der Europäische Gerichtshof hat mit seinem Urteil vom 27. Mai 2019 eine Grundsatzentscheidung zur Zuständigkeit für den Erlass eines Europäischen Haftbefehls in Deutschland getroffen.*



**Kernarbeitszeiten**
09:30 - 12:00 Uhr
14:00 - 15:00 Uhr
Freitag: 09:30 - 12:00 Uhr

**Verkehrsanbindung**
Bus ab Mainz-Hauptbahnhof
Linie 6 bis Haltestelle Bauhofstraße

**Parkmöglichkeiten**
Schlossplatz, Rheinufer
für behinderte Menschen:
Diether-von-Isenburg-Straße

*Sie erfolgte auf Vorlage des Obersten Gerichtshofs Irlands und betraf die Vollstreckung von Europäischen Haftbefehlen, die von zwei deutschen Staatsanwaltschaften – Lübeck und Zwickau – jeweils zur Strafverfolgung ausgestellt worden waren.*

*Die betroffenen litauischen bzw. rumänischen Staatsangehörigen hielten bzw. halten sich in Irland auf. Sie machten geltend, die deutschen Staatsanwaltschaften seien nicht zur Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls befugt, da sie keine „Justizbehörde" im Sinne von Artikel 6 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses über den Europäischen Haftbefehl" seien. Da sie zu einer Verwaltungshierarchie unter der Leitung des Justizministers gehörten, seien sie nicht von der Exekutive unabhängig, so dass die Gefahr einer politischen Einflussnahme bestehe.*

*Der Europäische Gerichtshof hat sich dieser Argumentation, die auch vom spanischen Generalanwalt vertreten wurde, im Ergebnis angeschlossen.*

*Legt man den Wortlaut von Artikel 6 des Rahmenbeschlusses zugrunde, war diese Auslegung nicht zwingend zu erwarten, denn dort heißt es: „Ausstellende Justizbehörde ist die Justizbehörde des Ausstellungsmitgliedstaats, die nach dem Recht dieses Staats für die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls zuständig ist."*

*Der Europäische Gerichtshof hat seine Entscheidung wie folgt begründet:*

*Das System des Europäischen Haftbefehls enthalte einen zweistufigen Schutz der Verfahrens- und Grundrechte, in deren Genuss die gesuchte Person kommen müsse. Zum gerichtlichen Schutz auf der ersten Stufe – beim Erlass einer nationalen Entscheidung wie eines nationalen Haftbefehls –, komme der Schutz hinzu, der auf der zweiten Stufe – bei der Ausstellung des Europäischen Haftbefehls – zu gewährleisten sei.*

*Der Schutz auf dieser zweiten Stufe obliege der „ausstellenden Justizbehörde" im Sinne von Artikel. 6 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses, das heißt, der Stelle, die letztlich die Entscheidung treffe, den Europäischen Haftbefehl auszustellen. Dies gelte auch dann, wenn der Europäische Haftbefehl auf einer nationalen Entscheidung beruhe, die von einem Richter oder einem Gericht getroffen wurde.*

*Die „ausstellende Justizbehörde" müsse in der Lage sein, diese Aufgabe in objektiver Weise wahrzunehmen, unter Berücksichtigung aller be- und entlastenden Gesichtspunkte und ohne Gefahr zu laufen, dass ihre Entscheidungsbefugnis Gegenstand externer Anordnungen oder Weisungen sei – insbesondere seitens der Exekutive. Es dürfe kein Zweifel daran bestehen, dass die Entscheidung, den Europäischen Haftbefehl auszustellen, von dieser Behörde getroffen wurde und nicht letzten Endes von der Exekutive.*

*Der Europäische Gerichtshof interpretiert damit Artikel 6 des Rahmenbeschlusses zum EU-Haftbefehl einschränkend, indem er das Merkmal der Unabhängigkeit von Weisungen fordert, und zwar auch dann, wenn die grundlegende Entscheidung – der nationale Haftbefehl – zwingend von einem Gericht in verfassungsrechtlich garantierter Unabhängigkeit erlassen wurde.*

*In diesem sogenannten Zwei-Stufen-Schutzgefüge kommt § 147 Nummer 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes insoweit Bedeutung zu, als darin die Dienstaufsicht der Landesjustizverwaltung hinsichtlich aller staatsanwaltschaftlichen Beamten des Landes geregelt wird.*

*Nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofs ist mit dieser gesetzlichen Regelung nicht ausgeschlossen, dass die Entscheidung einer deutschen Staatsanwaltschaft, einen Europäischen Haftbefehl auszustellen, im Einzelfall einer Weisung des Landesjustizministeriums unterworfen sein könnte. Sie biete nicht die ausreichende Gewähr für unabhängiges Handeln als „ausstellende Justizbehörde" gemäß dem EU-Rahmenbeschluss.*

*Die Entscheidung hat zur Folge, dass ausschließlich deutsche Gerichte über die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls entscheiden können bzw. müssen.*

*Eine inhaltliche Bewertung dieser Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs steht mir und meinen Kolleginnen und Kollegen in den Justizressorts der Länder und auch im Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz nicht zu. Wir haben aber für die zügige Umsetzung in der Praxis zu sorgen.*

*Diese ist auch umgehend in die Wege geleitet worden. Zunächst haben sich die Landesjustizverwaltungen und das Bundesjustizministerium auf die Auffassung verständigt, dass die von deutschen Staatsanwaltschaften erlassenen EU-Haftbefehle nicht nichtig sind, sondern lediglich fehlerhaft. Sie können daher eine Basis für eine vorläufige Inhaftnahme in einem anderen europäischen Staat darstellen. Nach entsprechender Benachrichtigung wird dann unverzüglich ein neuer – gerichtlich ausgestellter – EU-Haftbefehl nachgereicht.*

*Das weitere Vorgehen wurde – unter Einbeziehung der staatsanwaltschaftlichen Praxis – wie folgt abgestimmt:*

- *In allen Neufällen sind Anträge auf Erlass eines Europäischen Haftbefehls bei Gericht zu stellen. Zuständig ist grundsätzlich der Ermittlungsrichter. Dies ergibt sich aus einem Verweis in § 77 des Gesetzes über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen auf § 162 Absatz 1 Satz 1 in Verbindung mit § 131 oder §§ 125, 126 der Strafprozessordnung. Es handelt sich um eine gerichtliche Untersuchungshandlung, worunter "jede im Zusammenhang mit einem Strafverfahren vor Anklageerhebung anfallende zulässige Handlung zur Förderung des Verfahrens zu verstehen ist", mithin auch eine Fahndungsmaßnahme. Nichts anderes ist der Europäische Haftbefehl.*
  *Dies gilt auch für Europäische Haftbefehle zur Strafvollstreckung eines Urteils.*

- *In Altfällen sind die bestehenden Europäischen Haftbefehle von den Gerichten neu auszustellen, um zu verhindern, dass Beschuldigte oder Verurteilte freigelassen oder lediglich wenige Stunden festgehalten werden, weil der staatsanwaltschaftliche EU-Haftbefehl nicht als ausreichend angesehen werden könnte. Dies geschieht bzw. geschah aufgrund einer Liste der für Rheinland-Pfalz bestehenden – circa 200 bis 250 – Ausschreibungen zur Festnahme, die das Bundeskriminalamt und das Landeskriminalamt zur Verfügung gestellt haben.*
  *Dabei wird wie folgt priorisiert: Zunächst die Fälle, in denen bereits eine Festnahme erfolgt ist; danach gemäß der Schwere der Tat – Kapitalverbrechen, schwere Gewaltverbrechen, schwere Sexualstraftaten, schwere Straftaten aus dem Bereich Staatsgefährdung/Terrorismus.*

*Die Umschreibung in gerichtlich ausgestellte Europäische Haftbefehle ist in Rheinland-Pfalz nahezu vollständig abgeschlossen. Die Staatsanwaltschaften haben die Umstellung weitgehend abgeschlossen. Bei einzelnen Staatsanwaltschaften sind noch Fälle im einstelligen Bereich abzuarbeiten. Mit einem zeitnahen Erlass der Europäischen Haftbefehle durch die Gerichte ist jedoch zu rechnen.*

*Nach Mitteilung des zuständigen Bearbeiters im Bundeskriminalamt nimmt Rheinland-Pfalz damit einen Spitzenplatz im Ländervergleich ein. Die schnelle und effiziente Umsetzung war nur durch eine enge und kooperative Zusammenarbeit auf allen Ebenen möglich, für die ich mich an dieser Stelle bei allen Beteiligten ausdrücklich bedanken möchte.*

*Die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs gilt selbstverständlich auch für eingehende Ersuchen anderer Staaten. Die hiesigen Generalstaatsanwaltschaften bzw. Oberlandesgerichte müssen im Rahmen des Zulässigkeitsverfahrens daher prüfen, ob die Staatsanwaltschaft im ersuchenden Staat den Anforderungen des Urteils vom 27. Mai 2019 im Hinblick auf die geforderte Unabhängigkeit gerecht wird.*

*Damit das nicht jede Generalstaatsanwaltschaft gesondert recherchieren muss, tragen das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz sowie das Europäische Justizielle Netz entsprechende Informationen zusammen. Zwischen den Landesjustizverwaltungen und dem Bundesjustizministerium besteht zudem ein enger und fortlaufender Informationsaustausch, um die weitere Entwicklung möglichst gemeinsam zu begleiten und zu bewerten.*

*Die rheinland-pfälzische staatsanwaltschaftliche und gerichtliche Praxis wird fortlaufend und zeitnah – auch durch Einstellung in das Intranet – über alle relevanten Entwicklungen informiert.*

*Nun zum Thema Weisungsrecht:*

*Soweit die Ausstellung Europäischer Haftbefehle bisher durch die Staatsanwaltschaften erfolgt ist, hätte theoretisch gemäß § 147 Nummer 2 Gerichtsverfassungsgesetz ein externes Weisungsrecht der Landesjustizverwaltung bestanden.*

*Die vom Europäischen Gerichtshof als weisungsanfällig angesehene Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls durch eine deutsche Staatsanwaltschaft ist aber für eine solche Weisung schon strukturell nicht geeignet.*

*Der Europäische Haftbefehl ist – anders als es sein Name impliziert – kein eigener, selbständiger Haftbefehl, sondern eine Fahndungsmaßnahme auf der Grundlage des nationalen Haftbefehls. Die zugrundeliegende Entscheidung über die Freiheitsentziehung wird in verfassungsrechtlich garantierter richterlicher Unabhängigkeit getroffen. Sie ist per se dem Einfluss oder gar einer Weisung des Justizministers entzogen.*

*Die anschließende Entscheidung der Staatsanwaltschaft, den EU-Haftbefehl in Gestalt einer europaweiten Fahndung zu vollstrecken, richtet sich nach den bundeseinheitlichen Richtlinien für das Strafverfahren und das Bußgeldverfahren.*

*Gemäß Nummer 39 dieser Richtlinien werden die erforderlichen Fahndungsmaßnahmen veranlasst, wenn der Täter nicht bekannt ist, sich im Ausland aufhält oder sein Aufenthalt nicht bekannt ist. Nach Nummer 41 Absatz 2 der Richtlinien soll bei auslieferungsfähigen Straftaten gleichzeitig mit der Einleitung der nationalen Fahndung – als Ausgleichsmaßnahme zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Schengen-Staaten – auch international zumindest in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union gefahndet werden. Die Einzelheiten der internationalen Fahndung, die mittels Europäischem Haftbefehl eingeleitet wird, richten sich nach der ebenfalls bundeseinheitlich erlassenen Anlage F zu den Richtlinien. Bei der Entscheidung über die Fahndung sowie bei der Festlegung des Raumes, in dem gefahndet werden soll, ist stets der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten.*

*Dem Ministerium der Justiz muss vor dem Erlass eines Europäischen Haftbefehls nicht berichtet werden. Dies geschieht erst im Trefferfall, wenn aufgrund eines Europäischen Haftbefehls eine Festnahme im Ausland erfolgt ist und die verfolgte Person nach Deutschland überstellt wurde. Dann ist aber die Frage der europaweiten Fahndung längst entschieden.*

*Soweit die Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs als Anknüpfungspunkt gesehen wird, eine generelle Aufhebung des Weisungsrechts zu verlangen, ist dies keine neue Forderung.*

*Die Abschaffung des externen Weisungsrechts in Einzelfällen war in der Vergangenheit wiederholt Gegenstand der rechtspolitischen Diskussion. Für diese Forderung wird zumeist angeführt, schon der Anschein, Staatsanwälte könnten als Instrument zur Durchsetzung politischer Instrumente benutzt werden, beschädige das Ansehen der Justiz. Zudem ermögliche die Existenz des externen Weisungsrechts eine subtile Einflussnahme auch unterhalb einer förmlichen Einzelfallweisung.*

*Die Thematik war im Jahr 2013 auch Gegenstand der Konferenz der Justizministerinnen und -minister in Berlin. Eine Abschaffung des Weisungsrechts wurde damals nicht befürwortet.*

*Im Jahr 2015 legte der Deutsche Richterbund den Entwurf einer Neuregelung zu § 147 Gerichtsverfassungsgesetz vor. Danach soll das Weisungsrecht im Einzelfall entfallen und stattdessen dem Justizministerium die Möglichkeit zur Durchführung eines Klageerzwingungsverfahrens eröffnet werden.*

*Dieser Vorschlag, der jetzt wiederholt wurde, begegnet im Hinblick auf Sinn und Zweck des Weisungsrechts Bedenken. Die Möglichkeit eines Klageerzwingungsverfahrens bietet nämlich keinen ausreichenden Ersatz für ein Weisungsrecht, das mit der politischen Verantwortung des Justizministers gegenüber dem Parlament korrespondiert.*

*Zudem würde dem rechtsuchenden Bürger bei Beschwerden gegen die Tätigkeit der Staatsanwaltschaft die Möglichkeit einer weiteren Dienstaufsichtsbeschwerde zum Justizministerium – und damit gleichsam eine Beschwerdeinstanz – genommen."*

Mit freundlichen Grüßen

Herbert Mertin

Rh.-Land-Pfalz Ministerium der Justiz

Anlagen
1 Überstück