

Bundesrepublik Deutschland
Bundesministerium der Justiz
und für Verbraucherschutz
Referat IV C 2

Berlin, den 22.3.2019

Plädoyer

in der **Rechtssache C-82/19PPU**

(Minister for Justice)

Mündliche Verhandlung vor dem
Gerichtshof der Europäischen Union in Luxemburg
(Große Kammer)
am Montag, den 26. März 2019
um 9:00 Uhr

Herr Präsident,

sehr geehrte Richterinnen und Richter,

Herr Generalanwalt!

Ich möchte mein Plädoyer mit einem Zitat des russischen Revolutionärs und Staatsführers Wladimir Iljitsch Lenin beginnen. Das Zitat lautet: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser!“

Auch in den Verfahren, die heute Gegenstand der mündlichen Verhandlungen sind, geht es um Vertrauen und Kontrolle. Es geht um die Frage: Wieviel Kontrolle verträgt der Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens? Wieviel Kontrolle verträgt der Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl, ohne seinen „effet utile“ zu verlieren?

Mit Art. 1 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Gerichtshofs gibt es bereits wichtige Einschränkungen vom Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens. Die vollstreckenden Justizbehörden müssen in bestimmten Fällen prüfen (und um an das Zitat von Lenin anzuknüpfen könnte man sagen „kontrollieren“), ob im Ausstellungsstaat eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung droht. Sie müssen unter bestimmten Voraussetzungen prüfen, ob im Ausstellungsstaat eine Verletzung des Grundsatzes eines

fairen Verfahrens droht. Schon diese Prüfungen sind nicht einfach und stellen die Praxis vor erhebliche Herausforderungen.

Heute geht es um die Frage: Muss den Justizbehörden im Vollstreckungsstaat noch eine neue, eine weitere Prüfpflicht auferlegt werden? Denn genau darauf würde der Vorschlag der Kommission hinauslaufen.

Die Kommission sagt: eine Staatsanwaltschaft darf nur dann als Justizbehörde im Sinne von Art. 6 des Rahmenbeschlusses anerkannt werden, wenn sie keinen Weisungen oder Vorgaben eines Justizministeriums untersteht. Das mag auf den ersten Blick eingängig erscheinen. Aber der Vorschlag hat Risiken und Nebenwirkungen. Denn er führt dazu, den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung nicht nur im Rahmen von Art. 1 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses einzuschränken, sondern zusätzlich an einer ganz neuen Stelle, nämlich im Rahmen von Art. 6 des Rahmenbeschlusses. Für die vollstreckenden Justizbehörden würde das bedeuten: Sie müssten zukünftig den Aufbau und die Kompetenzen der ausstellenden Justizbehörde eines anderen Mitgliedstaats prüfen.

Da stellt sich die Frage: was bleibt dann vom Grundsatz des gegenseitigen Vertrauens und der gegenseitigen Anerkennung noch übrig. Ich werde auf diesen Punkt am Ende meines Plädoyers noch einmal zurückkommen.

Nun möchte ich erst einmal auf die **Fragen** eingehen, die der Gerichtshof für die mündliche Verhandlung an Deutschland gestellt hat. Ich beginne mit der letzten Frage, der Frage nach der Stellung, der Organisation und den Zuständigkeiten der Staatsanwaltschaft in Deutschland.

Die Staatsanwaltschaft hat im System der Rechtspflege in Deutschland drei wichtige Funktionen:

1. Die erste Funktion: die Staatsanwaltschaft leitet das Ermittlungsverfahren, also das Verfahren, das dem Klageverfahren vor einem Gericht vorausgeht. Dabei ist sie zur Objektivität verpflichtet, d.h. sie muss nicht nur die Umstände ermitteln, die den Beschuldigten **belasten**, sondern sie muss auch alle Umstände ermitteln, die den Beschuldigten **entlasten**.
2. Die zweite Funktion: die Staatsanwaltschaft vertritt die Anklage im Strafprozess vor Gericht.
3. Die dritte Funktion: Wird ein Strafurteil rechtskräftig, so ist die Staatsanwaltschaft dafür zuständig, die Strafvollstreckung zu überwachen. Sie überwacht, dass Geldstrafen gezahlt und Haftstrafen angetreten werden.

Wie Sie aus diesen Funktionen erkennen können, ist die Staatsanwaltschaft in Deutschland der Dreh- und Angelpunkt des Strafverfahrens. Sie ist ein eigenständiges Organ der Rechtspflege.

Aber die Staatsanwaltschaft ist kein unabhängiges Organ, so wie es Richter sind. Deutsche Staatsanwälte sind Beamte. Und als Beamte können sie dienstlichen Weisungen ihrer Vorgesetzten unterliegen.“¹

Die Vorgesetzten sind in erster Linie selbst Staatsanwälte. So werden die Staatsanwaltschaften von einem sog. Leitenden Oberstaatsanwalt geleitet. Dieser darf Weisungen an die Staatsanwälte seiner Staatsanwaltschaft erteilen.

Und über den Staatsanwaltschaften gibt es dann die Staatsanwaltschaft beim Oberlandesgericht, die von einem Generalstaatsanwalt geführt wird.

Und als letztes gibt es schließlich das Justizministerium. Das Justizministerium übt in dem jeweiligen Bundesland die Dienstaufsicht über die Staatsanwaltschaften aus. Im Rahmen dieser Dienstaufsicht darf auch das Ministerium Weisungen an Staatsanwälte erteilen².

In der Praxis kommen solche Weisungen des Ministeriums zu einem konkreten Einzelfall nur äußerst selten vor!

[Das Weisungsrecht an Staatsanwälte ist jedoch engen Grenzen unterworfen. Das ergibt sich schon aus der Bindung an Recht und Gesetz. Eine Weisung ist grundsätzlich nur da mög-

¹ § 146 GVG

² Die Begründung lautet wie folgt: der Justizminister muss sich gegenüber dem Parlament für Handlungen in seinem Geschäftsbereich verantworten. Da er gegenüber dem Parlament die politische Verantwortung für die Arbeit der Staatsanwaltschaft trägt, benötigt er entsprechende Leitungs- und Aufsichtsbefugnisse.

lich, wo z.B. im Bereich der Ermessensausübung mehrere Entscheidungen gleichermaßen zulässig wären. Ein Beispiel: der bearbeitende Staatsanwalt will eine Entscheidung treffen, die eine rechtlich zutreffende Ermessensausübung wäre. Wenn der Vorgesetzte Staatsanwalt oder der Minister ihn zu einer anderen Entscheidung anweisen will, dann geht das nur, wenn diese andere Entscheidung eine ebenso rechtlich zulässige Ermessensausübung wäre. Besteht ein solcher Ermessensspielraum nicht, dann kommt auch keine Einzelweisung in Betracht (es sei denn, die vom Staatsanwalt beabsichtigte Entscheidung wäre rechtswidrig).]

Entscheidung einer Staatsanwaltschaft dürfen natürlich nur auf justizmäßigen (rechtlichen) Erwägungen beruhen und müssen von sachfremden Erwägungen frei sein. So heißt es z.B. in den Leitlinien zur Ausübung des Weisungsrechts gegenüber den Staatsanwaltschaften, die in Nordrhein Westfalen gelten:

„Die Staatsanwälte unseres Landes sind inhaltlich unabhängig. Ihnen und nicht dem Justizministerium obliegt die Entscheidungshoheit über die Ermittlungen.“

Nun werden Sie sich vielleicht fragen: Wie sieht es denn aus, wenn ein Staatsanwalt eine Weisung erhalten würde, die sich nicht an die gerade geschilderten Vorgaben hält? Müsste der Staatsanwalt sie trotzdem befolgen?

Eine Weisung, die offenkundig oder in schwerwiegender Weise rechtswidrig ist, muss der Staatsanwalt nicht befolgen. Er muss insbesondere keine Weisung befolgen, die die Würde eines Menschen verletzt oder mit der er sich strafbar machen würde. Denn das deutsche Strafgesetzbuch kennt sowohl einen Straftatbestand für die Verfolgung Unschuldiger³ als auch einen Straftatbestand der Strafvereitelung im Amt⁴.

Nun zu der Frage, ob es **Unterschiede** zwischen den betroffenen Bundesländern gibt. Unterschiede bestehen insofern, als dass jedes Bundesland selbst bestimmt, ob und unter welchen Voraussetzungen es von dem Weisungsrecht des Justizministers Gebrauch macht.

Das zeigt ein Blick auf die beiden Bundesländer, deren Staatsanwaltschaften in den vorliegenden Fällen Europäische Haftbefehle ausgestellt haben.

Das eine Bundesland ist Sachsen, zu dem die Staatsanwaltschaft Zwickau gehört, von der der Europäische Haftbefehl in dem PPU-Verfahren C-82/19 stammt. In Sachsen haben die Parteien, die die Regierung bilden, in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart, dass sie sich auf Bundesebene dafür einsetzen wollen, das Weisungsrecht des Justizministers in Einzelfällen abzuschaffen. Und in dem Koalitionsvertrag heißt es weiter: „Bis

³ § 344 StGB

⁴ § 258a StGB

zur Abschaffung soll es in Sachsen grundsätzlich nicht ausgeübt werden.“⁵

Das andere Bundesland ist Schleswig-Holstein, also das Bundesland, zu dem die Staatsanwaltschaft Lübeck aus dem verfahren C-508/18 gehört. Schleswig-Holstein hat einen etwas anderen Weg als Sachsen gewählt. Dort setzt man auf Transparenz. Es wurde durch ein Landesgesetz festgelegt, dass Einzelfallweisungen des Justizministeriums nur in schriftlicher Form erteilt werden dürfen. Und es ist weiter geregelt, dass das Parlament über jede Einzelfallweisung des Ministeriums zu unterrichten ist.

Nun zu der Frage des Gerichtshofs, welche **Auswirkungen** das auf die Entscheidungen deutscher Staatsanwälte bei Europäischen Haftbefehlen haben kann.

Dazu möchte ich als erstes feststellen: in den mehr als 15 Jahren, in denen der Rahmenbeschluss Europäischer Haftbefehl nun in Kraft ist, ist kein Fall bekannt geworden, in dem es eine ministerielle Weisung in Bezug auf den Erlass eines Europäischen Haftbefehl gegeben hätte.

Die Ausstellung eines Europäischen Haftbefehls setzt in Deutschland voraus, dass gegen den Beschuldigten bereits ein

⁵ Leitlinien NRW:

„Der Justizminister Nordrhein-Westfalen macht von seinem Weisungsrecht in anhängigen Ermittlungsverfahren in ständiger Selbstbindung keinen Gebrauch.“ Eine Ausnahme wird nur für den Fall vorbehalten, dass der zuständige Generalanwalt gegen eine rechtsfehlerhafte staatsanwaltschaftliche Behandlung zu Unrecht nicht einschreitet.

nationaler Haftbefehl ergangen ist. Und der nationale Haftbefehl kann in Deutschland nur durch einen Richter ausgestellt werden. Einem Europäischen Haftbefehl aus Deutschland liegt somit **zwingend** und in jedem Einzelfall eine richterliche Entscheidung zu Grunde.

Fehlt es an einem deutschen Haftbefehl, kann ein Staatsanwalt auch nicht dazu angewiesen werden, einen Europäischen Haftbefehl auszustellen.

Wenn ein nationaler Haftbefehl vorliegt, prüft ein Staatsanwalt die Einleitung von Fahndungsmaßnahmen. Er prüft zuerst eine nationale Fahndung und dann in einem zweiten Schritt die Fahndung mittels Europäischen Haftbefehls. Dafür prüft er die Voraussetzungen nach dem Rahmenbeschluss. Das ist relativ einfach und da gibt es wenige Spielräume, wo man eine Weisung erteilen könnte. Das einzige theoretische Beispiel, was meinem Kollegen und mir eingefallen ist, betrifft die Frage der Verhältnismäßigkeit. Ein Europäischer Haftbefehl soll nicht bei geringfügigen Straftaten zum Einsatz kommen, wie z.B. wegen des Besitzes von 3 Ecstasy Tabletten oder dem Anbau von 4 Hanfpflanzen. Das wäre zwar nach dem Buchstaben des Rahmenbeschlusses möglich aber für solche geringfügigen Straftaten unverhältnismäßig.

Aber selbst in dem theoretischen Fall, ein Justizministerium würde anweisen, für den Besitz von 3 Ecstasy Tabletten einen

Europäischen Haftbefehl auszustellen, stünde der Betroffene nicht rechtlos dar.

Denn – und damit komme ich zu der Beantwortung der zweiten Frage – es besteht die Möglichkeit, den Europäischen Haftbefehl einer gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen. Gegen die Anordnung der Staatsanwaltschaft zur Fahndung mit einem Europäischen Haftbefehl kann ein Rechtsbehelf eingelegt werden. Über diesen Rechtsbehelf hat dann das Gericht zu entscheiden⁶.

Die nächste Frage war, ob für die Inhaftnahme einer Person aufgrund eines durch den Staatsanwalt ausgestellten Europäischen Haftbefehls spezielle Vorschriften gelten, die die Wahrung der Rechte der Inhaftierten Person sicherstellen sollen.

Es gibt im deutschen Recht insoweit keine speziellen Vorschriften für Europäische Haftbefehle, sondern es gelten die gleichen Vorschriften, wie für nationale Haftbefehle und Haftfälle im Inland. Diese beinhalten die Möglichkeit einen Antrag bei Gericht auf Haftprüfung zu stellen oder Beschwerde gegen die Haftentscheidung einzulegen.⁷

[Die ausstellende Justizbehörde in Deutschland ist nach der Strafprozessordnung verpflichtet, fortlaufend die Voraussetzungen der Haft zu prüfen⁸. Sie muss prüfen, ob der weitere Voll-

⁶ § 98 Abs. 2 Satz 2 StPO

⁷ §§ 117, 118 StPO,

⁸ 112 Abs. 1 Satz 2 StPO

zug der Haft noch verhältnismäßig ist. Dabei sind insbesondere die Belastung durch die Haft und die Schwere der Tat zu berücksichtigen. Eine absolute Höchstdauer der Untersuchungshaft sieht das deutsche Recht nicht vor. Das Gesetz geht aber von einer regelmäßigen Höchstdauer von 6 Monaten aus, deren Überschreiten nur bei besonderer Schwierigkeit oder besonderem Umfang der Ermittlungen oder einem anderen wichtigen Grund zu rechtfertigen ist.^{9]}

Damit hoffe ich, die Fragen des Gerichtshofs, die an die Bundesregierung gestellt waren, zu Ihrer Zufriedenheit beantwortet zu haben.

Zum Schluss komme ich noch zu der Frage des Gerichtshofs an alle Beteiligten, nämlich welche Mindestanforderungen eine Behörde nach Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses in Bezug auf ihre Unabhängigkeit erfüllen muss.

Hier knüpfe ich wieder an dem an, was ich eingangs gesagt habe. Aus Sicht der Bundesregierung sollte im Rahmen von Artikel 6 des Rahmenbeschlusses nicht an inhaltliche Kriterien wie die „Unabhängigkeit“ einer Behörde angeknüpft werden. Es sollte an das funktionale Kriterium angeknüpft werden, das der Gerichtshof in seiner bisherigen Rechtsprechung entwickelt hat. Die Prüfung nach Art. 6 Abs. 1 sollte sich darauf beschränken,

⁹ § 121 StPO

ob es sich um eine Behörde handelt, die an der Rechtspflege mitwirkt.

Warum schlagen wir diesen funktionalen Ansatz vor? Wir tun es, weil wir befürchten, dass der Rahmenbeschluss und die Zusammenarbeit unter den Mitgliedstaaten sonst erheblichen Schaden nehmen würden. Wir haben mit dem Europäischen Haftbefehl ein Instrument, das für die Praxis leicht zu handhaben und das schnell ist. Diese Vorteile würden wir aufs Spiel setzen, wenn bei jedem Europäischen Haftbefehl zunächst geprüft werden müsste, ob die ausstellende Behörde bestimmte inhaltliche Kriterien in Bezug auf ihre Unabhängigkeit erfüllt. Und was bliebe vom Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung noch übrig, wenn wir untereinander nicht einmal mehr unsere Institutionen anerkennen, wenn wir uns nicht einmal mehr darauf verlassen können, dass die Staatsanwaltschaft eines anderen Mitgliedstaats eine Justizbehörde ist?

Und dann ist da noch eine weitere Sorge: Wenn man das Tor zu einer gegenseitigen Prüfung der Justizbehörden auf Kriterien wie Unabhängigkeit oder ähnliches im Rahmen von Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses **einmal** öffnet, dann wird es kaum gelingen, die Auswirkungen unter Kontrolle zu behalten. Heute reden wir nur über die abstrakte Möglichkeit von Weisungen aus einem Ministerium. Morgen werden wir dann womöglich darüber zu sprechen haben, wie es mit der Möglichkeit ist, Verfahren zu beeinflussen, indem einem Staatsanwalt ein Fall ent-

zogen und der Fall einem anderen Staatsanwalt übertragen wird. Auch das könnte ein Fall politischer Einflussnahme sein. Und übermorgen werden wir dann die Frage bekommen, wie es mit der Einflussnahme der Exekutive auf die Staatsanwaltschaft durch die Personalpolitik und die Beförderungen steht. Und ich bin sicher, die Fantasie kundiger Anwälte würde noch viele ähnliche Zweifelsfragen finden. Unsere Warnung lautet daher: Öffnen Sie nicht die Dose der Pandora! Öffnen Sie sie nicht bei Art. 6 Abs. 1 des Rahmenbeschlusses!

Wenn die Sorge bestehen sollte, dass es in einem Mitgliedstaat bei der Ausstellung von Europäischen Haftbefehlen zu politischen Beeinflussungen kommt, dann beträfe das den Grundsatz des fairen Verfahrens. Und in Bezug auf Verletzungen dieses Grundsatzes hat der Gerichtshof schon ein Urteil gefällt, in dem die Voraussetzungen genannt werden, unter denen die vollstreckende Justizbehörde diesem Verdacht nachgehen muss. Diese Grundsätze sind richtig und eine solche Prüfung sollte dann im Zuge von Art. 1 Abs. 3 des Rahmenbeschlusses erfolgen.

Ich habe mein Plädoyer mit dem Zitat von Lenin begonnen: „Vertrauen ist gut, Kontrolle ist besser“. Für Lenin war klar: Kontrolle ist wichtiger als Vertrauen. Wir in der Europäischen Union haben uns für ein anderes Konzept entschieden: gegenseitiges Vertrauen. Davon sollten wir nicht mehr Ausnahmen machen, als unbedingt notwendig.