Staatsanwaltschaft und Richter*innen – subtile Justizsteuerung und politische Einfallstore

Die weisungsgebundene Staatsanwaltschaft

Die Staatsanwaltschaft nimmt als Anklagebehörde eine zentrale Rolle im Strafverfahren ein. Sie kann Verfahren einstellen und wacht über die Strafvollstreckung. Ihr kommt daher erhebliche Macht zu.

Gleichzeitig sind die bearbeitenden Staatsanwält*innen gem. § 146 GVG (Gerichtsverfassungsgesetz) an die Weisungen ihrer Vorgesetzten gebunden. Diese sind wiederum an Weisungen ihrer eigenen Vorgesetzten gebunden. Das «letzte» Weisungsrecht liegt beim jeweiligen Justizministerium (§ 147 GVG). Das bedeutet, dass Justizminister*innen der Staatsanwaltschaft Weisungen erteilen können. Ganz konkret heißt das auch: Justizminister*innen der Länder können theoretisch über solche Weisungen bis hinein in einzelne Strafverfahren Einfluss nehmen.

Übernehmen autoritäre Kräfte das Justizministerium, geht von diesem Weisungsrecht eine erhebliche Gefahr aus.

Diese Struktur bzw. die Bindung an das Justizministerium steht seit Langem in der Kritik. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) entschied 2019, dass deutsche Staatsanwaltschaften keine europäischen Haftbefehle ausstellen dürfen, weil sie aufgrund dieses Weisungsrechts nicht hinreichend unabhängig sind *(EuGH, Urteil vom 27. Mai 2019 – C-508/18 und C-82/19 PPU (OG und PI))*.

Staatsanwält*innen sind nach § 63 Abs. 2 BBG (Bundesbeamtengesetz) bzw. § 36 Abs. 2 BeamtStG (Beamtenstatusgesetz) verpflichtet, ihre Bedenken gegen die Rechtmäßigkeit einer Weisung gegenüber der vorgesetzten Stelle geltend zu machen (sogenannte «Remonstration»). Dies müssen sie zur Not auch noch an die nächsthöhere vorgesetzte Stelle herantragen, wenn die Weisung aufrechterhalten wird.

Bleiben sie damit erfolglos, sind sie regelmäßig verpflichtet, auch rechtswidrige Weisungen auszuführen. Nur wenn die Menschenwürde verletzt wird, das geforderte Verhalten strafbar ist oder eine Ordnungswidrigkeit begründet, dürfen Staatsanwält*innen die Ausführung der Weisung verweigern. Schon aus rechtlichen Gründen wird es

Staatsanwält*innen meist nicht möglich sein, sich solchen Weisungen zu widersetzen.

Darüber hinaus gibt es noch weitere Gründe, aus denen sich Staatsanwält*innen Weisungen im Einzelfall nicht widersetzen. Das gilt insbesondere dann, wenn sie mit ihrem Widerspruch gegen eine neue Weisungslinie allein sind und nicht auf Unterstützung ihrer Kolleg*innen hoffen können. Zudem sind Weisungen oft nicht eindeutig rechtswidrig. Schließlich spielt informeller Druck eine erhebliche Rolle. Denn ein offenes Aufbegehren gilt im Hinblick auf Rechtsunsicherheiten, Karrierechancen und das berufliche Arbeitsklima als riskant.

Gleichzeitig ist eine Vielzahl von Weisungen denkbar, die die Schwelle der Rechtswidrigkeit noch nicht erreichen und trotzdem erhebliche praktische Auswirkungen haben. So kann beispielsweise auch angeordnet werden, dass bestimmte Deliktsbereiche oder Verfahren, die von besonderem Interesse sind, vorrangig zu behandeln sind. Dies kann dazu führen, dass andere Verfahren erst nachrangig behandelt werden können, ohne dass dies allein schon rechtswidrig sein muss. Bei einer Behörde, die über eine solche Vielzahl von Akten und Fällen im Monat zu entscheiden hat, ist der Einfluss durch schlichte Priorisierung und Zuständigkeitsregelungen erheblich. Von außen lässt sich darauf kaum Einfluss nehmen – häufig sind solche Weisungsstrukturen nicht einmal bekannt. Mitunter aus diesen Gründen fordern verschiedenste Interessenverbände schon lange, das Weisungsrecht zu reformieren.

Grenzen der richterlichen Unabhängigkeit

Anders als die Staatsanwaltschaft sind Richter*innen unabhängig und nur dem Gesetz unterworfen. Diese Unabhängigkeit ist bereits auf Verfassungsebene in Art. 97 Abs. 1 GG (Grundgesetz) festgehalten. Richter*innen dürfen in ihrer Arbeit keine Weisungen entgegennehmen – weder von der Regierung noch von der eigenen Gerichtsleitung. Auch die Versetzung einzelner Richter*innen ist gegen deren Willen nur unter engen Voraussetzungen möglich (Art. 97 Abs. 2 GG). Der Einfluss autoritärer Kräfte auf die Entscheidungen der Gerichte ist deshalb nicht so unmittelbar gegeben, wie dies mitunter bei der Staatsanwaltschaft der Fall ist.

Das bedeutet jedoch nicht, dass die Landespolitik völlig ohne Einfluss ist. Sie kann ihre organisatorischen Befugnisse nutzen, um indirekt Druck auszuüben – beispielsweise durch die Entscheidung über die finanzielle und personelle Ausstattung von Gerichten oder durch die Entscheidung über die Errichtung bzw. Zusammenlegung einzelner Spruchkörper (das Organ, das entscheidet – etwa Strafkammern oder Schöffengerichte). Verfahren, welche auf diese Art faktisch ausgebremst werden, haben durch überlastete bzw. fehlende zuständige Kammern längere Wartezeiten und Rückstände zur Folge. Dadurch wird eine zügige und effektive Bearbeitung erschwert. Zugleich entsteht ein Anreiz, sich im Sinne politischer Erwartungen zu verhalten, um die eigene Arbeitsfähigkeit

nicht weiter zu gefährden. Nicht zu unterschätzen ist zudem der Einfluss des öffentlichen und politischen Klimas auf die Rechtsprechung. Keine juristische Instanz kann sich hiervon völlig freimachen.

Mittel- und langfristig kann erheblicher Einfluss natürlich auch dadurch ausgeübt werden, dass die Auswahl neuer Richter*innen beeinflusst wird. Der Verfassungsblog hat im Rahmen seines Justiz-Projektes dieses politische Einfallstor genauer untersucht.

Besteht im konkreten Fall Besorgnis der Befangenheit – d. h. der begründete Eindruck, dass eine Richter*in gegenüber einer Verfahrenspartei nicht unvoreingenommen sein könnte –, kann ein Befangenheitsantrag gestellt werden (§§ 24 ff. StPO [Strafprozessordnung]). Für den Antrag sind konkrete Anhaltspunkte im Einzelfall erforderlich. Eine allgemeine Vermutung etwa über politische Haltungen genügt meist nicht. Gegen eine strukturelle, alle Beteiligten erfassende Beeinflussung ist das Instrument praktisch wirkungslos.

Quellen

Graf, Jürgen (Hrsg.): *BeckOK GVG*, 31. Edition, München 2026.

Graf, Jürgen (Hrsg.): *BeckOK StPO mit RiStBV und MiStra*, 60. Edition, München 2026.

Heintschel-Heinegg, Bernd von / Kudlich, Hans (Hrsg.): *BeckOK StGB*, 69. Edition, München 2026.

Knauer, Christoph / Kudlich, Hans / Schneider, Hartmut (Hrsg.): *Münchener Kommentar zur StPO*, 2. Aufl., 3 Bände, München 2023–2024.

Relevante Gerichtsentscheidungen

EuGH, Urteil vom 27. Mai 2019 – C-508/18 und C-82/19 PPU (OG und PI)