

Die Europäische Menschenrechtskonvention als Kompass? Ein erweiterter Blick auf das externe Weisungsrecht gegenüber der Staatsanwaltschaft nach §§ 146, 147 GVG

Anneke Petzsche, Bremen*

ABSTRACT

Der Beitrag analysiert, inwiefern die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) als normativer Kompass für eine Reform des externen Weisungsrechts gegenüber der Staatsanwaltschaft dienen kann. Ausgehend von historischen und aktuellen Reformdebatten wird der Status quo des deutschen Rechts beleuchtet. Dieser wird an den aus Art. 6 EMRK abgeleiteten Anforderungen an eine hinreichend unabhängige Strafverfolgung gemessen. Die EMRK verlangt dabei kein bestimmtes Modell, fordert jedoch effektive Sicherungen gegen politische Einflussnahme. Daraus ergibt sich Reformbedarf, insbesondere durch gesetzliche Begrenzungen und Transparenzanforderungen für ministerielle Weisungen.

A. Einleitung

Die Diskussion um das externe Weisungsrecht gegenüber der Staatsanwaltschaft ist in den letzten Wochen wieder Mal in den medialen Fokus gerückt. Anlass hierfür gab eine Pressemitteilung der Justizministerin von Mecklenburg-Vorpommern, Jacqueline Bernhardt (Die Linke). Darin erklärte sie, dass sie Ende 2025 einen Erlass unterzeichnet habe, mit dem sie das externe Weisungsrecht für ihr Land quasi außer Kraft setze,

* Anneke Petzsche, M.Sc. (Oxford), ist Inhaberin des Lehrstuhls für Strafrecht, Strafprozessrecht, Internationales Strafrecht, Wirtschaftsstrafrecht und Umweltstrafrecht an der Universität Bremen. Kontakt: petzsche@uni-bremen.de.



indem sie explizit auf dessen Ausübung verzichte.¹ Diese Erklärung reiht sich in eine seit Jahrzehnten andauernde Debatte auf politischer und wissenschaftlicher Ebene ein. Nicht zuletzt hatte die letzte Bundesregierung, die sogenannte Ampelkoalition, den Versuch unternommen, das Weisungsrecht durch eine gesetzliche Neuregelung zu begrenzen und transparenter zu gestalten,² dessen Umsetzung infolge des vorzeitigen Koalitionsbruchs nicht erfolgte.

Die Debatte um das Weisungsrecht wird seit Jahrzehnten mit mehr oder weniger großer Intensität geführt³ und hat bereits zu verschiedenen Reformanstößen⁴ geführt. Im Zentrum steht die Frage, wie dem Spannungsverhältnis zwischen demokratischer Kontrolle der Strafverfolgung und der institutionellen Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft rechtlich angemessen Rechnung getragen werden kann. Kritiker monieren, dass das bestehende Weisungsrecht in seiner klassischen Ausprägung politische Einflussnahme nicht hinreichend ausschließt, während Befürworter die demokratische Legitimation und Rückbindung betonen. So könnte man meinen, die entscheidenden Argumente seien bereits ausgetauscht. Doch lohnt es sich aus zwei Gründen diese Debatte erneut aufzugreifen. Zum einen aufgrund der von Bundesjustizministerin Stefanie Hubig (SPD) berufenen Expertenkommission zur Strafprozessordnung, die bis zum Herbst 2026 Vorschläge zur Reform des Strafprozesses erarbeiten soll.⁵ Zum anderen scheint die europäische Dimension der Problematik noch nicht hinreichend beleuchtet. Zwar wurde die EU-Ebene spätestens mit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) aus dem Jahr 2019 in die Diskussion einbezogen. In dieser Entscheidung hat der EuGH

¹ Siehe *Suliak*, Weisungsrecht gegenüber Staatsanwälten außer Kraft gesetzt, <https://www.lto.de/recht/justiz/j/erlass-mecklenburg-vorpommern-externes-weisungsrecht-justizminister-staatsanwaltschaft> (zuletzt abgerufen am 9.2.2026).

² Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz, https://www.bmj.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/DE/2024_Transparenz_Weisungen.html (zuletzt abgerufen am 9.2.2026).

³ Aus historischer Perspektive *Kintzi* DRiZ 1987, 457; *Krey/Pföhler* NSTZ 1985, 145; *Roxin* DRiZ 1969, 385; *E. Schmidt* DRiZ 1957, 273; *E. Schmidt* DRiZ 1959, 16; zu der aktuelleren Diskussion siehe *Eisele/Trentmann* NJW 2019, 2365; *Frank* ZRP 2010, 147; *Gärditz* GSZ 2019, 133; *Kelker* ZStW 118 (2006), 389; *W. Maier* ZRP 2003, 387; *Pförtner* KritV 91 (2008), 455; *Rautenberg* GA 2006, 356; *Rebehn* DRiZ 2021, 56; *Roxin* DRiZ 1997, 109; *Rudolph* NJW 1998, 1205; *Stötzl* KritV 93 (2010), 268; *Trentmann* JR 2015, 571; *Paeffgen* in *Duttge/Geilen/Meyer-Goßner/Warda* (Hrsg.), GS Schlüchter, 2002, 563; *Wohlens* in *Hoyer/Müller/Pawlik/Wolter* (Hrsg.), FS Schroeder, 2006, 735.

⁴ Siehe u.a. die Übersicht im Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz (Fn. 2), S. 6 f., sowie eben dieses Reformvorhaben, dazu *Brocke*, in *Münchener Kommentar StPO*, 2. Aufl. 2025, § 146 GVG Rn. 34 f.; zu früheren, nicht umgesetzten Reformvorschlägen kritisch *Wohlens* (Fn. 3), 735, 740 ff.

⁵ https://www.bmjv.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2025/0925_StPo_Expertenkommission.html (zuletzt abgerufen am 9.2.2026).

die Zuständigkeit der deutschen Staatsanwaltschaft zum Erlass eines Europäischen Haftbefehls – etwas vereinfacht formuliert – mangels hinreichender Unabhängigkeit verneint.⁶ Diese Entscheidung sorgte erneut für Diskussionen, auch wenn ihre Rechtswirkung auf das Europäische Haftbefehlsverfahren beschränkt ist und daher mit der Einführung einer gerichtlichen Überprüfung⁷ zunächst eine bereichsspezifische Lösung gefunden wurde.⁸

Hingegen hat die Ebene der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) bisher nicht hinreichend Beachtung gefunden. Es scheint jedoch lohnend, den Blick über das nationale Recht hinaus zu richten und den menschenrechtlichen Rahmen der EMRK als normativen Bezugspunkt in diese Debatte einzubeziehen. Zwar regelt die EMRK die Stellung der Staatsanwaltschaft nicht ausdrücklich, sie stellt jedoch mit dem Gebot eines fairen Verfahrens sowie der Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Achtung und Gewährleistung der Menschenrechte zentrale rechtsstaatliche Standards auf. An diesen ist auch die staatsanwaltschaftliche Unabhängigkeit zu messen. Hier setzt dieser Beitrag an: Aus Anlass der aktuellen politischen Debatte und auf Grundlage einer knappen Darstellung des Status quo wird analysiert, inwieweit die EMRK als rechtlicher Kompass für eine Reform des externen Weisungsrechts gegenüber der Staatsanwaltschaft dienen kann.

B. Der Status quo

Die Weisungsgebundenheit der Staatsanwaltschaft ist im Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) normiert: § 146 GVG verpflichtet die Beamtinnen und Beamten der Staatsanwaltschaft zur Befolgung dienstlicher Anweisungen ihrer Vorgesetzten, § 147 GVG konkretisiert die Aufsichts- und

⁶ Der EuGH, Rs. C-508/18, C-82/19, ECLI:EU:C:2019:456 – *Vorabentscheidungsersuchen in der Sache OG & PI* m.Anm. Ruffert JuS 2019, 920, hatte in unionsrechtlich autonomer Auslegung des Begriffs die Eigenschaft als „Justizbehörde“ nach Art. 6 I EuHB-Rb (Rb 2002/584/JI) verneint; ausführlich dazu siehe auch *Eisele/Trentmann* NJW 2019, 2365; *Gärditz* GSZ 2019, 133; kritisch gegenüber der Konzeption des EuGH *Böse COLA* 57 (2020), 1259, 1281 f.

⁷ Bei Neuausschreibungen wurde im Wege der gemeinschaftsrechtskonformen Auslegung für Zwecke der Strafverfolgung nach § 77 IRG i.V.m. § 131 I StPO der zuständige Haftrichter und für Zwecke der Strafvollstreckung nach § 77 IRG i.V.m. § 457 II StPO das erstinstanzliche Gericht als „ausstellende Justizbehörde“ angesehen, wobei die Vorbereitung und Durchführung der Entscheidung in die Zuständigkeit der Staatsanwaltschaft fällt, siehe *MüKo/StPO-Brocke* (Fn. 4), § 146 GVG Rn. 26; kritisch *Wallenta*, Deutsche Staatsanwaltschaften zwischen Verfassungsrecht und europäischem Leitbild, 2021, 28 ff.

⁸ Zu den Auswirkungen der EuGH-Rechtsprechung auf die deutsche Justizpraxis siehe *Wallenta* (Fn. 7), 28 ff.

Leitungsbefugnisse innerhalb der Hierarchie sowie gegenüber den Justizministerien des Bundes und der Länder. Daraus ergibt sich eine doppelte Struktur: ein internes Weisungsrecht der Behördenleitung und ein externes Weisungsrecht der Exekutive. Während das interne Weisungsrecht organisationsrechtlich die Einheitlichkeit der Rechtsanwendung sicherstellt und in der Fachliteratur kaum umstritten ist,⁹ konzentriert sich die öffentliche und wissenschaftliche Auseinandersetzung weitgehend auf den externen Teil, da dieser eine politische Einflussnahme auf Einzelfallentscheidungen der Strafverfolgung ermöglicht.

Das externe Weisungsrecht ist inhaltlich im Grundsatz umfassend angelegt. Es umfasst sowohl generelle Vorgaben als auch Einzelweisungen.¹⁰ Es kann sich auf Fragen der Rechtsanwendung, der Sachverhaltsermittlung sowie der Beweiswürdigung erstrecken.¹¹ Auch im Bereich der Opportunitätsentscheidungen sind Weisungen möglich.¹² Dazu gehört die Anordnung konkreter Ermittlungsmaßnahmen nach § 161 StPO ebenso wie die Steuerung der Entscheidung über die Erhebung der öffentlichen Klage oder über Einstellungen.¹³ Von erheblicher praktischer Bedeutung sind zudem die aus dem Weisungsrecht abgeleiteten Berichtspflichten gegenüber den Ministerien. Diese können regelmäßig oder anlassbezogen eingefordert werden.¹⁴ Letzteres geschieht häufig insbesondere bei Verfahren mit politischer Relevanz. Die Berichtspflichten sind daher im politischen Kontext von erheblicher Bedeutung, bilden sie doch die notwendige Grundlage für eine Einflussnahme der Exekutive auf die Staatsanwaltschaft in Fällen von politischem Interesse.¹⁵

⁹ *Markwardt* in Schöch/Helgerth/Dölling/König (Hrsg.), FS Böttcher, 2007, 93, 96; *Schaefer* in Michalke/Köberer/Pauly/Kirsch (Hrsg.), FS Hamm, 2008, 643, 648; siehe auch *Titz* KritV 2010, 260, 263, die entsprechend darauf hinweist, dass seine Berechtigung weitgehend außer Frage steht.

¹⁰ MüKo/StPO-Brocke (Fn. 4), § 146 GVG Rn. 11; *Krauß*, in Löwe/Rosenberg StPO, 27. Aufl. 2022, § 146 GVG Rn. 3 ff.; *Paeffgen* (Fn. 3), 563, 567.

¹¹ MüKo/StPO-Brocke (Fn. 4), § 146 GVG Rn. 12; *H. Mayer*, in Karlsruher Kommentar StPO, 9. Aufl. 2023, § 146 GVG Rn. 4 sowie *Trentmann* JR 2015, 571, 575.

¹² MüKo/StPO-Brocke (Fn. 4), § 146 GVG Rn. 12; *Trentmann* JR 2015, 571, 575.

¹³ LR/StPO-Krauß (Fn. 10), § 146 GVG Rn. 5; KK/StPO-H. Mayer (Fn. 11), § 146 GVG Rn. 4; siehe aber überzeugend zur „Weisungsfeindlichkeit“ des Anfangsverdachts *Trentmann* JR 2015, 571.

¹⁴ LR/StPO-Krauß (Fn. 10), § 146 GVG Rn. 5; KK/StPO-H. Mayer (Fn. 11), § 147 GVG Rn. 1; vgl. auch BGH NJW 2008, 2057 = BGHSt 52, 220; *Eisele/Trentmann* NJW 2019, 2365, 2366; *Günter* DRiZ 2002, 55, 61 f.; *Kelker* ZStW 118 (2006), 389, 398 f.

¹⁵ Vgl. auch *Kelker* ZStW 118 (2006), 389, 398 f.; *W. Maier* ZRP 2003, 387, 388, der u.a. auf die Problematik des so drohenden „vorausseilenden Gehorsams“ hinweist und dies als „systemimmanente Folge der Weisungsgebundenheit des Staatsanwalts“ bezeichnet. Vertiefend zu der Problematik im Kontext eines möglichen politischen Missbrauchs des Strafverfahrens siehe *Petzsche*, Politischer Missbrauch des Strafverfahrens - Zu einem europäischen Schutzmaßstab und der Missbrauchsresilienz des deutschen Strafprozessrechts, zur Veröffentlichung vorgesehen 2026.

Das Weisungsrecht ist zwar weitreichend, aber nicht schrankenlos. Neben der Bindung an Recht und Gesetz nach Art. 20 III GG¹⁶ lassen sich Grenzen aus dem Legalitätsprinzip (§§ 152 II, 170 I StPO) ableiten.¹⁷ Danach sind Weisungen grundsätzlich nur zulässig, um rechtswidrige Entscheidungen zu verhindern, wenn in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht ein Entscheidungs- oder Beurteilungsspielraum besteht sowie im Bereich der Ermessensausübung.¹⁸ Weisungen müssen das Willkürverbot und den Gleichbehandlungsgrundsatz beachten und unterliegen dem Verbot justizfremder Erwägungen. Sie müssen ihrerseits frei von Ermessensfehlern sein.¹⁹ Das bedeutet beispielsweise, dass der oder die Dienstvorgesetzte eine Anklageerhebung trotz des Fehlens eines hinreichenden Tatverdachts nicht anordnen darf, aber die Beachtung der eigenen Einschätzung anordnen kann, wenn die Sach- und Beweislage unterschiedliche Einschätzungen der Erfolgsaussichten einer Anklageerhebung zulässt und diese vertretbar sind.²⁰ Erkennbar rechtswidrige Weisungen²¹ sind nach geltendem Recht für die anordnende Person strafbar (vgl. §§ 344, 345, 258a StGB) und binden auch die angewiesene Person nicht.²² Insofern ist die zulässige Einflussnahme strafrechtlich eingegrenzt.²³ Dies markiert jedoch nur die äußersten Grenzen, innerhalb derer noch ein erheblicher Spielraum besteht. Insgesamt verbleiben erhebliche Räume, in denen Anweisungen erfolgen können. Dieses Lagebild soll im Folgenden in den menschenrechtlichen Kontext eingefügt werden, um die Frage zu beantworten, ob die EMRK den Weg für eine Reform zu weisen vermag.

¹⁶ KK/StPO-H. Mayer (Fn. 11), § 146 GVG Rn. 5; LR/StPO-Krauß (Fn. 10), § 146 GVG Rn. 13.

¹⁷ Vertiefend MüKo/StPO-Brocke (Fn. 4), § 146 GVG Rn. 14 ff.; LR/StPO-Krauß (Fn. 10), § 146 GVG Rn. 13; Krey/Pföhler NSTz 1985, 145, 150 ff., die zwischen internem und externem Weisungsrecht differenzieren und für letzteres engere Grenzen ziehen; Trentmann JR 2015, 571, 574. Zu der Unzulässigkeit einer Weisung, soweit sie das Legalitätsprinzip verletzt: BGH NJW 1960, 2346 = BGHSt 15, 155, 159, 161; Lüttger GA 1957, 193, 216; Roxin DRiZ 1997, 109, 118.

¹⁸ Vertiefend Paeffgen (Fn. 3), 563, 575 ff.; siehe aber zu den Schranken auch im Bereich des Opportunitätsprinzips Krey/Pföhler NSTz 1985, 145, 149 f.

¹⁹ MüKo/StPO-Brocke (Fn. 4), § 146 GVG Rn. 16.

²⁰ So bereits Lüttger GA 1957, 193, 217.

²¹ Vertiefend zu der Frage, wann Weisungen als rechtswidrig anzusehen sind, Paeffgen (Fn. 3), 563, 575 ff.

²² MüKo/StPO-Brocke (Fn. 4), § 146 GVG Rn. 15; LR/StPO-Krauß (Fn. 10), § 146 GVG Rn. 13; KK/StPO-H. Mayer (Fn. 11), § 146 GVG Rn. 11; Kintzi DRiZ 1987, 457, 462; Lüttger GA 1957, 193, 216 f.; Paeffgen (Fn. 3), 563, 581 f.: „der zentrale Korrekturmechanismus“.

²³ Vgl. Paeffgen (Fn. 3), 563, 575.

C. Die (Richtungs-)Vorgaben der EMRK

Der menschenrechtliche Kontext des externen Weisungsrechts scheint bisher wenig beachtet. Die Diskussion in Deutschland erfolgte bisher vorwiegend mit Blick auf das deutsche (Verfassungs-)Recht.²⁴ Während die unionsrechtliche Diskussion insbesondere durch das Urteil des EuGH aus dem Jahr 2019 geprägt ist, das eine hinreichende Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft verneint hatte,²⁵ ist die Ebene der EMRK bislang nicht systematisch in die Debatte einbezogen worden. Gerade die dort verankerten Anforderungen an ein faires Verfahren legen jedoch eine strukturelle Überprüfung des bestehenden Weisungsrechts nahe. Zwar benennt die Konvention in Art. 6 EMRK die Staatsanwaltschaft nicht ausdrücklich, sie adressiert jedoch über das Leitbild des fairen Verfahrens die gesamte Architektur des Strafprozesses und damit auch jene organisatorischen und personellen Voraussetzungen, die eine faire Strafverfolgung sicherstellen. Somit entfaltet Art. 6 EMRK eine normative Wegweisung für deren Ausgestaltung.

Die politischen Organe des Europarats haben diesen Zusammenhang frühzeitig und deutlich akzentuiert. Bereits 2009 forderte die Parlamentarische Versammlung (PACE) unmissverständlich, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte vor politischer Einflussnahme zu schützen und Einzelweisungen der Justizministerien zu unterbinden. In der Resolution 1685/2009 heißt es dazu ausdrücklich:

„Prosecutors must be allowed to perform their tasks without interference from the political sphere. They must be shielded from instructions pertaining to individual cases, at least where such instructions would prevent an investigation from proceeding to court.“²⁶

Für Deutschland wurde zudem die Abschaffung ministerieller Einzelweisungen ausdrücklich angemahnt. Dementsprechend heißt es später in der Resolution unmissverständlich:

²⁴ Dazu auch *Gärditz GSZ* 2019, 133, 136.

²⁵ EuGH, Rs. C-508/18, C-82/19, ECLI:EU:C:2019:456 – *Vorabentscheidungsersuchen in der Sache OG & PI*.

²⁶ Punkt 3.2 der am 30.9.2009 von der Parlamentarischen Versammlung des Europarats beschlossenen Resolution 1685/2009 zu „Allegations of politically motivated abuses of the criminal justice system in Council of Europe member states“.

„The assembly calls on Germany to [...] abolish the possibility for ministers of justice to give the prosecution instructions concerning individual cases.“²⁷

In dieselbe Richtung wies auch der Bericht der Staatengruppe des Europarats gegen Korruption (GRECO) vom 10.10.2014.²⁸ Solche Impulse sind zwar rechtlich nicht bindend, markieren aber einen konsistenten europäischen Erwartungshorizont.

Entscheidend sind darüber hinaus die den nationalen Gesetzgeber bindenden Vorgaben der EMRK. In diesem Kontext ist zunächst zu beachten, dass die EMRK anders als an den gerichtlichen Spruchkörper keine ausdrücklichen Anforderungen an die Ausgestaltung der Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft stellt. Der für das Strafverfahren zentrale Art. 6 EMRK spricht in seinem ersten Absatz lediglich von dem „unabhängigen und unparteiischen, auf Gesetz beruhenden Gericht“, nicht aber von der Staatsanwaltschaft. Gleichwohl lassen sich aus der Konventionsgarantie gewisse Anforderungen ableiten. Denn auch die Staatsanwaltschaft hat zur Fairness des Strafverfahrens im Sinne von Art. 6 EMRK beizutragen. Dies bedeutet zunächst einmal, dass (auch) die Staatsanwaltschaft im konkreten Fall die Rechte des Beschuldigten aus Art. 6 EMRK zu wahren und zu schützen hat. Darüber hinaus muss die Staatsanwaltschaft aber auch so ausgestaltet sein, dass sie institutionell zum Schutz der Fairness des Verfahrens (und der anderen Konventionsgarantien) beiträgt und diesen mit sicherstellt.

Denn aus Art. 6 EMRK ergibt sich über den Einzelfall hinaus die allgemeine Verpflichtung der Konventionsstaaten, ein leistungsfähiges Justizsystem nicht nur zu schaffen, sondern auch zu erhalten, damit die Gerichte die Garantien des Art. 6 EMRK wirksam umsetzen können.²⁹ Das Strafverfahren muss dem enthaltenen Fairnessgebot umfassend genügen, denn das Recht auf ein faires Verfahren ist ein verbindlicher

²⁷ PACE, Doc. 11993 v. 7.8.2009, Punkt 5.4.3.

²⁸ Vierte Evaluierungsrunde, Korruptionsprävention in Bezug auf Abgeordnete, Richter und Staatsanwälte, Evaluierungsbericht Deutschland, verabschiedet auf der 65. Vollversammlung, Greco Eval IV Rep (2014) 1 E, Straßburg, 10.10.2014, VI., 252, vii. Konkret wurde empfohlen, das Recht der Justizminister, im Einzelfall externe Weisungen zu erteilen, abzuschaffen oder Transparenz zu garantieren und Weisungen, auf eine Strafverfolgung zu verzichten, spezifischer Kontrolle zu unterwerfen, siehe LR/StPO-Krauß (Fn. 10), § 146 GVG Rn. 33; Rautenberg ZRP 49 (2016), 38.

²⁹ EGMR, *Gast u. Popp/Deutschland*, Urt. v. 25.2.2000, No. 29357/95, Rn. 75 = NJW 2001, 211; *Metzger/Deutschland*, Urt. v. 31.5.2001, No. 37591/97, Rn. 42 = NJW 2002, 2856; *Satzger*, in SSW StPO, 6. Aufl. 2025, Art. 6 EMRK Rn. 17; *Harrendorf/König/L. Voigt*, in Handkommentar EMRK, 5. Aufl. 2023, Art. 6 EMRK Rn. 30.

Wertungsmaßstab für die gesamte Verfahrensgestaltung.³⁰ Dies betrifft auch die Stellung der Staatsanwaltschaft, die ein wesentliches Element einer funktionierenden Justiz darstellt. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, dass Art. 6 EMRK eine allgemeine Garantie enthält, die Bürgerinnen und Bürger umfassend vor missbräuchlicher Anwendung und Auslegung von Verfahrensvorschriften sowie willkürlichen Verfolgungspraktiken zu schützen.³¹

Um den vorgesehenen Missbrauchs- und Willkürschutz im Strafverfahren zu gewährleisten, lassen sich aus Art. 6 EMRK bestimmte Anforderungen an die Stellung der Staatsanwaltschaft konkretisieren. Zunächst aber folgt daraus nicht, dass die EMRK eine bestimmte Ausgestaltung der Rechtsstellung verlangt. Diese überlässt sie dem innerstaatlichen Recht. Der EGMR selbst betont:

„The Court is not oblivious to the fact that a variety of State prosecution systems and divergent procedural rules for conducting criminal investigations may be compatible with the Convention, which does not contemplate any particular model in this respect.“³²

Es sind verschiedene Ausgestaltungen denkbar, die von einer völligen Unabhängigkeit³³ bis hin zu einer Unterordnung unter die Exekutive reichen, sofern letztere mit ausreichenden Schutzmechanismen gegen unzulässige Einflussnahme verbunden ist. Zwar hat sich der EGMR bislang nicht konkret zur abstrakten Frage der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft geäußert, doch lässt sich aus verschiedenen Entscheidungen ein gewisses Leitbild einer von den politischen Akteuren hinreichend unabhängigen Staatsanwaltschaft ableiten. So hat der Gerichtshof in einem Urteil, in dem ein Staatsanwalt eine Verletzung von Art. 10 EMRK geltend gemacht hatte, weil er wegen seiner Bemühungen, Einflussnahme und Korruption in der Staatsanwaltschaft aufzudecken, entlassen worden war, ausgeführt:

³⁰ Esser, in Löwe/Rosenberg StPO, 27. Aufl. 2024, Art. 6 EMRK Rn. 260; Bottke in Eser/Goydke/Maatz/Meurer (Hrsg.), FS Meyer-Goßner, 2001, 73; Schaefer in Hanack/Hilger/Mehle/Widmaier (Hrsg.), FS Riess, 2002, 491.

³¹ Meyer, in Systematischer Kommentar StPO, 6. Aufl. 2023, Art. 6 EMRK Rn. 576.

³² EGMR, *Kolevi/Bulgarien*, Urt. v. 5.11.2009, No. 1108/02, Rn. 208 = BeckRS 2009, 141262.

³³ Wie beispielsweise in Italien.

„In this context the Court considers it necessary to reiterate that in a democratic society both the courts and the investigation authorities must remain free from political pressure.“³⁴

Der Gerichtshof erkennt somit an, dass eine gewisse Unabhängigkeit der Strafverfolgungsbehörden von der Politik ein wesentliches Element einer demokratischen Gesellschaft und Voraussetzung für die effektive Durchsetzung der Konventionsrechte ist. Die generelle Bedeutung, die der EGMR unabhängigen Ermittlungen beimisst, wird auch im Zusammenhang mit seiner Rechtsprechung zu den Schutzpflichten aus Art. 2 EMRK³⁵ deutlich. Dort betont er, dass effektive Ermittlungen voraussetzen, dass die mit deren Durchführung betrauten Personen rechtlich und tatsächlich unabhängig und unparteiisch sind.³⁶ Dies gilt – je nach Ausgestaltung des jeweiligen Strafverfahrens – nicht nur für die Polizei, sondern selbstverständlich auch für die Staatsanwaltschaft, soweit diese an den Ermittlungen beteiligt ist. Zu den konkreten Anforderungen führt der Gerichtshof aus:

„Independence and impartiality in cases involving high-ranking prosecutors or other officials may be secured by different means, such as investigation and prosecution by a separate body outside the prosecution system, special guarantees for independent decision making despite hierarchical dependence, public scrutiny, judicial control or other measures. [...] The system chosen by the member State concerned must however guarantee, in law and in practice, the investigation's independence and objectivity in all circumstances and regardless of whether those involved are public figures.“³⁷

Aus der EMRK lässt sich somit das Leitbild einer unabhängigen Strafverfolgung ableiten,³⁸ wenngleich die konkrete Ausgestaltung dieser Ge-

³⁴ EGMR, *Guja/Moldau*, Urt. v. 12.2.2008, No. 14277/04, Rn. 86 = BeckRS 2011, 77277.

³⁵ Zu den aus Art. 2 EMRK abgeleiteten „positive obligations“, siehe EGMR, *Grams/Deutschland*, Urt. v. 5.10.1999, No. 33677/96 = NJW 2001, 1989; EGMR, *Oğur/die Türkei*, Urt. v. 20.5.1999, No. 21594/93, Rn. 86 ff. = NJW 2001, 1991, 1903 f.

³⁶ EGMR, *Kolevi/Bulgarien*, Urt. v. 5.11.2009, No. 1108/02, Rn. 193 = BeckRS 2009, 141262: „for an investigation to be effective, persons responsible for carrying out the investigation must be independent and impartial, in law and in practice“ sowie EGMR, *Ramsahai u.a./die Niederlande*, Urt. v. 3.3.2005, No. 52391/99 = BeckRS 2005, 158520, Rn. 325 und 333-346; *Scavuzzo-Hager u.a./die Schweiz*, Urt. v. 30.11.2004, No. 41773/98 = BeckRS 2004, 155264, Rn. 78 und 80-86; *Ergi/die Türkei*, Urt. v. 28.7.1998, No. 23818/94, Rn. 83-84.

³⁷ EGMR, *Kolevi/Bulgarien* (Fn. 36), Rn. 208.

³⁸ So misst der Gerichtshof der Unabhängigkeit und politischen Neutralität der Strafverfolgungsorgane auch ein öffentliches Interesse bei EGMR, *Guja/Moldau*, Urt. v. 12.2.2008, No. 14277/04 = BeckRS 2011, 77277, Rn. 90: „The Court observes that it is in the public interest to maintain confidence in the independence and political neutrality of the prosecuting authorities of a State.“; vgl. auch EGMR, *Prager und Oberschlick/Österreich*, Urt. v. 26.4.1995, No. 15974/90 = BeckRS 1995, 124716, Rn. 34, Series A Nr. 313.

währleistung dem innerstaatlichen Recht überlassen bleibt.³⁹ Gleichwohl lassen sich gewisse Grenzen ziehen. Eine uneingeschränkte Abhängigkeit von der Exekutive dürfte beispielsweise nicht zulässig sein. Erforderlich ist vielmehr eine hinreichende, rechtlich geregelte und abgesicherte Unabhängigkeit. Fraglich ist jedoch, was genau diese ausmacht.

Auch wenn sich der EGMR zur Frage der Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft bisher kaum konkret geäußert hat, lassen sich aus seiner Rechtsprechung gewisse Anforderungen ableiten. Denn die Ausführungen zur notwendigen Unabhängigkeit des gerichtlichen Spruchkörpers lassen sich in gewissem Umfang auch auf die Staatsanwaltschaft übertragen.⁴⁰ Dies gilt umso mehr, als je nach Ausgestaltung des Systems nicht nur die Staatsanwaltschaft, sondern auch eine Ermittlungs- bzw. Untersuchungsrichterin oder ein -richter für die Ermittlungsführung zuständig sein kann.⁴¹ Nur das (konventionskonforme) Zusammenwirken beider Institutionen kann den von der EMRK geforderten ausreichenden Schutz des Strafverfahrens vor Willkür und Missbrauch gewährleisten.

Aus Art. 6 EMRK ergibt sich insofern, dass der gerichtliche Spruchkörper bestimmte Voraussetzungen erfüllen muss, um den Anforderungen der Konventionsgarantie gerecht zu werden. So muss das Gericht unabhängig und unparteiisch sein und auf einem Gesetz beruhen. Diese Anforderungen hat der EGMR in einer umfangreichen Rechtsprechung konkretisiert. So verlangt die Unabhängigkeit im Sinne des Art. 6 EMRK beispielsweise, dass das Gericht frei von Einflüssen der Exekutive, der Legislative, der Konfliktparteien und anderer Interessengruppen ist.⁴² Die Einhaltung dieses Gebots der Unabhängigkeit beurteilt der EGMR anhand der gesetzlichen Ausgestaltung der Stellung des Gerichts. Als Kriterien zieht der Gerichtshof u.a. die Art und Weise der Ernennung der Mit-

³⁹ Vgl. EGMR, *Kolevi/Bulgarien* (Fn. 36), Rn. 208: „It is not the Court's task to determine which system best meets the requirements of the Convention.“

⁴⁰ So auch *Noguera*, Independence and Autonomy of Prosecutors in Europe: Opinion No. 16 (2021) of the Consultative Council of European Prosecutors (CCPE) of the Council of Europe, 108, 115; *Consultative Council of European Prosecutors*, CCPE (2021) 6, S. 6, wonach die Unabhängigkeit und Autonomie der Staatsanwaltschaften „eine unverzichtbare Begleiterscheinung der Unabhängigkeit der Richterschaft“ darstellt.

⁴¹ So war es auch in Deutschland bis 1974. Zu dem französischen „juge d`instruction“ siehe *Derivieux/Benillouche/Bachelet* in Delmas-Marty/Spencer (Hrsg.), *European Criminal Procedures*, 2002, The French System, 218, 229 f.

⁴² EGMR, *Vasilescu/Rumänien*, Urt. v. 22.5.1998, No. 27053/95, Rn. 41 = BeckRS 1998, 156457; SSW/StPO-Satzger (Fn. 29), Art. 6 EMRK Rn. 23.

glieder des Gerichts⁴³ sowie die Dauer ihrer Amtszeit heran.⁴⁴ Darüber hinaus müssen ausreichende Schutzmaßnahmen gegen eine Einflussnahme von außen bestehen.⁴⁵ Diese Anforderungen lassen sich auf die Staatsanwaltschaft übertragen. Zunächst muss auch ihre Stellung hinreichend gesetzlich abgesichert sein. Die Ernennung und Abberufung von Staatsanwältinnen und Staatsanwälten muss gesetzlich geregelt und an sachgerechte Kriterien gebunden sein, um eine hinreichende Unabhängigkeit zu gewährleisten. Es müssen ausreichende Schutzmaßnahmen gegen unzulässige Einflussnahme von außen bestehen. Nur durch solche Maßnahmen kann die Staatsanwaltschaft die Fairness des Verfahrens im Sinne von Art. 6 EMRK absichern und den von der EMRK geforderten Schutz vor Willkür und politischem Missbrauch im Strafverfahren bieten. Ob die nationale Ausgestaltung dem genügt, kann jedoch nur im Rahmen des jeweiligen nationalen Systems beurteilt werden.

D. Der durch das deutsche Recht zu beschreitende Weg

Angesichts dieser Wegweisung durch die EMRK stellt sich die Frage, ob die derzeitige Ausgestaltung der Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft im deutschen Recht den Anforderungen genügt. Problematisch ist dies insbesondere im Hinblick auf das externe Weisungsrecht. Zwar sind – wie oben dargestellt – gewisse Grenzen dieses Rechts anerkannt, die sich insbesondere aus der Bindung an Recht und Gesetz sowie dem Legalitätsprinzip ableiten. Doch bieten diese aus mindestens zwei Gründen keinen hinreichenden Schutz. Zum einen belassen sie – auch mangels rechtlicher Verankerung – einen erheblichen Spielraum, der gerade auch die Einflussnahme auf konkrete Einzelfälle betrifft. Dieser Spielraum wirkt sich vor allem zugunsten des Weisungsgebers aus und lässt Raum für politischen Missbrauch. Zum anderen fehlt es mangels hinreichender Transparenz auch überhaupt an einer in jedem Fall gewährleisteten Überprüfbarkeit. Dies gilt insbesondere für den Einzelfall, da solche Wei-

⁴³ Dazu vertiefend siehe Meyer, in Karpenstein/Mayer EMRK, 3. Aufl. 2022, Art. 6 EMRK Rn. 53.

⁴⁴ Siehe EGMR, *Findlay/das Vereinigte Königreich*, Urt. v. 25.2.1997, No. 22107/93, Rn. 73 = BeckRS 1997, 129556; *Campbell u. Fell/das Vereinigte Königreich*, Urt. v. 28.6.1984, No. 7819/77 u. 7878/77, Rn. 78 = BeckRS 1984, 110599; *Bryan/das Vereinigte Königreich*, Urt. v. 22.11.1995, No. 19178/91, Rn. 37 = BeckRS 1995, 124018; *Maktouf u. Damjanović/Bosnien und Herzegowina*, Urt. v. 18.7.2013, No. 2312/08 u. 34179/08 = BeckRS 2013, 12859, Rn. 49 sowie SSW/STPO-Satzger (Fn. 29), Art. 6 EMRK Rn. 23; HK/EMRK-Harrendorf/König/L. Voigt (Fn. 29), Art. 6 EMRK Rn. 66 ff.

⁴⁵ EGMR, *Mustafa Tunç und Fecire Tunç/die Türkei (GK)*, Urt. v. 14.4.2015, No. 24014/05 = BeckRS 2015, 131045, Rn. 221; *Findlay/das Vereinigte Königreich* (Fn. 44), Rn. 73; *Bryan/das Vereinigte Königreich*, Urt. v. 22.11.1995, No. 19178/91 = BeckRS 1995, 12408, Rn. 37.

sungen, sofern sie überhaupt schriftlich erfolgen, als Akteninhalt der strafbewehrten Geheimhaltung unterliegen (vgl. § 353d StGB). Demgegenüber ist bei allgemeinen Weisungen naturgemäß eine gewisse Transparenz gewährleistet, sodass die Gefahr des Missbrauchs deutlich geringer ist.⁴⁶ Hinzu kommt, dass bereits die Existenz eines Weisungsrechts, mit dessen Anwendung im Hintergrund subtil gedroht werden kann, wenn dem jeweiligen politischen Willen nicht entsprochen wird, eine mittelbare politische Einflussnahme ermöglicht.

Mithin stellt sich die Frage, welche Konsequenzen sich aus den herausgearbeiteten europäischen Vorgaben für das deutsche Recht ergeben. Wie bereits festgestellt, verlangt der europäische Schutzmaßstab nicht die Schaffung einer von der Exekutive völlig unabhängigen Staatsanwaltschaft. Er lässt eine solche zu, verlangt sie aber nicht. Sieht die Rechtsstellung der Staatsanwaltschaft aber eine Abhängigkeit von der Exekutive vor, so kommt es entscheidend darauf an, dass die konkrete Ausgestaltung im nationalen Recht gleichwohl ein hinreichend unabhängiges Handeln gewährleistet und eine unzulässige politische Einflussnahme verhindert. Nach alledem ist das externe Weisungsrecht im deutschen Recht zwar nicht zwingend abzuschaffen,⁴⁷ jedoch in seiner Ausübung einer strengeren Kontrolle zu unterwerfen. Auch ein externes Weisungsrecht im Einzelfall kann zulässig sein, sofern klare Grenzen gesetzt werden, die sicherstellen, dass die beeinflusste Entscheidung noch im Rahmen von Recht und Gesetz bleibt. Eine ausdrückliche gesetzliche Verankerung der materiellen Grenzen erscheint daher notwendig. Dabei sollte insbesondere festgelegt werden, dass jegliche Weisungen frei von justizfremden Erwägungen zu ergehen haben.⁴⁸ Dies sichert ihre Einhaltung

⁴⁶ Siehe auch *Frank* ZRP 2010, 147, 148.

⁴⁷ Die Abschaffung des ministeriellen Einzelweisungsrechts bei Fortbestand allgemeiner, transparenter Leitlinien würde jedoch das Risiko informeller oder subtiler Einflussnahme in politisch sensiblen Verfahren reduzieren und zugleich die demokratische Verantwortungszurechnung über generelle Politikziele wahren. Ausführliche Argumente dafür finden sich bei *Petzsche*, Politischer Missbrauch des Strafverfahrens - Zu einem europäischen Schutzmaßstab und der Missbrauchsresilienz des deutschen Strafprozessrechts, zur Veröffentlichung vorgesehen 2026. Für ein Abschaffen spricht darüber hinaus ganz praktisch, dass es solche Staatsanwälte in Deutschland bereits gibt und sie ihre Funktion bisher ohne Probleme voll erfüllen. Denn die deutschen Delegierten Europäischen Staatsanwältinnen und -staatsanwälte sind – entsprechend den europäischen Vorgaben – völlig unabhängig von politischen Weisungen. Für sie gilt nach § 5 I 1 EUStAG eine Ausnahme. Sie sind in ihrer Eigenschaft als DESTa ausschließlich den Weisungen und der Aufsicht nach Maßgabe der Verordnung (EU) 2017/1939 unterstellt. §§ 144–147 GVG finden auf sie keine Anwendung, wie in § 5 I 2 EUStAG klargestellt wird.

⁴⁸ Dies entspricht dem vorgelegten Referentenentwurf der Ampel-Regierung (Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz [Fn. 2], S. 3), in dem ein neuer § 146 II GVG mit folgendem Wortlaut vorgeschlagen wurde:

ab, denn die fehlende Verankerung trägt zu Unsicherheiten und problematischen Spielräumen bei. Um die Einhaltung dieser Grenzen zu gewährleisten, ist es darüber hinaus entscheidend, dass die Überprüfbarkeit durch Transparenz sichergestellt ist. Dies könnte durch ein Schriftlichkeitserfordernis erreicht werden, das zumindest eine interne Transparenz gewährleisten würde. Möglich wäre eine Regelung dergestalt, dass – wie auch im gescheiterten Reformvorschlag der Ampelkoalition vorgesehen⁴⁹ – Weisungen schriftlich erteilt und begründet werden müssen.

Eine Reform des externen Weisungsrechts erscheint im Kontext des europäischen Rechtsrahmens somit als notwendig. Die EMRK verlangt zur Absicherung eines fairen Verfahrens als Minimum eine klare Transparenzregelung für externe Weisungen sowie eine – gesetzlich verankerte – inhaltliche Begrenzung insbesondere von Einzelweisungen. Die Frage, ob das Einzelweisungsrecht darüber hinaus ganz abgeschafft werden sollte, bleibt damit eine rechtspolitische Frage, für die die EMRK zwar eine Richtung vorgibt, dies aber nicht zwingend vorschreibt.

E. Fazit

Die Debatte um das externe Weisungsrecht gegenüber der Staatsanwaltschaft ist mehr als eine organisationsrechtliche Detailfrage; sie berührt das Fundament eines rechtsstaatlichen Strafverfahrens. Die aktuelle deutsche Ausgestaltung verfolgt eine doppelte Logik: interne Hierarchie zur Sicherung einheitlicher Rechtsanwendung und externe Steuerungsbefugnis zur demokratischen Rückbindung. Diese Konstruktion ist historisch gewachsen und materiell begründbar, erzeugt aber – gerade im Einzelfall – strukturierte Einfallstore für politische Einflussnahme, die weder durch bloße Appelle zur „maßvollen Ausübung“ noch durch eine ungeschriebene Selbstbindung verlässlich eingehegt werden.

„Weisungen zur Sachleitung durch Vorgesetzte nach § 147 haben den Legalitätsgrundsatz (§ 152 Absatz 2 der Strafprozessordnung) zu beachten und sind nur zulässig

1. zur Verhinderung rechtswidriger Entscheidungen,
2. soweit in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht ein Entscheidungs- oder Beurteilungsspielraum besteht oder
3. im Bereich der Ermessensausübung.

Sie ergehen frei von justizfremden Erwägungen.“

Eine entsprechende Regelung ist zu befürworten, da sie den Vorgaben der EMRK entspricht.

⁴⁹ Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz (Fn. 2), S. 3.

Wie aufgezeigt, bietet die bisher unterbelichtete Ebene der EMRK hier einen wichtigen Kompass: Zwar gibt die EMRK kein starres Modell der Strafverfolgung vor, verlangt aber eine hinreichende Gewährleistung der Unabhängigkeit der Strafverfolgung. In dieser Gesamtschau zeigt sich Reformbedarf, ohne dass eine radikale Systemumstellung zwingend erforderlich wäre. In seiner gegenwärtigen Breite und Intransparenz ist das externe Weisungsrecht jedoch nur bedingt mit dem menschenrechtlichen Mindeststandard kompatibel. Problematisch ist weniger die (nachweislich) seltene Ausübung formaler Einzelweisungen als deren bloße Möglichkeit in Kombination mit Berichtswesen und informellen Kommunikationskanälen. Genau hier entsteht ein struktureller Anreiz zur Einflussnahme und eine Wahrnehmungslücke, die das Vertrauen in die Objektivität der Strafverfolgung beschädigt. Die EMRK verlangt keinen vollständigen Verzicht auf politische Rückbindung, wohl aber funktionsfeste Sicherungen gegen missbräuchliche Steuerung in Form klarer, geregelter materieller Grenzen sowie eines zwingenden Schriftlichkeits- und Begründungserfordernisses. Wo diese fehlen, verbleiben Räume für eine unzulässige politische Einflussnahme – und das genügt dem europäischen Maßstab nicht. Es wäre daher zu wünschen, dass ein weiterer Versuch der Reform des externen Weisungsrechts unternommen und dabei dem europäischen Kompass gefolgt würde.

Dieses Reformziel ist nicht allein normativ motiviert. Es dient in erster Linie einem Gut, das rechtsstaatliche Systeme trägt: Vertrauen. Da die Strafverfolgung über erhebliche Eingriffs- und Steuerungsmacht verfügt, leidet die Akzeptanz von Entscheidungen und die Autorität des Rechts insgesamt, wenn der Eindruck entsteht, dass politische Opportunität auch nur potenziell die Richtung vorgibt. Ein System, das Einflusskanäle transparent macht und somit Rechenschaft erzwingt, schützt nicht nur die Rechte von Beschuldigten, sondern auch die demokratische Kultur, die auf rechtsstaatliche Verfahren vertraut. Damit ist die Linie klar: Das deutsche Recht erfüllt zwar viele Elemente eines fairen Strafverfahrens, verfehlt aber die Anforderungen der EMRK an eine hinreichend unabhängige Strafverfolgungsbehörde. Der Weg zur Konvergenz ist leicht realisierbar – über Transparenz und gesetzlich verankerte materielle Schranken. Die EMRK weist den Weg.