

22.02.00

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

**Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen mit der
Besetzungsreduktion bei den großen Strafkammern und
Jugendkammern**

Prof. Dr. Hertã Däubler-Gmelin MdB
Bundesministerin der Justiz

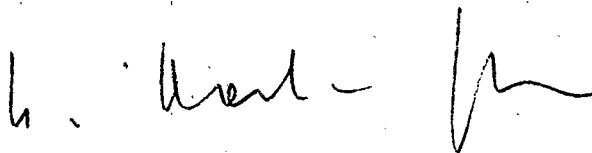
Berlin, den 17. Februar 2000

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsidenten
Prof. Dr. Kurt Biedenkopf

Sehr geehrter Herr Präsident,

anliegend übermittle ich den auf Ersuchen des Deutschen Bundestages vom 28. November 1997 (BT-Drs. 13/9252) abgegebenen Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen mit der Besetzungsreduktion bei den großen Strafkammern und Jugendkammern zu Ihrer Unterrichtung.

Mit freundlichen Grüßen



Bericht der Bundesregierung über die Erfahrungen mit der Besetzungsreduktion bei den großen Strafkammern und Jugendkammern

1. Anlass des Berichts

Durch Beschluss vom 28. November 1997 hat der Deutsche Bundestag die Bundesregierung aufgefordert, bis spätestens 31. Dezember 1999 darüber zu berichten, ob sich die im Gesetz zur weiteren Verlängerung strafrechtlicher Verjährungsfristen und zur Änderung des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (3. Verjährungsgesetz – 3. VerjG – BGBl. I 1997, 3223) beschlossene Verlängerung der Justizentlastungsmaßnahmen in der Praxis bewährt hat.

Die im 3. VerjG beschlossenen Entlastungsmaßnahmen betreffen die Kammerbesetzungen nach § 76 Abs. 2 GVG und § 33b Abs. 2 JGG.

Gemäß § 76 Abs. 1 GVG sind die großen Strafkammern mit drei Berufsrichtern und zwei Schöffen besetzt. Dies gilt ausnahmslos, sofern die große Strafkammer als Schwurgericht entscheidet. Im übrigen hat das Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege vom 11. Januar 1993 (RpflEntlG, BGBl. I 1993, 50) in § 76 Abs. 2 GVG die Möglichkeit einer verringerten Besetzung mit zwei Berufsrichtern und zwei Schöffen vorgesehen, sofern nicht nach dem Umfang oder der Schwierigkeit der Sache die Mitwirkung eines dritten Richters notwendig erscheint. Eine ähnliche Regelung ist in Artikel 7 Nr. 2 RpflEntlG für die großen Jugendkammern getroffen worden (§ 33b Abs. 2 JGG).

Das RpflEntlG hat nach seiner Begründung den Zweck, durch Verfahrensvereinfachungen und -verbesserungen u.a. in der Strafgerichtsbarkeit die Bereitstellung personeller Ressourcen zu ermöglichen, um den Aufbau einer funktionierenden rechtsstaatlichen Justiz in den neuen Ländern zu gewährleisten.

Diese Maßnahmen galten zunächst befristet bis zum 28. Februar 1998 (Artikel 15 RpflEntlG). Mit Artikel 3 des 3. VerjG wurde die Fortgeltung dieser Regelungen bis zum 31. Dezember 2000 beschlossen, da die Notsituation der Justiz in den neuen Ländern nicht behoben war und weitere Erfahrungen mit der Besetzungsreduktion gesammelt werden sollten. Gleichzeitig wurde die Bundesregierung aufgefordert, bis zum 31. Dezember 1999 mitzuteilen, wie sich die dargestellte Besetzung der Strafkammern bewährt hat.

Das Bundesministerium der Justiz hat in zwei Berichten aus den Jahren 1995 und 1997 über die Auswirkungen des Rechtspflegeentlastungsgesetzes dem Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages praktische Erfahrungen im Zusammenhang mit § 76 Abs. 2 GVG mitgeteilt. Eine nennenswerte Entlastungswirkung konnte 1995 noch nicht festgestellt werden. 1997 zeigte sich ein verstärktes Wirksamwerden der Entlastungsmaßnahmen jedenfalls innerhalb der einzelnen Spruchkörper, die jedoch mehrheitlich nicht zu einer Umsetzung richterlichen Personals geführt hatte.

Der vorliegende Bericht knüpft an die Berichte aus den Jahren 1995 und 1997 an und stellt die weitere Entwicklung dar. Die Bundesregierung hat hierzu die Landesjustizverwaltungen um Mitteilung von Zahlenmaterial und um Stellungnahme gebeten. Dem Bericht liegt daneben eine Auswertung der StP/Owi-Statistik, in der Verfahrensdaten der Länder gesammelt werden, insbesondere der Jahre 1997 und 1998 zugrunde; die Zahlen für 1999 lagen bei seinem Abschluss noch nicht vor. Eine Übersicht ist als Anlage beigelegt.

2. Entwicklung der Verfahren in verringerter Kammerbesetzung

Die sich schon 1997 abzeichnende Tendenz, von der Besetzungsreduktion in steigendem Maße Gebrauch zu machen, hat sich 1998 fortgesetzt.

Bundesweit wurde 1998 in 51,2 % sämtlicher Verfahren, in denen dies zulässig ist, eine Besetzung mit zwei Berufsrichtern beschlossen. Getrennt nach Spruchkörpern ergibt sich, dass die großen Strafkammern in 55,8 % der Verfahren, die großen Wirtschaftsstrafkammern in 36,8 % und die großen Jugendkammern in 41,7 % eine verringerte Besetzung beschlossen haben. Die steigende Tendenz der Vorjahre setzte sich daher fort.

Bei Betrachtung der Situation in den Bundesländern hat sich trotz beträchtlicher regionaler Unterschiede im einzelnen in der Mehrzahl der Länder der Anteil der Verfahren mit Besetzungsreduktion noch einmal deutlich gesteigert bzw. auf hohem Niveau stabilisiert. Im einzelnen ergibt sich folgendes:

a) Verfahren vor den großen Strafkammern, Wirtschaftsstrafkammern und Jugendkammern insgesamt

Am häufigsten wurde 1998 die verringerte Kammerbesetzung in Hessen (67,3 %), Rheinland-Pfalz (64,4 %), Baden-Württemberg (63 %), Bayern (63 %), Sachsen (62,5 %) und Thüringen (60,4 %) beschlossen. Gegenüber 1997 lag darin eine Steigerung um bis zu 6 Prozentpunkten, gegenüber 1996 um bis zu 24. In Hessen ging der Anteil auf hohem Niveau leicht gegenüber 1997 zurück.

Im „Mittelfeld“ variiert der Anteil der Verfahren mit zwei Berufsrichtern zwischen 58,5 % in Hamburg und 24,5 % in Berlin. Gemeinsam ist auch diesen Zahlen eine zum Teil deutliche Steigerung gegenüber den Vorjahren. Lediglich in drei Ländern (Brandenburg, Hamburg und Sachsen-Anhalt) sind die betreffenden Beschlüsse in nennenswertem Umfang gegenüber 1997 zurück gegangen, am stärksten in Hamburg um ca. 12 Prozent (dort allerdings von einem im Vorjahr sehr hohen Niveau von 70 % der Verfahren).

In lediglich 8,6 % der Fälle wurde 1998 von der Besetzungsreduktion im Saarland Gebrauch gemacht; nach einer Mitteilung des saarländischen Justizministeriums scheint die Zweierbesetzung im ersten Halbjahr 1999 jedoch verstärkt zum Einsatz gekommen zu sein, so dass auf einen zukünftigen prozentualen Anteil von 29 % geschlossen werden kann.

b) Besetzungsreduktion in den verschiedenen Spruchkörpern

Nach den vorliegenden Zahlen machten die großen Strafkammern am umfangreichsten Gebrauch von der Besetzungsreduktion. In zehn Bundesländern wurden in über 50 % der großen Strafkammerverfahren die verringerte Besetzung beschlossen; der Spitzenwert lag bei 72,4 % (Hessen). Gemeinsam ist den Zahlen auch hier eine verstetigende bzw. steigende Tendenz (Ausnahmen: Brandenburg, Hamburg, Sachsen-Anhalt).

Ein uneinheitlicheres Bild ergibt sich bei den großen Wirtschaftsstraf- und Jugendkammern. Die Zahlen zwischen den Bundesländern weichen beträchtlich voneinander ab. So wurde beispielsweise in Bremen 1998 in keinem Verfahren von der großen Wirtschaftsstrafkammer eine verminderte Besetzung beschlossen, in Hamburg dage-

gen in 71,4 % der Verfahren. Auch innerhalb eines Bundeslandes gab es von Jahr zu Jahr beträchtliche Sprünge nach oben oder unten. Ebenso verhielt es sich bei den großen Jugendkammern. Gleichwohl kann festgestellt werden, dass – mit Ausnahmen und Abweichungen im einzelnen – seit der Einführung dieser Entlastungsmaßnahmen in stets steigendem Umfang auch die großen Wirtschaftsstrafkammern und Jugendkammern von ihr Gebrauch machen.

3. Stellungnahme der Bundesländer

Soweit sich die Landesjustizverwaltungen über die bloße Mitteilung von Zahlenmaterial hinaus geäußert haben, geben sie einheitlich eine die Spruchkörper entlastende Wirkung der Besetzungsreduktion an. Die Entlastung der Kammern bestehe darin, dass der dritte Berufsrichter in der Verhandlungszeit andere richterliche Aufgaben wahrnehmen könne. Die Entlastungswirkung sei zum Teil erheblich.

Dies hat überwiegend allerdings nicht zu konkreten Einsparungen von Planstellen in den Bundesländern geführt. Die meisten Bundesländer gehen davon aus, dass ein eventueller Minderbedarf durch den gestiegenen Umfang und die erhöhte Schwierigkeit der Verfahren ausgeglichen werde. Darüber hinaus führe der Entlastungseffekt dazu, dass trotz gestiegener Aufgaben und Belastungen auf die Anforderung zusätzlicher Stellen verzichtet werden könne. Die Entlastung erlaube daher lediglich die Abdeckung eines inzwischen eingetretenen Mehrbedarfs.

In zwei Ländern war es hingegen möglich, aufgrund der Besetzungsreduktion konkrete Stellen einzusparen: In Bremen hat die Besetzungsreduktion gemeinsam mit anderen Maßnahmen im Ergebnis zu der Einsparung einer Stelle eines Vorsitzenden Richters und einer halben Stelle eines beisitzenden Berufsrichters geführt. Hamburg gab an, die Entlastungswirkung habe es dem Landgericht ermöglicht, (nicht näher bezifferte) Planstellen ohne Funktionsverluste einzusparen.

Eine Reihe von Bundesländern sprechen sich für die Verlängerung bzw. unbefristete Fortgeltung der Bestimmungen des § 76 Abs. 2 GVG und des § 33b Abs. 2 JGG aus.

Aus Sicht der Praxis haben sich diese Bestimmungen bewährt und sollten beibehalten werden. Eine Aufhebung würde angesichts begrenzter finanzieller und personeller Ressourcen zu einer unvermeidbaren Mehrbelastung der Gerichte führen.

4. Bewertung

a) Bewährung der Maßnahmen

Die Erwartung des Gesetzgebers, die Besetzung des § 76 Abs. 2 GVG werde in der Mehrheit der Fälle zu beschließen sein (vgl. BT-Drs. 12/1217, S. 47) hat sich in den meisten Bundesländern erfüllt. Die Bestimmung erfreut sich zunehmender Akzeptanz bei den Gerichten. In den Jahren 1997 und 1998 wurde das Entlastungspotenzial von § 76 Abs. 2 GVG und § 33b Abs. 2 JGG im Vergleich zu den Vorjahren weiter ausgeschöpft. Die in den meisten Ländern anhaltende steigende Tendenz lässt darauf schließen, dass auch in Zukunft in hohem Masse von dieser Bestimmung Gebrauch gemacht werden wird. Soweit die Zahlen innerhalb eines Bundeslandes, getrennt nach Spruchkörpern oder von Jahr zu Jahr stark voneinander abweichen, zeigt dies, dass die Strafkammern nicht stereotyp, sondern sehr situationsbedingt und am Einzelfall orientiert von der Möglichkeit der Besetzungsreduktion Gebrauch machen. Dies ist sachgerecht und war vom Gesetzgeber so intendiert. Bei kleinen Bundesländern mit entsprechend wenigen Verfahren sind diese Einzelfallentscheidungen geeignet, relativ starke Sprünge in der Statistik zu bewirken.

Der Gesetzgeber ging bei Verabschiedung des RpfEntlG von einer schwer quantifizierbaren, allenfalls 10 % der Arbeitskraft eines Richters betragenden, also eher mäßigen Entlastungswirkung dieser Einzelmaßnahme aus (BT-Drs. 12/1217, S. 48). Die Bundesländer sind demgegenüber der Auffassung, die Besetzungsreduktion trage innerhalb der einzelnen Spruchkörper zu einer erheblichen Entlastung bei, die es ihnen erlaube, eine zwischenzeitlich eingetretene Mehrbelastung ohne zusätzliches Personal zu bewältigen. Zusätzlich hat § 76 Abs. 2 GVG zwei Bundesländern konkrete Stelleneinsparungen ermöglicht. Die Erwartungen des Gesetzgebers hinsichtlich des Entlastungseffekts der Besetzungsreduktion haben sich daher erfüllt.

Dem Aufbau der Justiz in den neuen Ländern kommt die Besetzungsreduktion insofern zugute, als dort ein sparsamer Einsatz des Justizpersonals und damit die Gewinnung personeller Ressourcen für die Erledigung zusätzlicher Verfahren und Aufgaben ermöglicht wird. Auch in der Bewältigung einer konkreten Mehrbelastung der Gerichte durch frei gewordene Arbeitskraft ohne konkrete Stelleneinsparungen, also der Ausschöpfung aller „Binnenreserven“, sieht die Bundesregierung einen Entlastungseffekt, der mit dem RpflEntlG beabsichtigt war (vgl. BT-Drs. 12/1217, S.17/18).

b) Ausblick

Die Bundesregierung plant im Rahmen einer umfassenden Justizreform eine Rechtsmittelreform in Strafsachen. Hierzu liegen dem Bundesministerium der Justiz ein Gutachten des Max-Planck-Instituts zur „Rechtswirklichkeit und Effizienz des deutschen Rechtsmittelsystems im Strafrecht unter Berücksichtigung des internationalen Standards“, eine Studie der Professoren Dölling und Feltes zur „Dauer von Strafverfahren vor den Landgerichten“ und ein Gutachten der Großen Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes zur „Reform der Rechtsmittel im Strafverfahren“ vor.

Mit diesem Reformansatz soll eine stimmige Differenzierung der Funktion der einzelnen Instanzen erreicht werden, wobei die zweite Instanz auf die Kontrolle und Korrektur von Fehlern im rechtlichen und tatsächlichen Bereich konzentriert werden soll. Eng verknüpft mit der Funktionsdifferenzierung ist die Frage nach der zukünftigen Besetzung der einzelnen Spruchkörper. In welcher Weise eine Besetzungsreduktion in die dort vorgeschlagenen Konzepte miteinbezogen werden kann, wird Gegenstand der weiteren Reformüberlegungen sein.

5. Zusammenfassung

Die Verlängerung der Möglichkeit des § 76 Abs. 2 GVG und § 33b Abs. 2 JGG, in der Hauptverhandlung vor der großen Strafkammer bzw. Jugendkammer mit zwei Berufsrichtern zu verhandeln, hat sich vor der Intention des RpflEntlG, Ressourcen für den Aufbau der Justiz in den neuen Ländern freizusetzen, bewährt.

Verfahren mit 2 Berufsrichtern (§ 76 Abs. 2 GVG, § 33b Abs. 2 JGG)

Land	*)	Große Strafkammer					Große Wirtschaftskammer					Große Jugendkammer					Insgesamt				
		1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998	1994	1995	1996	1997	1998
BW	a	441	462	531	605	606	28	43	39	42	36	113	122	134	140	138	582	627	704	787	780
	b	45,3	50,0	56,9	62,0	67,6	30,8	45,7	39,8	43,3	36,0	45,0	45,2	51,7	57,1	57,0	44,3	48,7	54,6	59,7	63,0
BY	a	466	670	798	795	799	37	82,1	89	86	93	26	84	94	123	136	529	836	981	1.004	1.028
	b	49,5	57,1	64,6	67,7	69,1	21,0	36,6	43,8	42,6	48,7	15,7	33,2	40,2	43,6	47,9	41,2	50,6	58,6	60,5	63,0
BE	a	112	121	140	166	192	3	4	5	4	12	23	31	28	28	18	138	156	173	198	222
	b	16,9	19,6	21,6	22,3	28,6	13,0	33,3	19,2	21,1	33,3	11,9	15,2	15,4	13,1	9,0	15,7	18,3	20,2	20,2	24,5
BB	a	47	107	115	104	89	3	1	1	4	1	61	61	50	61	61	111	169	166	169	131
	b	20,6	53,8	53,2	46,2	33,3	21,4	7,1	7,7	13,3	4,8	26,8	37,9	33,1	36,1	36,5	23,6	45,2	43,7	39,9	33,2
HB	a	54	51	51	70	67		6,7	13,3	20,0	0,0		7	6	7	9		62	59	42,1	81
	b	46,2	52,6	50,9	60,9	58,8		16	16	29	20		29,2	21,4	29,2	60,0		39,7	42,1	60,9	55,1
HH	a	189	178	185	185	209		59,3	55,2	78,4	71,4		13	4	4	11		218	198	198	221
	b	64,7	66,4	76,1	66,6	66,6		36	56	56	60		29,5	13,8	21,2	16,2		60,1	60,7	70,6	68,5
HE	a	489	525	668	719	653	36	30	66	56	60	69	83	75	87	86	594	638	809	862	799
	b	50,1	57,5	66,9	73,6	72,4	23,2	25,4	52,8	57,7	56,1	35,6	44,1	44,4	46,8	48,3	44,8	52,3	62,6	68,4	67,3
MV	a	57	82	82	85	79		2	9	7	2		31	23	24	23		90	114	116	104
	b	30,6	51,6	56,7	56,7	62,7		20,0	64,3	53,8	15,4		29,2	29,9	33,3	34,3		29,8	45,6	49,4	50,5
NI	a	296	240	431	372	388	18	11	21	26	22	70	73	88	96	123	384	324	540	494	533
	b	37,6	34,8	48,7	47,8	47,1	23,4	15,5	33,9	32,9	32,8	29,0	29,8	26,8	31,7	42,0	34,8	32,2	42,4	42,6	45,0
NW	a	1.007	937	1.014	1.107	1.155	61	66	78	80	101	189	233	248	234	216	1.257	1.236	1.340	1.421	1.472
	b	39,2	40,1	44,5	41,9	50,1	18,0	23,2	24,5	24,6	27,3	33,8	43,2	45,1	43,9	39,3	36,3	39,1	42,6	40,6	45,6
RP	a	189	226	247	372	375	3	8	2	13	15	31	38	36	44	38	223	272	285	429	428
	b	33,2	45,5	46,3	64,0	71,8	5,2	22,2	4,8	29,5	35,7	18,9	27,7	26,9	33,8	37,6	28,2	40,6	40,2	56,8	64,4
SL	a	5	11	11	11	11	1	1	1	2	4	0	0	0	0	0	6	12	12	13	15
	b	4,3	14,3	10,2	8,8	8,5	25,0	9,1	11,1	40,0	50,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	8,6	7,7	8,1	8,6
SN	a		91	116	155	160		1	25	24	27		70	122	116	113	162	162	263	295	300
	b		30,0	43,0	62,2	61,8		3,0	50,0	64,9	52,9		44,0	58,1	59,8	66,5	32,7	32,7	49,6	61,5	62,5
ST	a	72	66	67	108	50	2	2	0	4	0	30	54	80	63	62	104	112	147	175	112
	b	29,9	27,7	28,6	47,8	31,1	20,0	11,1	0,0	13,8	0,0	16,5	33,5	30,0	49,2	52,1	24,0	29,4	28,3	45,7	36,5
SH	a	46	51	85	76	84	3	6	2	1	6	4	8	13	20	16	53	65	100	97	106
	b	23,6	26,0	43,6	36,4	39,8	17,6	30,0	28,6	7,7	37,5	8,2	22,9	21,7	35,7	30,8	20,3	25,9	38,2	34,9	38,0
TH	a	89	69	61	96	93	7	2	1	3	2	65	46	37	50	47	161	117	99	149	142
	b	52,0	50,7	48,4	64,9	65,5	53,8	13,3	7,1	25,0	40,0	47,8	49,5	34,9	43,5	53,4	50,3	48,0	40,2	54,2	60,4
kund	a		3.865	4.595	5.026	4.990		276	357	385	401		954	1.038	1.100	1.097		5.096	5.990	6.511	6.488
	b		43,6	50,0	52,5	55,8		27,1	34,2	36,4	36,8		35,7	36,8	40,5	41,7		40,6	45,9	48,8	51,2

*) a = Absolute Angaben.
 b = Prozente bez. aller Verfahren, bei "Insgesamt" bez. aller Verfahren, bei denen die Besetzung mit 2 Berufsrichtern zulässig ist.