

Beschlussempfehlung und Bericht des Rechtsausschusses (6. Ausschuss)

**zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD
– Drucksache 16/10570 –**

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege

A. Problem

Die Möglichkeit der großen Straf-, Wirtschaftsstraf- und Jugendkammern, in geeigneten Fällen in reduzierter Besetzung mit zwei statt drei Berufsrichtern zu verhandeln (Besetzungsreduktion), zuletzt verlängert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3416), läuft am 31. Dezember 2008 aus.

B. Lösung

Der Gesetzentwurf sieht eine Verlängerung der Besetzungsreduktion um weitere drei Jahre vor, innerhalb derer rechtstatsächliche Erkenntnisse erhoben und die bisherige Anwendungspraxis evaluiert werden soll.

Annahme des Gesetzentwurfs mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.

C. Alternativen

Keine

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

den Gesetzentwurf auf Drucksache 16/10570 unverändert anzunehmen.

Berlin, den 12. November 2008

Der Rechtsausschuss

Andreas Schmidt (Mülheim)
Vorsitzender

**Siegfried Kauder
(Villingen-Schwenningen)**
Berichterstatter

Joachim Stünker
Berichterstatter

Mechthild Dyckmans
Berichterstatterin

Wolfgang Neskovic
Berichterstatter

Jerzy Montag
Berichterstatter

Bericht der Abgeordneten Siegfried Kauder (Villingen-Schwenningen), Joachim Stünker, Mechthild Dyckmans, Wolfgang Neskovic und Jerzy Montag

I. Überweisung

Der Deutsche Bundestag hat die Vorlage auf **Drucksache 16/10570** in seiner 183. Sitzung am 16. Oktober 2008 beraten und an den Rechtsausschuss zur alleinigen Beratung überwiesen.

II. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im Ausschuss

Der **Rechtsausschuss** hat die Vorlage in seiner 117. Sitzung am 12. November 2008 beraten und mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, FDP und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. beschlossen, die Annahme zu empfehlen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** wies auf die Hintergründe der damaligen Einführung der Besetzungsreduktion bei den Straf- und Jugendkammern hin, die vorrangig der Notsituation der Justiz nach der Wiedervereinigung Rechnung tragen sollte. Sie sei nur für eine Übergangszeit geplant gewesen und nun sei zu befürchten, dass es zu einer Dauerregelung käme. Es habe sich in den Ländern eine unterschiedliche Praxis herausgebildet, in einigen Bundesländern sei ein hoher Anstieg der Hauptverfahren in Zweierbesetzung zu verzeichnen, dies sei eine fragwürdige Entwicklung. Eine dauerhafte Möglichkeit der Besetzungsreduktion sei verfassungsrechtlich bedenklich. Bei dem Verfahren vor der großen Strafkammer handle es sich um die einzige Tatsacheninstanz, deren gesetzliches Leitbild aus gutem Grund die Besetzung mit drei Berufsrichtern sei, die es ermögliche, die Aufgaben in der Hauptverhandlung sachgerecht zu verteilen. Sie stimme dem Gesetzentwurf der Regierungsfractionen der CDU/CSU und SPD insofern zu, dass eine umfassende Evaluation der Anwendungspraxis von § 76 Abs. 2 des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) und § 33b Abs. 2 des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) erforderlich sei. Diese solle auf Grundlage der Länderumfrage aber bis zum 31. Dezember 2009 erfolgen.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** stellte daher folgenden Entschließungsantrag:

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Bundestag fordert die Bundesregierung auf:

bis zum 31. Dezember 2008 die in Bundestagsdrucksache 16/10570 genannte Länderumfrage vorzulegen, und die rechtstatsächlichen Erkenntnisse und die bisherige Anwendungspraxis bis zum 31. Dezember 2009 umfassend zu evaluieren. Danach wird zu entscheiden sein, ob eine Änderung der Bestimmungen des § 76 GVG und § 33 b JGG nach dem 31. Dezember 2011 in Betracht kommen kann.

Begründung

Gemäß § 76 I des Gerichtsverfassungsgesetzes (GVG) sind die großen Strafkammern mit drei Berufsrichtern und zwei Schöffen besetzt. Das Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege vom 11. Januar 1993 (RpflEntlG) hat in § 76 II GVG für die großen Strafkammern die Möglichkeit eingeführt, in

der Hauptverhandlung in der Besetzung mit zwei Berufsrichtern und zwei Schöffen zu verhandeln, sofern nicht nach Umfang und Schwierigkeit der Sache die Mitwirkung eines dritten Richters notwendig erscheint. Eine vergleichbare Regelung ist in Artikel 7 Nr. 2 des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (RpflEntlG) für die großen Jugendkammern getroffen worden (§ 33 b II des Jugendgerichtsgesetzes [JGG]).

Diese Maßnahmen galten zunächst befristet bis zum 28. Februar 1998 (Artikel 15 RpflEntlG). Mit Artikel 3 des Gesetzes zur weiteren Verlängerung strafrechtlicher Verjährungsfristen und zur Änderung des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege vom 22. Dezember 1997 (BGBl. I S. 3232) wurden sie zunächst bis zum 31. Dezember 2000 verlängert. Weitere Verlängerungen erfolgten im Zweijahresrhythmus, zuletzt durch das Zweite Gesetz zur Modernisierung der Justiz vom 22. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3416). Mit der Einführung der Möglichkeit einer Besetzungsreduktion bei Straf- und Jugendkammern hatte der Entwurf eines Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege insbesondere die Binnenreserven zum Justizaufbau ausschöpfen wollen, um der „... Notsituation der Justiz in den neuen Ländern ...“ Rechnung zu tragen (vgl. Bundestagsdrucksache 12/1217, S. 61). Die Änderungen des § 76 II GVG und § 33 b II JGG, „... die den Rechtsschutz in besonderer Weise berühren ...“, sollten nur eine vorübergehende Regelung sein (vgl. BT-Drs. 12/1217, S. 61).

Von 1995 bis 2006 ist der Anteil der Hauptverfahren in Zweierbesetzung im Bundesdurchschnitt von 49,6 Prozent bis auf 77,1 Prozent angestiegen. Dabei sind große regionale Unterschiede zu beobachten: während im Jahre 2006 in Bayern 89,9 Prozent der Fälle in Zweierbesetzung verhandelt wurde, waren es in Brandenburg nur 54,7 Prozent. Eine tragfähige Evaluation der Länder über die Gründe für den Anstieg und die unterschiedlichen Häufigkeiten und die Auswirkungen auf die Rechtsprechung liegt nicht vor.

Die dauerhafte Möglichkeit der Besetzungsreduktion begegnet verfassungsrechtlichen Bedenken. Die Entscheidung der Strafkammer über ihre Besetzung nach § 76 II GVG bestimmt den gesetzlichen Richter i. S. v. Art. 101 GG, § 16 GVG. Gesetzlicher Richter ist das Gericht als organisatorische Einheit, das erkennende Gericht als Spruchkörper und der im Einzelfall zur Entscheidung berufene Richter. Das Gericht als Spruchkörper umfasst auch die Zusammensetzung der jeweiligen Richterbank. Gesetzliches Leitbild für die großen Strafkammern ist die Besetzung mit drei Berufsrichtern. Für die Angeklagten handelt es sich bei dem Verfahren vor der Strafkammer grundsätzlich um die einzige Tatsacheninstanz. Diese Regelung findet ihre Begründung in der Qualität der Entscheidungen dieser Instanz. Die Gesetzesbegründung zum RpflEntlG führt daher aus, dass das „... dort herrschende Kollegialitätsprinzip ... besonders geeignet [ist], die von der Ausgestaltung des Rechtsmittels vorausgesetzte besonders hohe Qualität der Entscheidung zu verbürgen. Die Mitwirkung mehrerer Berufsrichter ermöglicht es, die Aufgaben in der Hauptverhandlung sachgerecht zu verteilen, den Tat-

sachenstoff intensiver und von mehreren Seiten zu würdigen und Rechtsfragen grundsätzlich besser ... zu lösen.“ (vgl. Bundestagsdrucksache 12/1217, S. 46). Die Gesetzesbegründung zum RpfLEntLG sieht folglich drei Richter als vorzugswürdig an, denn sie „... sieht die Gefahren, die für die Qualität der Entscheidungen damit [der Zweier-Besetzung] verbunden sein können, glaubt aber, sie im Hinblick auf die besondere Lage für eine vorübergehende Zeit in Kauf nehmen zu können (vgl. Bundestagsdrucksache 12/1217, S. 47). Auch die Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs (BGH 3 StR 343/98 und 3 StR 199/03) geht davon aus, dass sich die Dreier-Besetzung bewährt hat. Damit steht der subjektive Anspruch der Bürgerinnen und Bürger aus Artikel 101 I 2 GG in Frage.

Die Gewähr des gesetzlichen Richters steht im engen Zusammenhang mit dem allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 GG). Sie verwirklicht die Forderungen aus Art. 3 im Besonderen für den Bereich der Gerichtsverfassung. Die unterschiedliche Anwendung von § 76 II GVG in den Bundesländern führt zu einer Verfahrensungerechtigkeit und widerspricht damit dem Zweck des Artikel 101 I 2 GG. Insgesamt steht eine der verfassungsrechtlichen Grundaussagen der Justiz, der Schutz des Vertrauens des Rechtssuchenden und der Öffentlichkeit auf unparteiliche und sachliche Rechtsprechung, in Frage.

Ein Auslaufen der Regelung zum Ende des Jahres 2008 führt zu einer plötzlichen Mehrbelastung der Justiz, welche durch kurzfristige gerichtsorganisatorische Maßnahmen nicht aufzufangen ist. Erst auf Grundlage einer umfassenden Evaluation der Anwendungspraxis und der Auswirkungen auf die Qualität der Rechtsprechung kann verfassungsrechtlich sinnvoll abgewogen werden, ob von dem bisherigen gesetzlichen Leitbild der Dreierbesetzung abgesehen werden kann.

Der Entschließungsantrag wurde mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU und SPD gegen die Stimmen der Fraktionen FDP, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN abgelehnt.

Die **Fraktion der FDP** erklärte, sie stimme sowohl dem Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD als auch dem Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zu. Sie unterstrich, es sei notwendig die Bundesregierung aufzufordern, innerhalb eines Jahres ein tragfähiges, langfristiges und verlässliches Gesamtkonzept vorzulegen, um entscheiden zu können, wie es weitergehen soll.

Schon deshalb sei eine Verlängerung notwendig. Für eine Zweierbesetzung bei den Großen Strafkammern sehe sie allerdings keine Gründe. Es sei im Übrigen zu bedenken, dass dann auch die Besetzung der anderen Spruchkörper, z. B. beim Verwaltungsgericht, überprüft werden müsse.

Die **Fraktion der SPD** erwiderte auf den Beitrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, innerhalb eines Jahres sei eine Evaluierung nicht zu leisten. Die Länderabfrage könne sie von der Bundesregierung kurzfristig erhalten, hierfür bräuchte es keine Aufforderung durch den Entschließungsantrag. Hinzuweisen sei im Übrigen, dass es die Länder waren, die eine Endfristung gefordert hätten. Nach der Evaluierung und einer empirischen Untersuchung sei mehr zu leisten als nur zu überlegen, ob man zu einer Dreierbesetzung zurückkehren sollte. Die Frage sei, wie die Systematik im Strafrecht angesichts der heutigen Belastung, insbesondere in den Strafkammern, in Zukunft aussehen soll. Es seien grundsätzliche Fragen zu klären, z. B. ob man Strafkammern nicht mit unterschiedlicher Besetzung einführen sollte. Diese grundsätzlichen Fragen seien nicht in einem Jahr zu lösen.

Die **Fraktion DIE LINKE.** äußerte ihre Befürchtung, dass die ständige Befristung der Regelung zu einer Dauerlösung werde, nachdem mehrmals in letzter Minute die Befristung verlängert worden sei. Die Zweierbesetzung sei bei ihrer Einführung von vielen Strafkammervorsitzenden auch aus dem Grund negativ aufgenommen worden, weil die Strafkammer am Landgericht die einzige Tatsacheninstanz sei. Es sei erforderlich, auch wegen der jüngeren Richter, dass dieses Kollegialsystem in der Dreierbesetzung erhalten bleibe. Es sei eine unglückselige Entwicklung, dass überall das Kollegialsystem abgebaut worden sei. Um aber die richtige Richtung zu unterstützen, werde sie dem Entschließungsantrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zustimmen, den Gesetzentwurf jedoch ablehnen.

Die **Fraktion CDU/CSU** bekräftigte, es sei in 15 Jahren nicht gelungen zu evaluieren. Deshalb solle man nun zügig vorgehen. Sie hob hervor, dass die Begründung des Gesetzentwurfs ergebnisoffen ist. Man könne im Rahmen der Evaluierung auch zu einem bisher nicht erörterten Ergebnis kommen. Man könne überlegen, die Zweierbesetzung an den Strafkammern zu der üblichen Besetzung zu machen und die Möglichkeit eröffnen, wie beim erweiterten Schöffengericht mit drei Richtern zu tagen.

Berlin, den 12. November 2008

Siegfried Kauder
(Villingen-Schwenningen)
Berichterstatter

Joachim Stünker
Berichterstatter

Mechthild Dyckmans
Berichterstatterin

Wolfgang Neskovic
Berichterstatter

Jerzy Montag
Berichterstatter