Hessisches Ministerium der Justiz

HESSEN

Große Justizreform

Arbeitsgruppe „Effektivere Strafverfolgung“

Bericht

Die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister hat in ihrer Herbsttagung am 25. November 2004 in Bremerhaven die Justizstaatssekretärinnen und Justizstaatssekretäre gebeten, bis zur Frühjahrskonferenz 2005 zu dem Vorhaben einer „Großen Justizreform“ detaillierte Vorschläge zu erarbeiten. Zur Umsetzung dieses Auftrages wurde bei dem Treffen der Justizstaatssekretärinnen, Justizstaatssekretäre und Justizstaatsräte am 7. Dezember 2004 in Berlin unter anderem die Arbeitsgruppe „Effektivere Strafverfolgung“ eingesetzt, die Vorschläge zu den Themen

- Effektivere Strafverfolgung durch Konzentration und Schwerpunktsetzungen
- OWI – Verfahren: Reduzierung der Rechtsmittelmöglichkeiten

unterbreiten soll. Hierzu hatte die Herbstkonferenz der Justizministerinnen und Justizminister folgende Eckpunkte beschlossen:

D-65185 Wiesbaden · Luisenstraße 13
Telefon (0611) 32-0 · Telefax (0611) 32 27 63
E-Mail: poststelle@hmdj.hessen.de · www.hmdj.hessen.de

3. Konzentration

3.1 Effektivere Strafverfolgung durch Konzentration und Schwerpunktsetzungen

Beschluss:

Die Justizministerinnen und Justizminister sprechen sich für die Sicherung einer effektiven Strafverfolgung durch Konzentration und Schwerpunktsetzungen aus. Sie bitten die Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, geeignete Maßnahmen zu prüfen.

Begründung:

Vor dem Hintergrund einer Effizienzsteigerung und Beschleunigung der Strafrechtspflege als Ziel einer großen Justizreform sind Maßnahmen zur Konzentration und Schwerpunktsetzung im Strafverfahren zu prüfen. Hierzu gehören insbesondere folgende – von den Justizministerinnen und Justizministern zum Teil unterschiedlich beurteilte – Instrumente:

a) Erweiterung der Annahmeberufung
b) Erweiterung der Rechtsfolgekompetenz im beschleunigten Verfahren auf Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren
c) Verfahrenseinstellung bei zumutbaren Befriedigungsmöglichkeiten im zivilrechtlichen Weg
d) Einführung der Einheitsstrafe im Erwachsenenstrafrecht

3.2 OWI – Verfahren: Reduzierung der Rechtsmittelmöglichkeiten

Beschluss:

Die Justizministerinnen und Justizminister sprechen sich für eine Reduzierung der Rechtsmittelmöglichkeiten bei Bagatellfällen im Ordnungswidrigkeitenrecht aus.

Begründung:

Gemäß § 79 Abs. 1 Ordnungswidrigkeitengesetz (OWiG) ist die Rechtsbeschwerde gegen ein Urteil und einen Beschluss nach § 72 OWiG u.a. zulässig, wenn (Nr. 1) gegen den Betroffenen eine Geldbuße von mehr als zweihundertfünfzig Euro festgesetzt, (Nr. 2) eine Nebenfolge nichtvermögensrechtlicher Art angeordnet oder (Abs. 1 Satz 2) die Rechtsbeschwerde vom Oberlandesgericht unter den Voraussetzungen des § 80 OWiG zugelassen worden ist.

Das skizzierte Rechtsmittelsystem belastet die Justizressourcen erheblich.

Die nahe liegende Reduzierung der Rechtsmittelmöglichkeiten kann durch eine differenzierte Lösung, die die Belange der Effizienz und der hinreichenden Rechtsschutzgewährung berücksichtigt, erreicht werden. In Betracht kommt, die Wertgrenzen in § 79 Abs. 1 Nr. 1 u. 2 OWiG und § 80 Abs. 2 Nr. 1 OWiG weiter anzuheben und eine Kategorie von Bagatellfällen vorzusehen, die von einer weiteren gerichtlichen Überprüfung auszuschließen sind. Konkret sollten Entscheidungen der Amtsrichter in Verkehrsordnungswidrigkeitensachen, durch die beispielsweise eine Geldbuße bis zu einer Höhe von 500 Euro verhängt und/oder ein Fahrverbot von bis zu einem Monat angeordnet worden ist, unanfechtbar sein.

Näherer Prüfung bedarf insoweit die Frage nach der konkreten Höhe der Ausschlussgrenze sowie der Einbeziehung weiterer so genannter Bagatellfälle neben denen der Verkehrsordnungswidrigkeiten. Anzumerken ist allerdings, dass sich wegen der Vielzahl unterschiedlichster Ordnungswidrigkeitentatbestände eine katalogmäßige Benennung einzubeziehender Ordnungswidrigkeiten als schwer umsetzbar erweisen kann und wegen der Komplexität einzelner Ordnungswidrigkeitentatbestände eine pauschale Einbeziehung aller Ordnungswidrigkeiten aufgrund einer einheitlichen Wertgrenze auch aus Gründen des Gleichheitssatzes problematisch sein kann.

Um hinreichenden Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG) zu gewährleisten, muss gegen Entscheidungen der Bußgeldstellen in jedem Fall der Rechtsweg eröffnet sein, d.h. die Einspruchsmöglichkeit beim Amtsgericht. Die weitere gerichtliche Überprüfung der amtsgerichtlichen Entscheidung dürfte demgegenüber verfassungsrechtlich nicht zwingend geboten sein. Allerdings bedarf dies näherer Prüfung. Erhalten bleiben sollte aber auf jeden Fall die Möglichkeit einer (wertunabhängigen) Zulassung der Rechtsbeschwerde durch das Beschwerdegericht nach den §§ 79 Abs. 1 S. 2, 80 OWiG, da nur so in diesem Bereich eine Fortbildung des Rechts und eine einheitliche Rechtsprechung gesichert werden kann.

Die Arbeitsgruppe hat am 22. Dezember 2004 sowie am 15. Februar 2005 jeweils in Wiesbaden unter Beteiligung von Vertretern der Landesjustizverwaltungen Hessen (Vorsitz), Bayern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz sowie mit beratender Unterstützung des Bundesministeriums der Justiz als nicht stimmberechtigter Gast getagt.

Vor dem Hintergrund der in den anderen Arbeitsgruppen zu verhandelnden strukturellen und teilweise sehr grundsätzlichen Fragestellungen sieht die Arbeitsgruppe ihren Auftrag im Wesentlichen in einer flankierenden Prüfung von Möglichkeiten einer Konzentrierung und Entlastung der Strafrechtspflege. Sie hat hierzu neben den in den Eckpunkten und deren Begründung explizit angesprochenen Änderungen des materiellen und prozessualen Strafrechts weitere Vorschläge gesichtet, die überwiegend bereits zuvor Gegenstand von gemeinsamen Überlegungen der Landesjustizverwaltungen und Gesetzesvorlagen des Bundesrates gewesen sind.

I. Abgelehnte Vorschläge:

1. Einstellung bei zumutbaren Befriedigungsmöglichkeiten außerhalb des Strafverfahrens

Die Staatsanwaltschaften werden ständig mit einer Vielzahl von Strafanzeigen – regelmäßig wegen Verdachts des Betruges – konfrontiert, die erkennbar allein auf die Durchsetzung zivilrechtlicher Forderungen zielen und allenfalls nachrangig auch eine pönale Sanktion in Kauf nehmen. Als Beispiel mag etwa der Vorhalt des Eingehungsbetruges bei nicht beglichenen Verbindlichkeiten aus Versandhausbestellungen angeführt werden, der auf die Behauptung der Zahlungsunwilligkeit bereits im Zeitpunkt der Bestellung der Waren gestützt wird. Zwar sieht das geltende Recht in § 154d StPO die Zurückstellung und ggf. auch endgültige Einstellung des Strafverfahrens mit Blick auf vorgreifliche Fragen des Zivil- oder Verwaltungsrechts vor. Hier jedoch geht es nicht um eine vorgreifliche Klärung von Rechtsfragen außerhalb des Strafrechts, sondern vielmehr ausschließlich um eine Erleichterung der Beweissituation durch Instrumentalisierung der der Staatsanwaltschaft obliegenden Amtsermittlung und Herstellung einer Drucksituation für den Anspruchsgegner und Beschuldigten. § 154d StPO ist insoweit nicht einschlägig.

Als Lösung dieses auch von der Praxis häufig beschriebenen Dilemmas hat im Rahmen der Vorarbeiten zu dem Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (strafrechtlicher Bereich) (BT-Drs. 13/4541) eine für den Bereich Ermittlungsverfahren eingesetzte Arbeitsgruppe des Strafrechtsausschusses der Konferenz der Justizministerinnen und -minister eine Vorschrift konzipiert und begründet, die als neuer § 153f in die Strafprozessordnung hätte eingefügt werden sollen:

> „Hat das Verfahren ein Vergehen zum Gegenstand, so kann die Staatsanwaltschaft mit Zustimmung des für die Eröffnung des Hauptverfahrens zuständigen Gerichts von der Verfolgung absehen, wenn es dem Verletzten zumutbar ist, Genugtuung für den erlittenen Schaden dadurch zu erlangen, dass er diesen im bürgerlichen Streitverfahren oder im Verwaltungsstreitverfahren geltend macht, es sei denn, dass die Schwere der Schuld oder das öffentliche Interesse dem entgegensteht.

Begründung:

Die einzufügende Vorschrift soll die Strafverfolgungsbehörden von Fällen entlasten, die von den Verletzten an sie nicht mit dem eigentlichen Ziel der Strafverfolgung herangetragen wurden, sondern mit dem Ziel, sich die Entscheidung über die Einschlagung des Zivil- oder Verwaltungsrechtsweges oder die Durchführung entsprechender Ansprüche dadurch zu erleichtern, dass sie Erkenntnisse ausnutzen, die Polizei und Staatsanwaltschaft aufgrund des Amtsaufklärungsgrundsatzes erlangten. Zu denken ist z.B. an schnell erstattete (schlüssige) Strafanzeigen von Ratenzahlungsgläubigern gegen säumige Schuldner oder auch an Strafanzeigen eines Unternehmens wegen angeblicher krimineller Machenschaften eines Konkurrenten. Hier soll die Verfolgungspflicht nicht völlig entfallen, jedoch auf die Fälle schwerer Schuld oder eines bestehenden öffentlichen Interesses an der strafrechtlichen Aufklärung beschränkt werden.

Eine Regelung derartiger Fälle durch eine entsprechende Erweiterung des § 154d StPO kommt nicht in Betracht, da diese auf Rechtsfragen bezogene Vorschrift keine Berührung mit der vorliegenden Problematik besitzt. Ebenso wenig ist eine Ausdehnung der Möglichkeiten des Privatklageverfahrens angezeigt; denn zum einen würde schon eine wegen der Ratenzahlungsfälle alsdann angezeigte Erweiterung des Katalogs des § 374 StPO um § 263 StGB folgerichtig zumindest auch die um § 242 StGB nach sich ziehen müssen, was quantitativ dazu führte, dass das Privatklage- zum Regelverfahren des deutschen Strafprozessrechts erwüchse, zum anderen aber würde die Aufklärungspflicht in den genannten Fällen alsdann wegen § 384 Abs. 3 i.V.m. § 244 Abs. 2 StPO lediglich von der Staatsanwaltschaft auf das Gericht verlagert, womit jeder Entlastungseffekt für die Justiz insgesamt entfiele.

Die neue Vorschrift soll in den Katalog der §§ 153 ff. StPO eingestellt werden, da sie von ihren Kriterien her hierzu eher passt als zu den §§ 154 ff. StPO.

Sie soll auf Vergehen beschränkt bleiben. Beim Verdacht eines Verbrechens ist das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung immer gegeben. Es kann auch nicht dann entfallen, wenn der Verletzte erkennbar nur zivilrechtliche Absichten verfolgt.

In Übereinstimmung mit den übrigen Opportunitätsvorschriften der StPO handelt es sich bei der neuen Vorschrift um eine Kann-Bestimmung. Dies ist auch geboten, da nur eine (weitere) Ausnahme vom erhalten bleibenden Legalitätsprinzip geschaffen wird und da die Voraussetzungen der Vorschrift weiten Interpretationen zugänglich sind.

Ebenfalls in Übereinstimmung mit einigen vorangehenden Bestimmungen (§§ 153, 153a, 153b StPO) wird die Einstellung nach § 153g StPO an die Zustimmung des Gerichts, das für die Eröffnung des Hauptverfahrens zuständig ist, gebunden. Dies ist auch deshalb angezeigt, weil die relativ unbestimmten Merkmale der Zumutbarkeit, des öffentlichen Interesses und der Schuldschwere eine Abwägung erfordern, für die die Staatsanwaltschaft nicht allein die Verantwortung tragen sollte, zumal es sich nicht um Fälle geringer Schuld handelt (vgl. unten).

Die Formulierung, dass die Staatsanwaltschaft von der Verfolgung absehen kann, schließt ebenfalls an §§ 153, 153c, 153d u. 153e StPO an und hat prozessual dieselbe Bedeutung. Eine Erweiterung der neuen Einstellungsmöglichkeit auf den Zeitpunkt nach Anklageerhebung, wie für die vorausgehenden Vorschriften in deren jeweiligem Absatz 2 oder 3 geregelt, ist nicht vorgesehen. Eine solche Erstreckung wäre lediglich für den Fall von Bedeutung, in dem sich nach Anklageerhebung herausstellt, dass zwar nach wie vor die Schuld mehr als nur gering ist, dass aber jetzt dem Opfer die Genugtuung durch das Beschreiten des Zivilrechtsweges zumutbar wäre. Dieser Fall dürfte nur selten vorkommen - abgesehen davon, dass bis zur Eröffnung die Anklage gem. § 156 StPO zurückgenommen werden und ggf. alsdann nach der neuen Vorschrift verfahren werden könnte. Im Übrigen wäre es im Sinne einer Gesamtbetrachtung der

ordentlichen Gerichtsbarkeit möglicherweise kontraproduktiv, nach Eröffnung eine Strafsache mit der Begründung einzustellen, dass der Geschädigte einen Zivilrechtsstreit beginnen könne.

Das Merkmal der Zumutbarkeit soll sicherstellen, dass der Verletzte sich nicht nach einer Einstellung nach der neuen Vorschrift von der Rechtsordnung im Stich gelassen fühlt. Damit wird eine auf die konkrete soziale, wirtschaftliche und psychische Situation des Geschädigten abstellende Prüfung verlangt, die bei einem geschädigten Unternehmen mit einer Rechtsabteilung sicherlich anders verlaufen kann als bei einem geschädigten, unbeholfenen Privatmann. Das Merkmal "Zumutbarkeit" wird daneben auch von Elementen beeinflusst, die mit den weiteren Tatbestandsvoraussetzungen des Fehlens des öffentlichen Interesses und der Schuldschwere erfasst werden: Bei öffentlichem Interesse an der Strafverfolgung und hoher Schuld wäre die Zumutbarkeit in aller Regel auch zu verneinen. Immerhin eröffnet auch in diesen Fällen die Zumutbarkeit eine - selbstverständlich nach objektiven Maßstäben, also unter Außerachtlassung personaler Eigentümlichkeiten, wie übersteigerter Rachsucht, vorzunehmende - Prüfung im Hinblick auf die subjektive Sicht des Verletzten, um zu garantieren, dass die Verfahrenseinstellung nicht den Rechtsfrieden beschädige.

Das Merkmal "Genugtuung für den erlittenen Schaden" unterscheidet sich von der sonst (z.B. in § 265a StPO, § 56b Abs. 1 Nr. 1 StGB) üblichen Formulierung "Genugtuung für das begangene Unrecht", bringt also, im Anschluss an das Merkmal der Zumutbarkeit, ebenfalls die subjektive Interessenlage des Verletzten zur Geltung: Es geht nicht darum, wie die Allgemeinheit im Hinblick auf einen Rechtsbruch zufrieden gestellt werden kann – hierfür gibt es das Merkmal des öffentlichen Interesses –, sondern wie der Geschädigte selbst ohne strafrechtliche Verfolgung auskäme. Zwar ist das Strafrecht eine Institution im Interesse der Allgemeinheit; dass ihm aber auch die Berücksichtigung privater Interessenelemente nicht wesensfremd ist, zeigen schon die Institute der Antragsdelikte und des Privatklageverfahrens. Im Übrigen erschließt sich der Begriff der Genugtuung noch weiter aus dem nachfolgend erörterten Kontext.

Der Verletzte soll die Genugtuung dadurch erlangen, dass er seinen erlittenen Schaden im bürgerlichen Streitverfahren geltend macht. Der Begriff "bürgerliches Streitverfahren oder Verwaltungsstreitverfahren" ist identisch mit dem in § 154d Satz 1 StPO. Die Geltendmachung eines Schadens ist selbstverständlich weniger als die Realisierung des Schadensersatzanspruchs. Die neue Vorschrift liefe aber ins Leere, wenn man sie von tatsächlichen Leistungen des Beschuldigten an den Verletzten abhängig machte; schließlich gibt es auch Fälle, in denen der Beschuldigte zur Wiedergutmachung gar nicht in der Lage ist. Es wird also allein darauf abgestellt, dass der Verletzte sich einen zivilrechtlichen Titel erstreiten könnte. Gewiss wird ein solcher Titel nicht immer eine volle Genugtuung des Verletzten bewirken können. Indem die Vorschrift von einer Genugtuung allein durch die gerichtliche Geltendmachung des Schadens spricht, zeigt sich aber, dass sie von einem reduzierten Begriff der Genugtuung ausgeht: Schon ein Obsiegen im Zivilprozess ist nach der Lebenserfahrung unstreitig bereits eine "erste" Genugtuung. Diese reicht, so die Konstruktion der neuen Vorschrift, für die strafrechtliche Nichtverfolgung aus, wenn dies dem Verletzten zumutbar ist. Dass in seltenen Fällen auch Verwaltungsstreitverfahren als Anlass für eine Verfahrensweise nach der neuen Vorschrift in Betracht kommen können, zeigt der beispielhafte Hinweis auf baurechtliche Nachbarstreitigkeiten.

Auch mit Einfügung eines neuen § 153g in die StPO soll die Strafverfolgung bei Vergehen nicht generell von Privatinteressen abhängig gemacht werden können. Deshalb ist es geboten, die Strafverfolgungspflicht dann beizubehalten, wenn die Schwere der Schuld oder das öffentliche Interesse dies gebieten. Zum Begriff des öffentlichen Interesses an der Strafverfolgung wird auf die §§ 153, 153a StPO Bezug genommen. Das Merkmal der Schuldschwere ist ähnlich wie in § 154c StPO formuliert: Geringe Schuld (bei fehlendem bzw. behebbarem öffentlichen Interesse) kann bereits über §§ 153, 153a StPO eine Einstellung begründen. Die neue Vorschrift erfasst also Fälle von mehr als nur geringer Schuld; erst in deren höherem Bereich ist ihre Anwendung wieder ausgeschlossen.

> Nach einer Einstellung nach der neuen Vorschrift kann das Klageerzwingungsverfahren nicht beschritten werden. Die Regelung fällt unter die entsprechende Regelung des § 172 Abs. 2 Satz 3 StPO."

Nach Beteiligung der gerichtlichen und staatsanwaltschaftlichen Praxis hat sich der Strafrechtsausschuss in seiner Sitzung vom 28. bis 30. März 1995 mehrheitlich gegen eine entsprechende Änderung der StPO ausgesprochen und daher den Vorschlag nicht in den Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege aufgenommen.

Die Arbeitsgruppe hat den Vorschlag erneut geprüft und vermag ihn mehrheitlich auch aus heutiger Sicht nicht zur Umsetzung des Ziels einer Effektivierung der Strafrechtspflege zu empfehlen.

Zwar besteht in dem hier betroffenen Massengeschäft unverändert ein Bedürfnis für Entlastungsmaßnahmen, für ein Mittel gegen den Einsatz der Staatsanwaltschaft als Hilfsinstanz eines erleichterten Inkassowesens. Auch ist der Kerngedanke eines Verzichts auf öffentliche Strafverfolgung in Fällen, in denen dem Geschädigten die Initiative zur Verschaffung von Genugtuung zugemutet werden kann, schon dem geltenden Strafverfahrensrecht nicht grundsätzlich fremd, wie etwa die Beschränkung der Offizialverfolgung in Fällen der Privatklage oder des Antragsdeliktes, der Täter-Opferausgleich und nicht zuletzt die Erledigungsmöglichkeiten auch des § 153a StPO im Zusammenhang mit Wiedergutmachungsleistungen belegen.

Letztendlich überwiegen jedoch die Bedenken gegen den Vorschlag. Trotz der vorgesehenen Limitierungen würde – gerade darin liegt das Entlastungspotential – die vorgeschlagene Änderung der StPO einen erheblichen, weiteren Einschnitt in das Legalitätsprinzip und damit eine Aufweichung dessen Funktionen als Garant eines auf Gleichbehandlung und Gerechtigkeit zielenden Strafverfahrens sowie als notwendiges Korrelat zum Anklagemonopol der Staatsanwaltschaft bewirken. Die Vorschrift würde weite Bereiche der Vermögensdelinquenz, möglicherweise aber auch Eigentumsdelikte erfassen. Kehrseite der auf der Ebene des Prozessrechts bewirkten Entlastung der Strafverfolgungsbehörde wäre eine Entkriminalisierungswirkung, die in der Bevölkerung gleichsam als Vollzugsdefizit einer in den betroffenen Bereichen nur noch abstrakt bestehenden materiellen Strafbarkeit verstanden werden könnte.

Bedenken ergeben sich insbesondere hinsichtlich der Unschärfe des Begriffs der Zumutbarkeit, die eine Abgrenzung der mit der Regelung anvisierten Fälle schwierig macht. Der Arbeitsgruppe ist es nicht gelungen, tragfähige Formulierungsalternativen zu finden, da der Gedanke der Zumutbarkeit anderweitiger Befriedigung den Kern des hier motivierten Missbrauchsgedankens ausmacht.

Die Arbeitsgruppe hat alternativ zur Schaffung einer neuen Opportunitätsvorschrift in den §§ 153 ff. StPO auch eine Erweiterung der Privatklage in den §§ 374 ff. StPO erwogen. Dabei ergibt sich die Schwierigkeit, dass der Gedanke eines missbräuchlichen Einsatzes der Staatsanwaltschaft zu privatrechtlichen Zielsetzungen mit der bisherigen Konzeption des § 374 StPO, die dem Geschädigten zunächst erweiterte Rechte und eine stärkere Position im Strafverfahren zubilligt, schwerlich vereinbar ist. Im Übrigen aber ergäben sich

auch bei einer Lösung durch Erweiterung der Privatklage die oben dargelegten Abgrenzungsschwierigkeiten, da hier ebenfalls der Gedanke der Zumutbarkeit einer anderweitigen Befriedigung als Kriterium umzusetzen wäre.

2. Verzicht auf eine Beteiligung der Staatsanwaltschaft am bußgeldrechtlichen Zwischen- und Hauptverfahren; Übertragung der Vollstreckung gerichtlicher Bußgeldentscheidungen auf die Verwaltungsbehörden

Das Justizministerium des Landes Baden-Württemberg hat mit Schreiben vom 27. Januar 2005 eine Prüfung der Herausnahme der Staatsanwaltschaft aus dem gesamten Bußgeldverfahren sowie der Verlagerung des Vollstreckungsverfahrens insgesamt auf die Verwaltungsbehörde als Maßnahme einer Effektivierung der Strafverfolgung angeregt. Diese Vorschläge waren dort Ergebnis eines Workshops zur Frage weiterer Entlastungsmöglichkeiten bei den Staatsanwaltschaften, an dem Angehörige des Justizministeriums sowie hochrangige Vertreter der staatsanwaltschaftlichen und polizeilichen Praxis des Landes Baden-Württemberg teilgenommen hatten.

Die Arbeitsgruppe vermag sich den Vorschlägen nicht anzuschließen.

Zwar könnte der Sinn des bei den Staatsanwaltschaften angesiedelten Zwischenverfahrens angesichts der statistischen Zahlen in Zweifel gezogen werden. So werden bei jährlich über 78.000 bei den Staatsanwaltschaften in Nordrhein-Westfalen eingehenden Ordnungswidrigkeitenverfahren lediglich in etwa 600 Fällen Verfahren von der Staatsanwaltschaft im Zwischenverfahren an die Verwaltungsbehörden zurückgegeben (§ 69 Abs. 4 OWiG).

Gleichwohl sieht die Mehrheit der Arbeitsgruppe eine weitere Beteiligung der Staatsanwaltschaft im Bußgeldverfahren mit Blick auf deren Wächter- und Filterfunktion als erforderlich an:

- Eine Herausnahme der Staatsanwaltschaften aus dem Bußgeldverfahren wäre mit dem Ziel einer Entlastung kaum auf das als solches eher nicht aufwändige Zwischenverfahren zu beschränken.

- Mit einer generellen Entpflichtung der Staatsanwaltschaft auch im Haupt- und Rechtsmittelverfahren allerdings wären erhebliche Eingriffe in die Struktur des Bußgeldverfahrens verbunden.

- Die Entlastung der Staatsanwaltschaft würde mit zusätzlichen Belastungen der Amtsgerichte erkauft, die in die Funktion eines ermittelnden Gerichts gedrängt würden.

- Es erscheint zweifelhaft, ob die Verwaltungsbehörden über ausreichend qualifiziertes Personal verfügen, um die Rechtsmittelverfahren durchzuführen. Im Rechtsbeschwerdeverfahren dürfte ein erheblicher Qualitätsverlust zu Lasten des Oberlandesgerichts zu besorgen sein.

- Gerade bei komplizierten Sachverhalten und rechtlichen Bewertungen aus dem Bereich des Nebenordnungswidrigkeitenrechts erscheint eine weitere Beteiligung der Staatsanwaltschaften wünschenswert.

Die Verlagerung der Vollstreckungszuständigkeit in Fällen gerichtlicher Verurteilungen würde sich überdies zu Lasten des Landesfiskus auswirken. Dieser Vorschlag wurde in der Arbeitsgruppe einstimmig abgelehnt.

II. Vorschläge, die dem Treffen der Justizstaatssekretärinnen, Justizstaatssekretäre und Justizstaatsräte zur weiteren Beratung unterbreitet werden:

1. Materielles Strafrecht:

Einführung der Einheitsstrafe im Erwachsenenstrafrecht

Das deutsche Strafrecht unterscheidet – aufbauend auf der Differenzierung von Handlungseinheit und Handlungsmehrheit – zwischen Tateinheit (§ 52 StGB) und Tatmehrheit (§§ 53 – 55 StGB). Da beim Zusammentreffen mehrerer Gesetzesverletzungen die Addition aller in Betracht kommenden Freiheitsstrafen das Maß der Schuld des Täters übersteigen würde, ist bei Tateinheit nur eine Strafe auszuurteilen. Sie bestimmt sich nach demjenigen Gesetz, das die schwerste Strafe androht (§ 52 Abs. 2 StGB). Bei Tatmehrheit ist eine Gesamtstrafe zu bilden (§§ 53 f. StGB).

Die Bildung von Gesamtstrafen belastet die Staatsanwaltschaften und Gerichte erheblich. Für jede tatmehrheitlich begangene Straftat muss im Urteil eine im Einzelnen zu begründende Einzelstrafe festgesetzt werden (§ 53 Abs. 1 StGB). Aus diesen Einzelstrafen wird eine Gesamtstrafe gebildet, die häufig in einem kaum nachvollziehbaren Verhältnis zu der Summe der Einzelstrafen steht. Zudem führt die Gesamtstrafenbildung bei Serienstraftätern mitunter zu einerseits umfangreichen, andererseits aber inhaltslosen, stereotypen Urteilsbegründungen, die revisionsanfällig und der Öffentlichkeit kaum vermittelbar sind.

Auch bereitet die Regelung des § 55 StGB immer wieder Schwierigkeiten bei der Prüfung, ob frühere Verurteilungen im Zuge nachträglicher Gesamtstrafenbildung einzubeziehen sind. Dies gilt vor allem dann, wenn bereits gebildete Gesamtstrafen aufgelöst und neue, nebeneinander fortbestehende Gesamtstrafen gebildet werden müssen.

Den geschilderten Problemen könnte durch Einführung der Einheitsstrafe im allgemeinen Strafrecht begegnet werden. Als Vorbilder dienen – mit jeweils unterschiedlicher Ausgestaltung – das deutsche Jugendstrafrecht (§ 31 Abs. 1 JGG), das sich nach wohl allgemeiner Meinung insoweit weitestgehend bewährt hat, das österreichische (§ 28 Abs. 1 StGB) und das schweizerische (Art. 69 StGB) Erwachsenenstrafrecht. Für die Einführung der Einheitsstrafe in das Erwachsenenstrafrecht sprechen Gründe der Transparenz, Entlastung und Rechtsvereinheitlichung.

Es bestand Einigkeit in der Arbeitsgruppe, dass ein abschließender Vorschlag zur Einführung der Einheitsstrafe in der zur Verfügung stehenden Zeit nicht unterbreitet werden

kann. Das Thema Einheitsstrafe erfasst Fragestellungen des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches, weist aber Bezüge zum gesamten Besonderen Teil und zu sämtlichen Bereichen des Nebenstrafrechts auf. Zahlreiche Bestimmungen auch außerhalb des Strafrechts, zum Beispiel im Ausländer- und Gewerberecht, knüpfen an das bisherige System von Einzel- und Gesamtstrafen an. Nach der Bewertung aller Mitglieder der Arbeitsgruppe bedeutet die Schaffung eines Einheitsstrafensystems einen gesetzgeberischen Aufwand, den die Landesjustizverwaltungen weder kurz- noch mittelfristig leisten können. Eine konkrete Gesetzesinitiative setzt eine lange Vorlaufzeit und Praxisbefragungen mit großzügig bemessenen Fristen voraus.

Die Arbeitsgruppe hat sich aber dafür ausgesprochen, an dem langfristigen Ziel eines Einheitsstrafensystems festzuhalten. Hierfür spricht auch die europäische Entwicklung, weil ein mit Deutschland vergleichbares System nur noch in Portugal existiert.

Die Justizministerkonferenz hatte sich bereits im Dezember 2003 für die Einheitsstrafe ausgesprochen. Der Beschluss hat den folgenden Wortlaut:

> „1. Die Justizministerinnen und Justizminister sind der Auffassung, dass die bisher im Strafrecht geltenden Regelungen zur Gesamtstrafenbildung bei erwachsenen Straftätern durch die Einführung der – schon im Jugendstrafrecht mit Erfolg praktizierten – Einheitsstrafe abgelöst werden sollten.
>
> 2. Die Justizministerinnen und Justizminister bitten die Bundesjustizministerin, in Abstimmung mit den Landesjustizverwaltungen einen entsprechenden Gesetzentwurf zu erarbeiten."

Die Arbeitsgruppe schlägt vor, an die Beschlussfassung vom Dezember 2003 zu erinnern und die Bundesjustizministerin erneut zu bitten, in Absprache mit den Landesjustizverwaltungen ein konkretes Konzept zur Einführung der Einheitsstrafe zu erarbeiten.

2. Verfahrensrecht:

Zu den verfahrensrechtlichen Vorschlägen, die die Arbeitsgruppe zur weiteren Beratung unterbreitet, konnte sie weitgehend auf bereits im Bundesrat abgestimmte Gesetzentwürfe zurückgreifen. Die Vorschläge werden daher in der Form von Bausteinen eines möglichen Gesetzentwurfes zur Änderung der Strafprozessordnung sowie des Ordnungswidrigkeitengesetzes vorgelegt. Die Überlegungen der Arbeitsgruppe ergeben sich dabei zugleich aus den jeweiligen Gesetzesbegründungen.

a) Änderung der Richterablehnung

Die Arbeitsgruppe schlägt einstimmig die bereits in Art. 2 Nr. 1 – 3 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (strafrechtlicher Bereich) (BT-Drs. 13/4541), aber auch in Art. 2 Nr. 1 – 3 des Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren der Justiz (Justizbeschleunigungsgesetz) (BT-Drs. 15/1491) vorgesehenen Änderungen zum Recht der Ablehnung eines Richters wegen Besorgnis der Befangenheit vor:

Artikel .....
Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 25 wird wie folgt gefasst:

„§ 25

(1) Die Ablehnung eines Richters wegen Besorgnis der Befangenheit ist unverzüglich geltend zu machen.

(2) Nach dem letzten Wort des Angeklagten ist die Ablehnung nicht mehr zulässig."

2. In § 26 Abs. 2 werden die Wörter „in den Fällen des § 25 Abs. 2" gestrichen.

3. § 26a wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

aa) In Nummer 2 am Ende wird das Wort „oder" durch ein Komma ersetzt.

bb) In Nummer 3 wird der Punkt am Ende durch das Wort „oder" ersetzt.

cc) Nach Nummer 3 wird folgende Nummer 4 angefügt:

„4. wenn es die Ablehnung für offensichtlich unbegründet erachtet."

b) In Absatz 2 Satz 2 werden die Wörter „Im Falle des Absatzes 1 Nr. 3" durch die Worte „In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 und 4" ersetzt.

Begründung:

Allgemeines (Änderungen im Recht der Richterablehnung)

Die Ausgestaltung des im Dritten Abschnitt des Ersten Buches der StPO geregelten Rechts der Ablehnung von Richtern kann trotz der schon bisher in §§ 25, 26a StPO getroffenen materiellen und verfahrensrechtlichen Regelungen zur Zulässigkeit sowie der verfahrenstechnischen Vorgaben des § 29 StPO zu einer nicht unerheblichen Verzögerung der Hauptverhandlung führen. Im Vordergrund stehen hierbei die Möglichkeiten des prozessualen Missbrauchs jenseits einer offensichtlichen Verfahrensverschleppung oder Verfolgung verfahrensfremder Zwecke i.S.d. § 26a Abs. 1 Nr. 3 StPO.

In Fällen, in denen die Ablehnung offensichtlich das Verfahren nur verschleppt oder nur verfahrensfremde Zwecke verfolgt werden sollen, sieht zwar das geltende Recht in § 26a StPO eine Zurückweisung des insoweit unzulässigen Gesuches durch einstimmigen Beschluss des Gerichtes vor, wobei der abgelehnte Richter bei der Entscheidung nicht ausgeschlossen ist (§ 26a Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 StPO). Angesichts der an der Missbräuchlichkeit ausgerichteten Offensichtlichkeitsklausel kommt die Vorschrift jedoch nur zur Anwendung, wenn an der ausschließlich zweckfremden Motivation des Ablehnungsgesuches keinerlei Zweifel bestehen.

Die Rechtsprechung hat daher von dem ihr nach § 26a Abs. 1 Nr. 3 StPO zur Seite stehenden Instrumentarium bisher nur in einem sehr begrenzten Rahmen Gebrauch gemacht, so dass die insoweit eröffnete Verfahrenserleichterung kaum praktische Bedeutung hat. Der Entwurf führt als neues Kriterium der Unzulässigkeit die offensichtliche Unbegründetheit des Ablehnungsgesuches ein. Unter der Bedingung eines einstimmigen Beschlusses wird hierdurch – unabhängig von der Bewertung einer Verfolgung verfahrensfremder Zwecke – in Fällen evident aussichtsloser Befangenheitsanträge die Möglichkeit einer Entscheidung in unveränderter Besetzung des Spruchkörpers geschaffen und damit eine nicht unwesentliche Verfahrenserleichterung und -beschleunigung bewirkt.

Im Übrigen gibt der Entwurf die bisher für den erkennenden und den außerhalb der Hauptverhandlung tätigen Richter unterschiedliche Regelung über den Zeitpunkt zulässiger Ablehnungsgesuche auf und verlangt eine generell unverzügliche Geltendmachung von Ablehnungsgründen. Die hierdurch bewirkte Präklusion „aufgesparter“ Ablehnungsgründe wird sich insbesondere im Hinblick auf die in Großverfahren häufig zu beobachtenden Dilationen zu Beginn der Hauptverhandlung beschleunigend auswirken, ohne dass damit das Recht zur Anbringung von Befangenheitsanträgen als solches beeinträchtigt wird.

Gemäß § 31 Abs. 1 StPO gelten die mit dem Entwurf vorgeschlagenen Änderungen auch für die Ablehnung von Schöffen, Urkundsbeamten der Geschäftsstelle und anderen Protokollführern.

Zu den einzelnen Vorschriften:

Zu Nummer 1 (§ 25 StPO):

Nach § 25 Abs. 1 Satz 1 StPO ist die Ablehnung eines erkennenden Richters wegen Besorgnis der Befangenheit nur bis zum Beginn der Vernehmung des ersten Angeklagten über seine persönlichen Verhältnisse, in der Hauptverhandlung über die Berufung oder die Revision bis zum Beginn des Vortrags des Berichterstatters zulässig. Diese Ausschlussfrist erfährt in § 25 Abs. 2 StPO eine Ausnahme für später eingetretene oder später bekannt gewordene und insoweit unverzüglich geltend zu machende Umstände,

auf die die Ablehnung gestützt wird. Der mögliche Endzeitpunkt eines Ablehnungsgesuches in § 25 Abs. 1 StPO ist bereits mehrfach verschoben worden.

Der Entwurf gibt die in den bisherigen Fassungen der Vorschrift enthaltene Konzeption einer generellen zeitlichen Befristung der Zulässigkeit eines gegen den erkennenden Richter gestellten Ablehnungsgesuches und einer entsprechenden Ausnahmeregelung auf und knüpft die Zulässigkeit in Absatz 1 der Vorschrift grundsätzlich an die unverzügliche Geltendmachung der Ablehnungsgründe. Zwingende Gründe, die die Beibehaltung eines „Endzeitpunktes“ in einem bestimmten Verfahrensstadium nahe legen, sind nicht erkennbar. Auch ist es dem Angeschuldigten oder Angeklagten durchaus zumutbar, ihm bekannte Umstände, auf die er einen Befangenheitsantrag stützt, unverzüglich geltend zu machen.

Die Vorschrift wird durch die Neufassung wesentlich vereinfacht. Neben der Festlegung des Endzeitpunktes zulässiger Gesuche sowie des Regel-Ausnahme-Verhältnisses entfällt auch die Differenzierung zwischen der Ablehnung des in erster Instanz und im Rechtsmittelverfahren erkennenden sowie schließlich des außerhalb der Hauptverhandlung entscheidenden Richters. Auch das Gebot des gleichzeitigen Vorbringens aller Ablehnungsgründe erübrigt sich angesichts der in jedem Einzelfall erforderlichen Unverzüglichkeit.

Da ein Ablehnungsgesuch nur gegen den mit dem Verfahren befassten Richter gestellt werden kann, orientiert sich das Kriterium der Unverzüglichkeit zwar grundsätzlich an dem Zeitpunkt des Bekanntwerdens eines Ablehnungsgrundes, gegebenenfalls aber auch an dem Zeitpunkt, in dem dem Ablehnungsberechtigten die Befassung des Richters zur Kenntnis gelangt. Letzteres ist insoweit denkbar, als dem Ablehnungsberechtigten bereits vor einer Befassung des Richters Umstände bekannt geworden sind, die – zu diesem Zeitpunkt noch abstrakt – ein Misstrauen gegen dessen Unparteilichkeit rechtfertigen. Solche vom Verhalten des Richters in der Hauptverhandlung unabhängigen Umstände können und sollen vom Ablehnungsberechtigten ggf. bereits zu einem Zeitpunkt vorgebracht werden, zu dem er den Richter noch nicht in der Hauptverhandlung erlebt hat. Verzögerungen der laufenden Hauptverhandlung, die besonders personalintensiv sind, können so vermieden werden; die Abklärung der Relevanz von abstrakten Umständen kann in der Zeit vor der Hauptverhandlung erfolgen.

In Absatz 2 wird die bisherige Bestimmung in § 25 Abs. 2 Satz 2 StPO, die die Zulässigkeit eines Ablehnungsgesuches nach dem letzten Wort des Angeklagten ausschließt, beibehalten.

Zu Nummer 2 (§ 26 StPO):

Es handelt sich um eine Folgeänderung aufgrund der Neufassung des § 25 StPO.

Zu Nummer 3 (§ 26a StPO):

§ 26a StPO eröffnet eine Verfahrenserleichterung für die Entscheidung über unzulässige Ablehnungsgesuche. Nach Absatz 2 der Vorschrift entscheidet in diesen Fällen der Spruchkörper in unveränderter Zusammensetzung unter Beteiligung des abgelehnten Richters selbst. Hierdurch entfallen die Notwendigkeit der Hinzuziehung eines anderen Richters und die damit verbundenen Verfahrensverzögerungen.

Der Entwurf fügt den bisher in Absatz 1 enthaltenen Kriterien der Unzulässigkeit die offensichtliche Unbegründetheit der Ablehnung hinzu. Der Begriff ist dem geltenden Strafverfahrensrecht entnommen; so werden hieran in den Bestimmungen über die Rechtsmittel vereinfachte Verfahrenserledigungen geknüpft (§ 313 Abs. 2, § 349 Abs. 2 StPO). Offensichtlich unbegründet ist ein Ablehnungsgesuch dann, wenn für jeden Sachkundigen ohne längere Nachprüfung erkennbar ist, dass die vorgebrachten Gründe nicht geeignet sind, Misstrauen gegen die Unparteilichkeit des abgelehnten Richters zu begründen. Dies scheidet jedenfalls dann aus, wenn zur Entscheidung zunächst tatsächliche Feststellungen zu treffen oder die Bewertung – etwa einer dienstlichen Äußerung – notwendig sind.

Wie bisher schon in den Fällen des § 26a Abs. 1 Nr. 3 StPO verlangt der Entwurf in Absatz 2 Satz 2 bei kollegialen Spruchkörpern auch in den Fällen offensichtlich unbegründeter Ablehnungsgesuche einen einstimmigen Beschluss des Gerichts als Voraussetzung der Verfahrenserleichterung. Wird ein solches Abstimmungsergebnis nicht erzielt, ist der abgelehnte Richter im Verfahren nach § 27 StPO von der Mitwirkung an der Entscheidung ausgeschlossen.

Unverändert durch den Entwurf bleibt die Anfechtung der Ablehnungsentscheidung nach § 28 StPO; auch hinsichtlich der revisionsrechtlichen Überprüfung ergeben sich keine Abweichungen gegenüber dem geltenden Recht. Wird die Ablehnungsentscheidung einen erkennenden Richter betreffend angefochten, so erfasst der absolute Revisionsgrund in § 338 Nr. 3 StPO nur die Sachentscheidung, nicht aber das Procedere selbst. Allein die fehlerhafte Annahme der Offensichtlichkeit und die hierdurch gegebenenfalls falsche Besetzung des über die Ablehnung entscheidenden Gerichts ist nicht revisibel.

b) Erstreckung des § 153a StPO auf das Revisionsverfahren

Die Arbeitsgruppe schlägt einstimmig die in Art. 2 Nr. 14 b) des BR-Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (strafrechtlicher Bereich) (BT-Drs. 13/4541), aber auch in Art. 2 Nr. 14 des Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren der Justiz (Justizbeschleunigungsgesetz) (BT-Drs. 15/1491) vorgesehene Erstreckung des § 153a StPO auf das Revisionsverfahren vor:

Artikel .....
Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

In § 153a Abs. 2 Satz 1 werden die Wörter „bis zum Ende der Hauptverhandlung, in der die tatsächlichen Feststellungen letztmals geprüft werden können," gestrichen.

Begründung:

Die Änderung von § 153a Abs. 2 StPO führt dazu, dass die Vorschrift auch in der Revisionsinstanz anwendbar wird. Der Entwurf sieht davon ab, eine Sonderregelung für die Nachfolgeentscheidungen einer vorläufigen Einstellung durch das Revisionsgericht zu treffen. Es ist anzunehmen, dass aus praktischen Gründen derartige Entscheidungen vom Revisionsgericht in aller Regel nur dann getroffen werden, wenn die Erfüllung einer Auflage sichergestellt ist. Verfahrensdogmatisch besteht im Übrigen kein Unterschied, ob ein Verfahren in der Berufungs- oder in der Revisionsinstanz gemäß § 153a StPO vorläufig eingestellt wurde.

c) Änderung der örtlichen Zuständigkeit des Ermittlungsrichters

Die Arbeitsgruppe schlägt einstimmig die in Art. 2 Nr. 15 des Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren der Justiz (Justizbeschleunigungsgesetz) (BT-Drs. 15/1491) vorgesehene Änderung zur örtlichen Zuständigkeit des Ermittlungsrichters vor:

Artikel .....

Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

§ 162 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Erachtet die Staatsanwaltschaft die Vornahme einer richterlichen Untersuchungshandlung für erforderlich, so stellt sie ihre Anträge bei dem Amtsgericht, in dessen Bezirk sie ihren Sitz hat. Satz 1 gilt nicht für richterliche Vernehmungen sowie dann, wenn die Staatsanwaltschaft den Untersuchungserfolg durch eine Verzögerung für gefährdet erachtet; in diesen Fällen stellt die Staatsanwaltschaft die Anträge bei dem Amtsgericht, in dessen Bezirk die richterliche Untersuchungshandlung vorzunehmen ist."

Begründung:

Nach § 162 Abs. 1 StPO ist für richterliche Untersuchungshandlungen grundsätzlich der Ermittlungsrichter örtlich zuständig, in dessen Bezirk die Handlung vorzunehmen ist. Wenn es sich dabei um einen Ermittlungsrichter handelt, der seinen Sitz an einem anderen Ort als die Staatsanwaltschaft hat, führt die Regelung zu Mehraufwand bei der Staatsanwaltschaft: Es müssen ggf. Zweitakten oder andere für die Entscheidungsfindung des Ermittlungsrichters wichtige Unterlagen erstellt und dem Ermittlungsrichter eilig zugeleitet werden; hierdurch können das Verfahren verzögert und die Geheimhaltung von sensiblen Vorgängen erschwert werden. Um dies zu vermeiden, wird das Regel-Ausnahme-Verhältnis in § 162 Abs. 1 StPO umgekehrt. Damit werden künftig häufiger als bisher die Ermittlungsrichter am Sitz der Staatsanwaltschaft zuständig sein. Hierdurch wird zugleich der Grundrechtsschutz verbessert. Wenn der zuständige Ermittlungsrichter leichter erreichbar ist, werden beispielsweise seltener als dies bisher bei einer von einem auswärtigen Ermittlungsrichter anzuordnenden Wohnungsdurchsuchung der Fall sein kann, die Voraussetzungen für Gefahr in Verzug gegeben sein. Auch führt die Konzentration der Zuständigkeit z.B. für Anordnungen nach § 100a StPO dazu, dass sich bei den Ermittlungsrichtern mehr Erfahrungswissen bildet. Dementsprechend wird etwa in der von Prof. Backes u.a., Universität Bielefeld, vorgelegten Studie „Wirksamkeitsbedingungen von Richtervorbehalten bei Telefonüberwachungen“ vorgeschlagen, dass die richterliche Kontrollkompetenz künftig nur noch von ausschließlich mit Vorermittlungen befassten Amtsrichtern ausgeübt wird, die im Prinzip stets erreichbar sind und ihren Dienstort am Sitz der Staatsanwaltschaft haben.

d) Verpflichtende Ladung durch die Polizei

Die Arbeitsgruppe schlägt mehrheitlich die in Art. 1 Nr. 3 des BR-Entwurfs eines Gesetzes zur Änderung der Strafprozessordnung (§110 Abs. 1, § 111f Abs. 3, § 163a Abs. 6 StPO) (BR-Drs. 14/6079), aber auch in Art. 2 Nr. 16 des Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren der Justiz (Justizbeschleunigungsgesetz) (BT-Drs. 15/ 1491) vorgesehene Änderung des § 163a StPO vor:

Artikel .....
Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

Dem § 163a wird folgender Absatz 6 angefügt:

„(6) Zeugen sind verpflichtet, auf Ladung vor der Polizeibehörde zu erscheinen und zur Sache auszusagen, wenn der Ladung ein Auftrag oder ein Ersuchen der Staatsanwaltschaft zu Grunde liegt. Bei unberechtigtem Ausbleiben oder unberechtigter Weigerung

eines Zeugen kann die Staatsanwaltschaft von den in §§ 51 und 70 vorgesehenen Maßregeln Gebrauch machen. § 161a Abs. 2 Satz 2, Abs. 3 gilt entsprechend.“

Begründung:

Das geltende Strafverfahrensrecht sieht eine Verpflichtung des Zeugen, vor der Polizei zu erscheinen und auszusagen, nicht vor. Nach § 161a Abs. 1 Satz 1 StPO sind Zeugen verpflichtet, auf Ladung vor der Staatsanwaltschaft zu erscheinen und zur Sache auszusagen. Die Polizei hat nur die Möglichkeit, den Zeugen darauf hinzuweisen, dass sie im Weigerungsfalle auf seine Vernehmung durch den Staatsanwalt oder den Richter hinwirken werde, bei welchem für ihn eine Erscheinens- und Aussagepflicht bestehe.

Ermittlungsverfahren könnten effizienter geführt werden, wenn für Zeugen eine Erscheinens- und Aussagepflicht bei der Polizei bestünde. Die Strafverfolgungsbehörden haben es nicht selten mit wankelmütigen und bedrohten Zeugen zu tun, deren Aussagebereitschaft – auch bei der Polizei – gefördert werden sollte. Für den Ermittlungserfolg kann es entscheidend sein, wenn gerade solche Zeugen so frühzeitig wie möglich vernommen werden und schon bei der ersten Vernehmung weiterführende Angaben machen. Die Effektivität der Strafverfolgung bedingt, dass bei der Vernehmung von Zeugen auch das Erfahrungswissen der Polizei umfassend nutzbar gemacht wird. Insbesondere bei der Bekämpfung der Organisierten Kriminalität müssen die verfügbaren kriminaltaktischen Möglichkeiten bestmöglich genutzt werden. In die kleinere und mittlere Kriminalität betreffenden Ermittlungsverfahren erscheinen zudem auch weniger bedeutsame, aber dennoch letztlich von der Staatsanwaltschaft zu vernehmende Zeugen oftmals auf polizeiliche Ladung aus Bequemlichkeit, wegen damit verbundener Kosten oder wegen des erforderlichen Zeitaufwands nicht. Einer frühzeitigen Erstvernehmung durch die Polizei kommt danach zum einen insbesondere dann Bedeutung zu, wenn besonderes polizeiliches Erfahrungswissen nutzbar zu machen ist oder etwa auf Datenbestände und Erkenntnisse aus der vorbeugenden Verbrechensbekämpfung, die der Staatsanwaltschaft nicht unmittelbar zur Verfügung stehen, zurückgegriffen werden muss. Ein weiterer wichtiger Anwendungsbereich der Neuregelung werden Fälle sein, in denen die sachleitende Staatsanwaltschaft noch nicht genügend Kenntnis von dem Sachverhalt hat. In einer solchen Situation kann die Staatsanwaltschaft nach § 163a Abs. 6 StPO-E die Polizei beauftragen bzw. ersuchen, den Zeugen zu laden, ohne dass dafür in jedem Einzelfall nötig wäre, dass die Staatsanwaltschaft vor dem Auftrag bzw. Ersuchen von der Polizei umfassend über den Verfahrensstand informiert würde. Eine Erscheinenspflicht bei der Polizei dürfte sich in den genannten Anwendungsfällen der Neuregelung schon deshalb beschleunigend, entlastend und kostensenkend auswirken, weil derartige Zeugen – einmal erschienen – in aller Regel aussagebereit sind. Besteht zugleich eine Aussagepflicht bei der Polizei, wird der Entlastungseffekt verstärkt.

Rechtsstaatliche Bedenken gegen die vorgeschlagene Stärkung der Rolle der Polizei im Ermittlungsverfahren bestehen nicht. Auftrag und Ersuchen (§ 161 Abs. 1 Satz 2 StPO) der Staatsanwaltschaft bringen die Leitungsbefugnis der Staatsanwaltschaft in dem er-

forderlichen Maße zur Geltung. Der Auftrag oder das Ersuchen kann allgemein oder für den Einzelfall erklärt werden.

Eine Entscheidungsbefugnis der Polizei über Zwangsmaßnahmen oder Ordnungsmittel gegen nicht erschienene oder aussageunwillige Zeugen ist mit der vorgeschlagenen Maßnahme freilich nicht verbunden. Diese Befugnisse verbleiben bei der Staatsanwaltschaft. Ein so schwerwiegender Eingriff wie die Vorführung eines Zeugen darf im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren nicht ohne Mitwirkung eines Justizorgans erfolgen. Ob eine Zeugenaussage wegen ihrer Bedeutung erzwungen werden darf, lässt sich oftmals nur aus einer der Staatsanwaltschaft obliegenden Gesamtschau des Verfahrens unter Berücksichtigung der materiellen sowie prozessualen Rechtslage beurteilen.

e) Erleichterung zum wesentlichen Ergebnis der Ermittlungen

Die Arbeitsgruppe schlägt mehrheitlich die in Art. 2 Nr. 17 des Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren der Justiz (Justizbeschleunigungsgesetz) (BT-Drs. 15/1491) vorgesehene Änderung des § 200 StPO vor:

Artikel .....
Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

In § 200 Abs. 2 Satz 2 werden nach dem Wort „Strafrichter“ die Wörter „oder Schöffengericht“ eingefügt.

Begründung:

Nach § 200 Abs. 2 Satz 2 StPO kann die Staatsanwaltschaft schon nach geltendem Recht bei einer Anklage zum Strafrichter von einer Darstellung des wesentlichen Ergebnisses der Ermittlungen absehen. Diese Möglichkeit soll auch bei Anklagen zum Schöffengericht eröffnet werden. In umfangreichen Verfahren oder bei einem komplexen Sachverhalt kann die Staatsanwaltschaft - wie bisher - gleichwohl Ausführungen zur Person des Angeschuldigten, dem Tathergang und der Beweislage machen.

f) Gerichtliches Ermessen zur Verschleppungsabsicht

Die Arbeitsgruppe schlägt einstimmig die bereits in Art. 3 Nr. 4 a) des Entwurfes eines Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (BT-Drs. 12/1217), in Art. 2 Nr. 24 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (strafrechtlicher Bereich) (BT-

Drs. 13/4541) sowie in Art. 2 Nr. 22 des Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren der Justiz (Justizbeschleunigungsgesetz) BT-Drs. (15/1491) vorgesehene Änderung des § 244 Abs. 3 Satz 2 StPO vor:

Artikel .....
Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

In § 244 Abs. 3 Satz 2 werden vor den Wörtern „zum Zwecke der Prozessverschleppung“ die Wörter „nach der freien Würdigung des Gerichts“ eingefügt.

Begründung:

Mit dem Vorschlag zu § 244 Abs. 3 Satz 2 StPO stellt der Entwurf klar, dass das Tatgericht gerade den Ablehnungsgrund der Verschleppungsabsicht selbst zu würdigen hat, was sich auf die Begründungsanforderungen auswirkt. Ansatzpunkt ist, dass die revisionsgerichtlichen Anforderungen an die Begründung eines tatrichterlichen Ablehnungsbeschlusses wegen Verschleppungsabsicht zu streng erscheinen. Mit der vorgeschlagenen Fassung wird zum Ausdruck gebracht, dass das Revisionsgericht auf die Prüfung beschränkt sein soll, ob der Tatrichter rechtlich einwandfrei zu seiner Überzeugung gekommen ist, dass Verschleppungsabsicht vorliegt. Diese Beschränkung rechtfertigt sich aus den Besonderheiten dieses Ablehnungsgrundes, der in besonderem Maß die Würdigung von Indizien für ein inneres Faktum verlangt.

g) Verzicht auf das Inhaltsprotokoll

Die Arbeitsgruppe schlägt mehrheitlich die in Art. 2 Nr. 28 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (strafrechtlicher Bereich) (BT-Drs. 13/4541) sowie in Art. 2 Nr. 26 des Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren der Justiz (Justizbeschleunigungsgesetz) (BT-Drs. 15/1491) vorgesehene Änderung des § 273 StPO vor:

Artikel .....
Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

§ 273 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 wird aufgehoben.

b) Die bisherigen Absätze 3 und 4 werden Absätze 2 und 3.

c) Im neuen Absatz 2 wird Satz 2 wie folgt gefasst:

„Die Entscheidung des Vorsitzenden ist unanfechtbar."

Begründung:

Zu Buchstabe a

Durch die Aufhebung von Absatz 2 wird die Notwendigkeit des Inhaltsprotokolls in der amtsgerichtlichen Hauptverhandlung beseitigt. Im Gegensatz zu erstinstanzlichen Verfahren vor den großen Strafkammern der Landgerichte und den Strafsenaten der Oberlandesgerichte sieht die bisherige Bestimmung in § 273 Abs. 2 StPO in Hauptverhandlungen vor dem Strafrichter und dem Schöffengericht die Aufnahme von wesentlichen Ergebnissen der Vernehmungen in das Protokoll vor. Die Vorschrift dient in erster Linie der nach § 325 StPO vorgesehenen Verfahrenserleichterung im Berufungsverfahren durch Verlesung von Protokollen über Aussagen der in der Hauptverhandlung des ersten Rechtszuges vernommenen Zeugen und Sachverständigen. In der Praxis erweist sich diese Verfahrensweise jedoch eher als Ausnahmefall, so dass es im Interesse einer Entlastung der Strafrechtspflege angemessen erscheint, die insoweit zwingende Regelung aufzugeben. Ein Bedürfnis hierfür besteht insbesondere auch nach der in § 226 StPO durch das 1. Justizmodernisierungsgesetz vom 24. August 2004 (BGBl. I S. 2198) vorgenommenen Änderung, wonach der Strafrichter auf die Hinzuziehung eines Protokollführers verzichten kann.

Die vorgeschlagene Änderung bewirkt ausschließlich eine Aufhebung der bisher bestehenden Pflicht zur Dokumentation der Vernehmungsergebnisse. Das Inhaltsprotokoll kann jedoch zur Unterstützung des Vorsitzenden, der im Unterschied zu den in der ersten Instanz mit mehreren Berufsrichtern besetzten Strafkammern und -senaten ggf. zugleich die Verhandlung leiten sowie die erforderlichen Aufzeichnungen vornehmen muss, etwa zur Erhaltung des Erinnerungsvermögens bei der Abfassung des schriftlichen Urteils durchaus zweckmäßig sein. Eine Aufnahme entsprechender Inhalte in das Protokoll bzw. eine dahin gehende Anweisung an den hinzugezogenen Protokollführer wird dem Vorsitzenden auch nach dem Entwurf nicht versperrt.

Zu Buchstabe b

Es handelt sich um eine Folgeänderung

Zu Buchstabe c

Gemäß § 273 Abs. 3 Satz 1 StPO hat der Vorsitzende von Amts wegen oder auf Antrag einer an der Verhandlung beteiligten Person die vollständige Niederschreibung und Verlesung anzuordnen, wenn es auf die Feststellung eines Vorgangs in der Hauptverhandlung oder des Wortlauts einer Aussage oder Äußerung ankommt. Lehnt der Vorsitzende diese Anordnung ab, so gibt die bisherige Bestimmung in § 273 Abs. 3 Satz 2 den Verfahrensbeteiligten das Recht, eine Entscheidung des Gerichts herbeizuführen.

In der Praxis sind die Fälle, in denen es auf die Feststellung eines Vorgangs oder des Wortlauts einer Erklärung ankommt, nicht zahlreich, zumal die Rechtsprechung der Revisionsgerichte alsbald nach der Neuregelung klargestellt hat, dass die Revision nicht auf eine Diskrepanz zwischen der wörtlich protokollierten Aussage und dem Inhalt des Urteils gestützt werden kann. Die geltende Regelung enthält jedoch insbesondere durch die Möglichkeit der Anrufung des Gerichts die Gefahr einer Verfahrensbehinderung, da der Gang der Verhandlung und insbesondere die Konzentration und Erinnerungsfähigkeit eines gerade aussagenden Zeugen oder Sachverständigen durch wiederholte Protokollierungsanträge und vor allem durch anschließende Anrufung des Gerichts bei deren Ablehnung durch den Vorsitzenden empfindlich gestört werden kann. Der Antrag auf gerichtliche Entscheidung ebenso wie diese selbst trägt zu einer Verzögerung der Hauptverhandlung und im Übrigen häufig zu einer Emotionalisierung des Verhandlungsklimas bei.

Der Entwurf schlägt mit der Neufassung des Absatzes 3 Satz 2, der durch die Aufhebung des Absatzes 2 zum neuen Absatz 2 Satz 2 wird, vor, die Möglichkeit der Anrufung des Gerichts zu beseitigen, wenn der Vorsitzende den Antrag auf wörtliche Protokollierung ablehnt. Die Antragsbefugnis der Verfahrensbeteiligten soll dagegen erhalten bleiben. Nach der Grundkonzeption der Strafprozessordnung liegt die Verantwortung für den Inhalt des Hauptverhandlungsprotokolls nicht beim Gericht, sondern allein beim Vorsitzenden (und beim Protokollführer). Deshalb ist gegen Entscheidungen des Vorsitzenden über Protokollierungsfragen auch nicht die Anrufung des Gerichts nach § 238 Abs. 2 StPO zulässig, und es bedurfte der im geltenden Recht in § 273 Abs. 3 Satz 2 StPO enthaltenen Sonderregelung, um sie zu ermöglichen.

Schutzwürdige Rechte des Angeklagten werden durch die Neufassung des Absatzes 3 Satz 2 nicht beeinträchtigt. Nach herrschender Meinung kann ein Rechtsmittel in der Regel nicht mit Erfolg auf die Ablehnung der vollständigen Niederschrift gestützt werden, so dass ein revisionsrechtlich begründbares Interesse an einer Entscheidung des Gerichts nicht besteht. § 261 StPO wird durch eine ablehnende Entscheidung nicht berührt. Da das Antragsrecht nach Absatz 3 Satz 1 erhalten bleibt, muss der Vorsitzende seine ablehnende Entscheidung begründen (§ 34 StPO); Antrag und Ablehnung sind ihrerseits nach § 273 Abs. 1 StPO zu protokollieren.

Nach dem Vorschlag des Entwurfs soll Absatz 3 Satz 2 nicht lediglich aufgehoben, sondern durch eine Neufassung ersetzt werden, die die Unanfechtbarkeit der Entscheidung des Vorsitzenden ausdrücklich bestimmt. Damit wird zunächst nochmals klargestellt, dass § 238 Abs. 2 SPO nicht anwendbar ist. Ferner soll damit die trotz der in § 305 Satz 1 StPO getroffenen Regelung in bestimmten Fällen nach § 304 Abs. 1 StPO für zulässig gehaltene Beschwerde ausgeschlossen werden, weil sie ebenfalls den Verfahrensablauf erheblich erschweren könnte und sachlich nicht notwendig erscheint.

Die besondere Protokollierungsvorschrift nach § 183 GVG bei einer in der Hauptverhandlung begangenen Straftat bleibt durch die Neuregelung unberührt.

h) Erweiterung der Annahmeberufung

Die Arbeitsgruppe schlägt einstimmig eine Erweiterung der Annahmeberufung vor. Bereits in Art. 2 Nr. 30 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (strafrechtlicher Bereich) (BT-Drs. 13/4541) war eine solche Änderung, nach der die Begrenzung der Annahmeberufung sowohl im Falle der Verurteilung als auch – gemessen am Strafantrag der Staatsanwaltschaft – im Falle des Freispruchs auf ein Strafmaß von 90 Tagessätzen erhöht werden sollte, vorgesehen. Gegen diese Festlegung, die sich zugleich an der Grenze der Aufnahme einer Geldstrafe in das polizeiliche Führungszeugnis (§ 32 Abs. 2 Nr. 5 Buchst. a BZRG) orientiert, hat die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme (BT-Drs. 13/4541) S. 34 f.) Bedenken erhoben und darauf hingewiesen, dass hierdurch 97% aller Geldstrafen erfasst würden. Die Arbeitsgruppe erachtet aus den nachstehend dargelegten Gründen eine Erweiterung des Anwendungsbereiches der Annahmeberufung auch weiterhin als rechtlich zulässig und rechtspolitisch opportun, beschränkt den Vorschlag aber maßvoll auf eine Erhöhung der Grenze auf 60 Tagessätze.

Artikel .....
Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

§ 313 Abs. 1 wird wie folgt geändert:

a) In Satz 1 wird jeweils das Wort „fünfzehn“ durch das Wort „sechzig“ ersetzt.

b) In Satz 2 wird das Wort „dreißig“ durch das Wort „sechzig“ ersetzt.

c) Nach Satz 2 wird folgender Satz angefügt:

„Die Sätze 1 und 2 gelten auch, wenn neben den dort genannten Rechtsfolgen ein Fahrverbot, die Entziehung der Fahrerlaubnis, bei der die Sperre nicht mehr als neun Monate beträgt, oder eine Sperre von nicht mehr als neun Monaten angeordnet oder beantragt worden ist.“

Begründung

Die Annahmeberufung hat sich in der Praxis bewährt, auch wenn die daraus erwachsenden Beschränkungen bisher eher selten zur Anwendung kommen. Die geltende Regelung erstreckt sich auf Fälle, in denen häufig eher eine Verfahrenseinstellung nach § 153a StPO als die Verurteilung zu einer Geldstrafe nahe liegt. Wenn die Annahmeberufung spürbar zu einer Entlastung der Strafjustiz beitragen soll, ist es erforderlich, ihren Anwendungsbereich maßvoll auszuweiten.

In der Sache erscheint dies u.a. deshalb vertretbar, weil die Zulässigkeit der Berufung nur dann beseitigt wird, wenn das Rechtsmittel offensichtlich unbegründet ist. Die am Strafmaß (15 Tagessätze) bzw. Strafantrag der Staatsanwaltschaft (30 Tagessätze) orientierte

Schwelle soll angehoben und das Fahrverbot sowie – in gewissem Umfang – auch die Entziehung der Fahrerlaubnis einbezogen werden.

Der Grenzwert bei Geldstrafen in Satz 1 und Satz 2 wird einheitlich festgelegt; für eine Differenzierung, wie sie das geltende Recht vorsieht, gibt es keinen überzeugenden Grund.

i) Einführung einer Berufungsbegründungspflicht

Die Arbeitsgruppe schlägt mehrheitlich die in Art. 2 Nr. 32 bis 35 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (strafrechtlicher Bereich) (BT-Drs. 13/4541), in Art. 2 Nr. 29 - 32 des Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren der Justiz (Justizbeschleunigungsgesetz) (BT-Drs. 15/1491), aber auch im Diskussionsentwurf für eine Reform des Strafverfahrens der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/Die GRÜNEN im Deutschen Bundestag sowie des Bundesministeriums der Justiz vorgesehene Einführung einer Begründungspflicht für das Rechtsmittel der Berufung vor:

Artikel .....
Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 317 wird wie folgt geändert:
   a) Das Wort „kann“ wird durch das Wort „ist“ ersetzt und die Wörter „gerechtfertigt werden“ werden durch die Wörter „zu rechtfertigen“ ersetzt.
   b) Folgender Satz wird angefügt:

      „Der Beschwerdeführer hat das mit der Berufung erstrebte Ziel anzugeben; vorhandene Beweismittel soll er angeben.“

2. In § 318 Satz 2 werden die Worte „oder eine Rechtfertigung überhaupt nicht erfolgt“ gestrichen.

3. In § 319 Abs. 1 werden nach dem Wort „eingelegt“ die Wörter „oder nicht gerechtfertigt“ eingefügt.

4. § 320 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

   „Ist die Berufung rechtzeitig eingelegt und gerechtfertigt, so hat die Geschäftsstelle die Akten der Staatsanwaltschaft vorzulegen.“

Begründung:

Zu Nummern 1 bis 4 (§§ 317 bis 320 StPO)

Der Entwurf sieht vor, dass das Ziel der Berufung angegeben und die Berufung begründet werden muss (§ 317 StPO-E).

Die Pflicht zur Berufungsbegründung liegt bis zu einem gewissen Grad in der Konsequenz der Einführung und Erweiterung der Annahmeberufung, die die Begründung einer Berufung nahe legt. Auch davon abgesehen kann es jedem Angeklagten zugemutet werden, sein Rechtsmittel zumindest kurz zu begründen und das Ziel, das er damit verfolgt, anzugeben. Die Staatsanwaltschaft ist schon jetzt durch Verwaltungsvorschrift zur Begründung der Berufung verpflichtet (Nr. 156 RiStBV). Zwar erscheint es wegen der Funktion und Struktur der Berufung nicht sachgerecht, die Anforderungen an die Begründung einer Revision zu übernehmen. Mit einer Mitteilung, was mit der Berufung angestrebt wird, und mit einer Begründung, warum das Ersturteil angegriffen wird, ist aber kein Angeklagter überfordert, zumal er sein Rechtsmittel zu Protokoll der Geschäftsstelle einlegen kann.

Auch mit eher allgemeinen Begründungen – etwa: „Weil mir das Strafmaß zu hoch ist“ – kann das Verfahren entlastet werden, weil dies die Beschränkung in der Berufungsinstanz auf das Strafmaß ermöglicht. Die Entlastung gilt vor allem für Verfahren, in denen bislang im Hinblick auf das Fehlen einer Begründungspflicht von jeder Begründung Abstand genommen worden ist, das Urteil jedoch nur zum Teil angegriffen werden soll.

Im Hinblick auf die Prinzipien, auf denen unser Strafverfahren aufbaut, vor allem im Hinblick auf den Amtsaufklärungsgrundsatz, wird davon abgesehen, auch die Präsentation der Beweismittel in der Berufungsbegründung verpflichtend vorzugeben. Mit der „Sollvorschrift“ soll gleichwohl ein Signal gesetzt werden.

Die Änderung der §§ 318, 319 und 320 StPO ist Konsequenz der Änderung des § 317 StPO.

j) Einführung des Wahlrechtsmittels

Die Arbeitsgruppe schlägt mehrheitlich die in Art. 2 Nr. 36 und 37 des Entwurfs eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (strafrechtlicher Bereich) (BT-Drs. 13/4541) und in Art. 2 Nr. 33 und 34 des Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren der Justiz (Justizbeschleunigungsgesetz) (BT-Drs. 15/1491) vorgesehene Einführung des Wahlrechtsmittels im Erwachsenenstrafrecht und die Abschaffung der Sprungrevision im Bereich der Annahmeberufung vor:

Artikel .....
Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 333 wird wie folgt geändert:
   a) Der bisherige Wortlaut wird Absatz 1.
   b) Nach Absatz 1 wird folgender Absatz angefügt:

      „(2) Wer eine zulässige Berufung eingelegt hat, kann gegen das Berufungsurteil nicht mehr Revision einlegen. Hat der Angeklagte oder der gesetzliche Vertreter eine zulässige Berufung eingelegt, so steht gegen das Berufungsurteil keinem von ihnen das Rechtsmittel der Revision zu."

2. § 335 wird wie folgt geändert:
   a) Nach Absatz 1 wird folgender neuer Absatz 2 eingefügt:

      „(2) Gegen Urteile, gegen die Berufung nur zulässig ist, wenn sie angenommen wird (§ 313), ist Revision nicht zulässig."
   b) Der bisherige Absatz 2 wird Absatz 3.
   c) Der bisherige Absatz 3 wird Absatz 4 mit der Maßgabe, dass Satz 3 gestrichen wird.

Begründung:

Der Entwurf zielt auch darauf ab, den Widerspruch zu beseitigen, dass nach geltendem Recht bei Verfahren, die beim Amtsgericht ihren Ausgang nehmen, drei Instanzen zur Verfügung stehen, bei Sachen, die erstinstanzlich vom Landgericht verhandelt werden, aber nur zwei. Gleichzeitig sollen aber die Vorteile des geltenden Rechtsmittelsystems in Strafsachen gewahrt bleiben. Bewährt hat sich insbesondere, dass eine große Zahl von Strafverfahren vor dem Amtsgericht rechtskräftig erledigt wird, ohne dass das amtsgerichtliche Verfahren aufwändig wäre. Entscheidend ist dabei das Bewusstsein aller Beteiligten, durch eine Einlegung der Berufung ggf. erreichen zu können, dass vor dem Landgericht eine vollständige neue Hauptverhandlung durchgeführt wird. Dies führt dazu, dass die große Masse der Verfahren vor dem Amtsgericht verfahrensökonomisch erledigt werden kann. Hauptvorteil des Wahlrechtsmittels ist es, dass sich hieran nichts ändert.

Die vorgeschlagene Regelung greift auf § 55 Abs. 2 JGG zurück; im Jugendstrafrecht hat sich das Wahlrechtsmittel seit langem bewährt. Auf die Auslegung des § 55 Abs. 2 JGG und die Erfahrungen dort kann deshalb Bezug genommen werden. Mit dem Erziehungsgedanken im Jugendstrafrecht ist das Wahlrechtsmittel nach § 55 Abs. 2 JGG nicht so

eng verknüpft, als dass dies einer Übernahme in das allgemeine Strafverfahren entgegenstünde.

Die Bundesvertreterversammlung des Deutschen Richterbundes hat bereits im Jahr 1987 die Einführung des Wahlrechtsmittels befürwortet. In dem in der 14. Legislaturperiode erstellten Gutachten der Großen Strafrechtskommission des Deutschen Richterbundes „Reform der Rechtsmittel im Strafverfahren“ wird zum Wahlrechtsmittel ausgeführt, dass es sich um einen „faszinierenden Gedanken“ handelt, der einer früheren Konzeption des Richterbundes entspricht; angesichts des sehr engen Gutachtenauftrages waren in dem Gutachten keine näheren Ausführungen zum Wahlrechtsmittel veranlasst.

Der Einwand, dass das Wahlrechtsmittel zu einer größeren Belastung bei den Amtsgerichten führen könnte, weil sie sich mehr als bisher gezwungen sehen könnten, ihr Urteil „revisionssicher“ abzufassen, greift nach den Erfahrungen im Jugendstrafrecht und nach den Erfahrungen mit dem früheren Wahlrechtsmittel im allgemeinen Strafrecht nicht durch. In aller Regel wird es für den Rechtsmittelführer attraktiver sein, Berufung und nicht Revision einzulegen. Ein weiterer Vorteil des Wahlrechtsmittels ist, dass in der Berufungsinstanz für den Berufungsführer der Anreiz zu solchen Anträgen entfällt, die lediglich den Boden für eine Revision bereiten sollen. Die Einführung des Wahlrechtsmittels wird im Übrigen rasch wirksam, weil sie nicht mit Komplikationen organisatorischer und rechtlicher Art verbunden ist.

Im Aufbau knüpft der Entwurf an die bestehende Systematik der §§ 333, 335 StPO an. Dies rechtfertigt sich daraus, dass bei amtsgerichtlichen Urteilen auch künftig die Berufungsanfechtung die Regel sein wird. Die Ergänzung des § 333 StPO um einen Absatz 2 enthält die Einführung des Wahlrechtsmittels. Absatz 2 entspricht § 55 Abs. 2 JGG; auf Rechtsprechung und Literatur zu dieser Bestimmung kann grundsätzlich zurückgegriffen werden. Der Verteidiger, der im Jugendgerichtsverfahren nach h. M. dem Angeklagten bzw. dessen gesetzlichem Vertreter zugerechnet wird, wird wie in § 55 Abs. 2 JGG nicht gesondert aufgeführt.

In § 335 StPO wird mit dem neuen Absatz 2 die (Sprung-)Revision gegen ein amtsgerichtliches Urteil dann ausgeschlossen, wenn nur Annahmeberufung möglich ist; Absatz 1 wird insoweit eingeschränkt. Der bisherige Absatz 3 Satz 3 entfällt im Hinblick auf § 333 Abs. 2 StPO-E.

Da lediglich die Sprungrevision ausgeschlossen werden soll, hält die vorgesehene Regelung auch im Bereich der Annahmeberufung die Möglichkeit der Herbeiführung obergerichtlicher Grundsatzentscheidungen offen. Auch ist es etwa dem Angeklagten nicht verwehrt, gegen eine zweitinstanzliche Verurteilung, die aufgrund der Berufung der Staatsanwaltschaft gegen einen erstinstanzlichen Freispruch erfolgt ist, Revision einzulegen.

k) Erstreckung der Privatklage auf den Nötigungstatbestand

Die Arbeitsgruppe schlägt mehrheitlich eine Aufnahme des Straftatbestandes der Nötigung in den Katalog der Privatklagedelikte vor:

Artikel .....
Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

In § 374 Abs. 1 wird nach Nummer 4 folgende Nummer 4a eingefügt:

"4a. eine Nötigung (§ 240 Abs. 1 und 3 des Strafgesetzbuches),"

Begründung:

Die Nötigung wird vielfach auch im Zusammenhang mit nachbarrechtlichen Streitigkeiten oder bei Auseinandersetzungen im Straßenverkehr angezeigt. Es erscheint nicht erforderlich, jeden Fall der Nötigung von Amts wegen zu verfolgen. Durch die Möglichkeit der Verweisung auf den Privatklageweg würde dem Staatsanwalt eingeräumt, zwischen sozialschädlichen sowie massiven Straftaten einerseits und Bagatelldelikten andererseits zu unterscheiden, ohne dass wie bei einer Einstellung nach § 153 StPO dem Anzeigenden die strafrechtliche Verfolgung abgeschnitten wird, da er Privatklage erheben kann. Ausgenommen hiervon ist die Nötigung in einem besonders schweren Fall gemäß § 240 Abs. 4 StGB.

l) Erweiterung des Strafbefehlsverfahrens

Die Arbeitsgruppe schlägt mehrheitlich die in Art. 2 Nr. 41 und 43 des Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren der Justiz (Justizbeschleunigungsgesetz) (BT-Drs. 15/1491) vorgesehenen Erweiterungen zum Strafbefehlsverfahren vor:

Artikel .....
Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. § 407 wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

   „Bei Vergehen können auf schriftlichen Antrag der Staatsanwaltschaft die Rechtsfolgen der Tat durch schriftlichen Strafbefehl ohne Hauptverhandlung festgesetzt werden.“

b) In Absatz 2 Satz 2 werden die Wörter „einem Jahr“ durch die Wörter „zwei Jahren“ ersetzt.

2. § 408 Abs. 1 wird wie folgt gefasst:

„(1) Hält das Gericht die Zuständigkeit eines Gerichts niederer Ordnung in seinem Bezirk für begründet, so gibt es die Sache durch Vermittlung der Staatsanwaltschaft an dieses ab; der Beschluss ist für das Gericht niederer Ordnung bindend, der Staatsanwaltschaft steht sofortige Beschwerde zu. Hält das Gericht die Zuständigkeit eines Gerichts höherer Ordnung, zu dessen Bezirk es gehört, für begründet, so legt es die Akten durch Vermittlung der Staatsanwaltschaft diesem zur Entscheidung vor. § 209a gilt entsprechend.“

3. In 408a § Absatz 1 Satz 1 werden die Wörter „im Verfahren vor dem Strafrichter und dem Schöffengericht“ gestrichen und nach den Worten „die Staatsanwaltschaft“ die Wörter „bis zum Ende der Hauptverhandlung, in der die tatsächlichen Feststellungen letztmals geprüft werden können“ eingefügt.

Begründung:

Zu Nummer 1 (§ 407 StPO):

Zu Buchstabe a

Durch die Neufassung des § 407 Abs. 1 Satz 1 StPO wird die Beschränkung des Strafbefehlsverfahrens auf Verfahren vor dem Amtsgericht aufgehoben, so dass Strafbefehlsanträge in allen geeigneten strafrechtlichen Verfahren, also auch vor den Landgerichten und Oberlandesgerichten gestellt werden können. Gerade in Wirtschaftsstrafverfahren oder Korruptionsverfahren kann ein Bedürfnis bestehen, Strafbefehle – gegebenenfalls nur hinsichtlich einzelner Angeschuldigter in einem Großverfahren – zu erlassen, um mit der Einsparung einer Hauptverhandlung eine Entlastung zu erreichen. Strafbefehle können demnach von den Landgerichten u.a. dann erlassen werden, wenn die Staatsanwaltschaft wegen der besonderen Bedeutung oder des besonderen Umfangs oder des Falles oder der Schutzbedürftigkeit von Zeugen die Sache dort anhängig macht (vgl. § 24 Abs. 1 Nr. 3 GVG) oder in den Fällen des § 408a StPO im Hauptverfahren, wenn eine Hauptverhandlung nicht für erforderlich erachtet wird. Die oben angesprochenen Verfahren in Wirtschafts- und Korruptionssachen können von besonderer Bedeutung sein, wenn sie aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen aus der Masse der durchschnittlichen Strafsachen nach oben herausragen, was jeweils im Einzelfall zu beurteilen und entscheiden ist. Unabhängig davon können die Landgerichte Strafbefehle bei Vorliegen eines Zusammenhangs auch gegen einzelne Personen erlassen, wenn hinsichtlich anderer Anklage beim Landgericht erhoben wird.

Das Strafbefehlsverfahren kann auch geeignet sein für Verfahren, die trotz eines geringen Schuldgehalts zwingend vor der Staatsschutzkammer (vgl. § 74 a GVG) oder gar vor den Oberlandesgerichten (vgl. § 120 GVG) verhandelt werden müssen.

Wird gegen einen vom Landgericht oder Oberlandesgericht erlassenen Strafbefehl Einspruch eingelegt, so sind in der Hauptverhandlung nach § 411 Abs. 2 Satz 2 StPO die Verfahrensvereinfachungen des § 420 Abs. 1 bis 3 StPO anzuwenden. Das förmliche Beweisantragsrecht bleibt aber erhalten, weil § 420 Abs. 4 StPO nur im Verfahren vor dem Strafrichter gilt.

Zu Buchstabe b

Vorgesehen ist weiter, dass Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren – statt bisher nur einem Jahr –, die zur Bewährung ausgesetzt werden, durch Strafbefehl verhängt werden können. Insbesondere, aber nicht nur in Wirtschaftsstrafverfahren kann dies zu einer spürbaren Entlastung führen. Hohe Bewährungsstrafen sind in Wirtschaftsstrafverfahren nicht unüblich, auch wenn sie vor dem Landgericht verhandelt werden. Die Regelung, wonach ohne einen Verteidiger eine Freiheitsstrafe im Strafbefehlsverfahren nicht verhängt werden darf, bleibt unverändert.

Zu Nummer 2 (§ 408 StPO):

Der bisher geltende § 408 Abs. 1 StPO ist durch das Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege vom 11. Januar 1993 (BGBl. I S. 50) obsolet geworden, denn nach der Änderung des § 25 GVG ist, da eine höhere Freiheitsstrafe als zwei Jahre im Strafbefehlsverfahren nicht möglich ist, das Schöffengericht stets unzuständig.

Die Neufassung des § 408 Abs. 1 StPO erstreckt sich demgegenüber auf sämtliche Gerichte und lehnt sich weitgehend an § 209 StPO an, der die Frage der Eröffnungszuständigkeit regelt. Angesichts der – jedenfalls außerhalb des § 408a StPO – bestehenden generellen Unzuständigkeit des Schöffengerichts erfasst die Bestimmung das Verhältnis zwischen Amtsgericht (Strafrichter), Landgericht und Oberlandesgericht. Die Vorschrift übernimmt die bereits in der bisherigen Fassung des § 408 Abs. 1 StPO normierte Bindungswirkung sowie die Möglichkeit der Anfechtung durch sofortige Beschwerde der Staatsanwaltschaft. Sie fügt sich insoweit nahtlos in das System der Strafprozessordnung ein. Mit der Bezugnahme auf den jeweiligen Bezirk wird deutlich gemacht, dass die Frage der örtlichen Zuständigkeit, die sich nach den allgemeinen Vorschriften beurteilt, nicht berührt ist.

Die entsprechende Anwendbarkeit des § 209a StPO ist notwendig, um die bereits bestehende Rangfolge von Spruchkörpern auch für das Strafbefehlsverfahren zu erschließen.

Zu Nummer 3 (§ 408a StPO):

Durch die Streichung der Worte „in Verfahren vor dem Strafrichter und dem Schöffengericht“ in § 408a Abs. 1 Satz 1 StPO wird sichergestellt, dass das Strafbefehlsverfahren auch nach Eröffnung des Hauptverfahrens vor den Landgerichten und den Oberlandesgerichten Anwendung finden kann.

Neben dem Anwendungsbereich im erstinstanzlichen Verfahren kommt hinzu, dass künftig zusätzlich in der Berufungsinstanz vor den Landgerichten der Erlass eines Strafbefehls möglich ist. Auch in diesem Stadium kann es sinnvoll sein, nach § 408a StPO zu verfahren, wenn der Angeklagte etwa freigesprochen wurde und in der Berufungsverhandlung nicht erscheint, z. B. weil er sich außer Landes befindet.

Aufgrund der Ausgestaltung des Strafbefehlsverfahrens, das nach einem Einspruch des Angeschuldigten eine Überprüfung in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht in öffentlicher Hauptverhandlung vorsieht, kann der Erlass eines Strafbefehls durch ein Revisionsgericht nicht in Frage kommen, da eine derartige Verhandlung der Sache im Revisionsrechtszug ausgeschlossen ist. Demzufolge ist die Anwendbarkeit des Strafbefehlsverfahrens auf die Tatsacheninstanzen zu beschränken. Hierzu wurde die Regelung übernommen, die in § 153a Abs. 2 Satz 1 StPO existiert. Die Staatsanwaltschaft kann demnach nur bis zum Ende der Hauptverhandlung der letzten Tatsacheninstanz einen Strafbefehlsantrag stellen.

m) Erweiterung des beschleunigten Verfahrens

Die Arbeitsgruppe schlägt mehrheitlich eine Erweiterung der Rechtsfolgekompetenz im beschleunigten Verfahren vor:

Artikel .....
Änderung der Strafprozessordnung

Die Strafprozessordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. April 1987 (BGBl. I S. 1074, 1319), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

In § 419 Abs. 1 Satz 2 werden die Wörter „einem Jahr“ durch die Wörter „zwei Jahren“ ersetzt.

Begründung:

Das beschleunigte Verfahren gewährleistet eine besonders effiziente und schnelle Erledigung von Strafverfahren. Der Entwurf schlägt vor, dass künftig im beschleunigten Verfahren Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren - statt bisher nur einem Jahr - verhängt werden können. Dem beschleunigten Verfahren soll hierdurch ein breiterer Anwendungsbereich zu gegeben werden. § 418 Abs. 4 StPO, wonach ein Verteidiger bestellt wird, wenn im beschleunigten Verfahren eine Freiheitsstrafe von mindestens sechs Monaten zu erwarten ist, bleibt unverändert.

n) Rechtsmittelreduktion im Ordnungswidrigkeitenverfahren

Die Arbeitsgruppe schlägt einstimmig die in Art. 11 Nr. 2, 3 a), 4 und 5 des Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren der Justiz (Justizbeschleunigungsgesetz) (BT-Drs. 15/1491) vorgesehenen Änderungen zu den Rechtsmitteln im Bußgeldverfahren vor. Zwar strebt Niedersachsen generell die Abschaffung der Rechtsbeschwerde in Ordnungswidrigkeiten an. Angesichts der derzeit fehlenden Mehrheitsverhältnisses für eine solche Regelung unterstützt Niedersachsen die vorgesehenen Änderungen:

Artikel .....
Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten

Das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung der Bekanntmachung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch ..., wird wie folgt geändert:

1. In § 77b Abs. 1 Satz 3 werden die Wörter „lediglich eine Geldbuße von nicht mehr zweihundertfünfzig Euro festgesetzt worden ist“ durch die Wörter „nicht mehr als eine Geldbuße von fünfhundert Euro, ein Fahrverbot von einem Monat und eine Nebenfolge vermögensrechtlicher Art im Wert von fünfhundert Euro festgesetzt worden sind“ ersetzt.

2. § 79 Absatz 1 Satz 1 wird wie folgt geändert:

   a) In Nummer 1 wird das Wort „zweihundertfünfzig“ durch das Wort „fünfhundert“ ersetzt.

   b) Nummer 2 wird wie folgt gefasst:

      „2. eine Nebenfolge angeordnet worden ist, es sei denn, dass es sich um ein Fahrverbot von nicht mehr als einem Monat Dauer oder um eine Nebenfolge vermögensrechtlicher Art handelt, deren Wert im Urteil oder im Beschluss nach § 72 auf nicht mehr als fünfhundert Euro festgesetzt worden ist,“

3. § 80 Abs. 2 wird wie folgt geändert:

   a) In Nummer 1 wird jeweils das Wort „einhundert“ durch das Wort „zweihundert“ ersetzt.

   b) In Nummer 2 wird das Wort „einhundertfünfzig“ durch das Wort „dreihundert“ ersetzt.

4. § 85 Abs. 2 wird wie folgt gefasst:

   “(2) Die Wiederaufnahme des Verfahrens zugunsten des Betroffenen, die auf neue Tatsachen oder Beweismittel gestützt wird (§ 359 Nr. 5 der Strafprozessordnung) ist nur zulässig, wenn seit Rechtskraft der Bußgeldentscheidung weniger als drei Jahre verstrichen sind und zusätzlich

1. gegen den Betroffenen eine Geldbuße von mehr als fünfhundert Euro festgesetzt worden ist, oder
2. eine Nebenfolge angeordnet worden ist, es sei denn, dass es sich um ein Fahrverbot von nicht mehr als einem Monat Dauer oder um eine Nebenfolge vermögensrechtlicher Art handelt, deren Wert im Urteil oder im Beschluss nach § 72 auf nicht mehr als fünfhundert Euro festgesetzt worden ist.“

5. In § 87 Abs. 5, § 100 Abs. 2 Satz 2 und § 104 Abs. 3 Satz 1 zweiter Halbsatz wird jeweils das Wort „zweihundertfünfzig“ durch das Wort „fünfhundert“ ersetzt.

Begründung:

Zu Nummer 1 (§ 77b OWiG)

Es handelt sich um eine Folgeänderung zur Anhebung der Wertgrenzen in §§ 79 und 80 OWiG, mit der insbesondere eine Entlastung der Amtsgerichte erreicht werden soll.

Zu Nummer 2 (§ 79 OWiG)

Die Wertgrenzen für die Einlegung von Rechtsmitteln werden verdoppelt. Nach der Anhebung der Wertgrenze in § 79 Nr. 1 OWiG von 250 Euro auf 500 Euro soll in Zukunft bei den massenhaft auftretenden fahrlässigen Verkehrsverstößen, die nach § 17 Abs. 1 und Abs. 2 OWiG nur mit einer Geldbuße bis zu 500 Euro geahndet werden können, keine Rechtsbeschwerde mehr zulässig sein. Mit der Anhebung der Wertgrenze auf 500 Euro wird die Entwicklung zur Anpassung der Beschwerdesumme in den Ordnungswidrigkeitenverfahren an die Beschwerdesumme in den Verfahren anderer Gerichtsbarkeiten, insbesondere der Zivilgerichtsbarkeit und der Arbeitsgerichtsbarkeit (§ 511 ZPO, § 64 ARbGG: jeweils 600 Euro), weiter fortgesetzt.

Außerdem soll der Betroffene sich bei einem Fahrverbot von bis zu einem Monat mit der Entscheidung einer gerichtlichen Instanz zufrieden geben. Diese Einschränkung für die Betroffenen erscheint zumutbar. Insbesondere durch die erfolgte Neuregelung in § 25 Abs. 2a StVG sind die faktischen Auswirkungen eines Fahrverbots von einem Monat auf den Beruf und das Privatleben des Betroffenen erheblich abgemildert worden. Der Betroffene hat danach in der Regel vier Monate Zeit, um entsprechende berufliche oder private organisatorische Maßnahmen zu treffen, um die Auswirkungen des Fahrverbotes zu begrenzen.

Zu Nummer 3 (§ 80 OWiG)

Die Wertgrenzen für die Zulassungsbeschwerde werden in dem selben Verhältnis wie in § 79 OWiG angehoben.

Zu Nummern 4 und 5 (§§ 85, 87, 100 und 104 OWiG)

Es handelt sich um notwendige Anpassungen an die Änderungen bei §§ 79, 80 OWiG.