

Antwort der Bundesregierung

auf die Große Anfrage der Abgeordneten Volker Beck (Köln), Manfred Such, Gerald Häfner, Rezzo Schlauch und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
— Drucksache 13/3458 —

Strafrechtsentwicklung und Justizbelastung

BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN treten für die Verteidigung und Stärkung der Bürgerrechte gegenüber staatlichen Eingriffen ein. Die Fragesteller sind der Auffassung, daß nicht die Effizienzsteigerung der Strafverfolgung durch Abbau schützender Förmlichkeiten, sondern Entlastung des Strafverfahrens durch Zurücknahme überkommener Regelungsansprüche (Entkriminalisierung) zentraler Gegenstand rechtspolitischer Reformbemühungen sein müsse. Die Freiheitsrechte der Bürger müssen gegenüber staatlicher Strafverfolgung erhalten und gewahrt bleiben. Dem zunehmenden Abbau rechtsstaatlicher Garantien im Bereich des Straf- und Strafprozeßrechts muß durch Entwicklung alternativer Lösungsmodelle zur Entlastung der Justiz Einhalt geboten werden.

Das Strafrecht, insbesondere das Strafverfahrensrecht, ist keine Variable, die man beliebig gesellschaftlichen und politischen Bedürfnissen anpassen kann. Diese Sonderrolle ergibt sich zwingend aus der Tatsache, daß die Strafe den schwerwiegendsten Eingriff in Individualrechte darstellt, den unsere Rechtsordnung kennt. Kernfunktion des Strafprozesses ist die Gewährleistung von Rechtssicherheit und Berechenbarkeit gegenüber staatlichen Zwangseingriffen. Für das Strafrecht gilt der Grundsatz, daß es in einer freiheitlichen Gesellschaft nur die ultima ratio der Sozialkontrolle sein darf. Unter diesen Umständen ist sein Anwendungsbereich daraufhin zu überprüfen, ob andere gesellschaftliche Regelungssysteme als Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen (z. B. eine zivilrechtliche Regulierung, Verwaltungszwang).

In diesem Zusammenhang ist auch die Belastung der Strafrechtspflege zu erwähnen. Gegenwärtig besteht die Tendenz, dieser Belastung durch eine Einschränkung des Rechtsschutzes der Bürgerinnen und Bürger begegnen zu wollen. Demgegenüber verschließt sich die Bundesregierung vor Überlegungen zu Entkriminalisierungsmaßnahmen, die eine praktisch relevante und auch kriminalpolitisch sinnvolle Alternative der

Entlastung der Rechtspflege zeigen, indem der Umfang des Strafrechts auf relevante sozialschädliche Handlungen begrenzt wird. Statt dessen setzt sie weiter auf Strafbarkeitsausdehnungen, Erweiterung der Ermittlungsbefugnisse und Einschränkung der Rechte des Angeklagten in der Hauptverhandlung.

So bewirkten drei kurz aufeinander folgende Gesetzeswerke der vergangenen Jahre unter Verwendung der Allzweckargumente „Überlastung der Strafrechtspflege“ und „Bekämpfung der Organisierten Kriminalität“ eine radikale Umgestaltung des materiellen Strafrechts und des Strafverfahrensrechts. Im einzelnen waren dies das Gesetz zur Bekämpfung der Organisierten Kriminalität vom 15. Juli 1992 (OrgKG) (BGBl. I S. 1302 ff.), das Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege vom 11. Januar 1993 (BGBl. I S. 50 ff.) und das Gesetz zur Änderung des Strafgesetzbuches, der Strafprozeßordnung und anderer Gesetze – Verbrechensbekämpfungsgesetz vom 28. Oktober 1994 (BGBl. I S. 3186 ff.).

Die Regelungen des OrgKG richten sich u. a. auf die Bewältigung der Drogenkriminalität als einer Form der organisierten Kriminalität. Hierzu wurden umstrittene Ermittlungsmethoden wie der Einsatz verdeckter Ermittler, die Rasterfahndung oder der Gebrauch technischer Observationsmittel gesetzlich anerkannt. Bei einer Reihe von Delikten wurde die gewerbsmäßige oder bandenmäßige Begehung zur selbständigen Verbrechenform heraufgestuft mit der Folge, daß die Strafbarkeitsschwelle in den Bereich der Vorbereitungshandlung vorverlegt ist. Neue Sanktionsformen wie „Vermögensstrafe“ und „Erweiterter Verfall“ sollen den Zugriff auf illegal erworbenes Vermögen sichern.

Mit der Zielvorgabe, einer Überlastung der Strafjustiz entgegenzuwirken, verkürzte das Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege vorrangig den Rechtsweg und die Stellung des Angeklagten im Prozeß. Keine Beachtung fanden dagegen materiell rechtliche Entkrimi-

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums der Justiz vom 6. November 1996 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

nalisierungsschritte und längst überfällige organisatorische Reformen und Modernisierungen des Organisationsablaufs bei Staatsanwaltschaften und Gerichten. So wurden etwa das Rechtsmittel der Berufung mittels des Instituts der Annahmeerufung (§ 313 StPO) eingeschränkt und die Verhängung von Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr durch einfachen Strafbefehl zugelassen. Die Regelungen zur sachlichen Zuständigkeit der Amts- und Landgerichte sowie der Oberlandesgerichte wurden flexibilisiert.

Die Bemühungen des Gesetzgebers, rechtsstaatliche Garantien zugunsten eines „schnellen Prozesses“ abzubauen, fanden ihren vorläufigen Abschluß in dem sog. Verbrechensbekämpfungsgesetz, das weitere Verschärfungen des materiellen Strafrechts sowie Einschnitte in das Strafprozeßrecht vornahm. Zu diesen zählt z.B. die Erweiterung der Haftgründe in den §§ 112 ff. StPO, der Ausbau des beschleunigten Verfahrens und das äußerst umstrittene flächendeckende Abhören von Auslandsgesprächen durch den Bundesnachrichtendienst.

Schon arbeiten Justizministerien der Länder und des Bundes an einem „Zweiten Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege (strafrechtlicher Bereich)“ mit weiteren Einschnitten in bürgerliche Freiheitsrechte. Es fehlt aber bislang an einer kritischen Bestandsaufnahme, ob und inwiefern die erhofften Effizienzsteigerungen und Entlastungseffekte eingetreten sind oder ob sich die einzelnen Gesetze nicht vielmehr als ineffektiv und auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten unhaltbar erwiesen haben. Anhand ausgewählter Problemkreise sollen daher im folgenden die Wirkungsweise der genannten Gesetze erfragt sowie Alternativen zu diesen aufgezeigt werden.

Vorbemerkungen

Ein friedliches Zusammenleben in einer freiheitlich demokratischen Gesellschaft setzt die Gewährleistung der inneren Sicherheit unabdingbar voraus. Ihr drohenden Gefahren muß der Staat mit allen verfügbaren Mitteln des Rechtsstaates entschlossen und nachdrücklich entgegenreten.

Das Straf- und das Strafverfahrensrecht leisten bei der Verwirklichung dieser Ziele unverzichtbare Beiträge. Strafvorschriften und Verfahrensbestimmungen des geltenden Rechts müssen konsequent und effektiv umgesetzt werden. Neuen Erscheinungsformen von Kriminalität, die sich zu einer Herausforderung für Staat und Gesellschaft entwickelt haben, muß mit gesetzgeberischen Maßnahmen begegnet werden, die geeignet und erforderlich sind, bestehende Lücken in der Strafverfolgung unter Wahrung rechtsstaatlicher Standards zu schließen.

Die Bundesregierung hält eine „Entkriminalisierung“ für keinen geeigneten Weg der Entlastung der Strafrechtspflege und wendet sich gegen die Forderung, den Eigentums- und Vermögensschutz im Bereich der „Bagatellkriminalität“ aufzuweichen. Ob es sich um ein „Bagatelldelikt“ handelt, läßt sich in der Regel nicht generell, sondern nur im Einzelfall entscheiden. Das Strafverfahrensrecht bietet dafür insbesondere mit der Möglichkeit der Einstellung nach den §§ 153, 153 a StPO das geeignete Instrumentarium.

Effektiver Gesetzesvollzug ist immer auch zeitnaher Gesetzesvollzug. Strafverfahren müssen zeitlich überschaubar sein. Die Bundesregierung hat sich deshalb wiederholt zu allen Maßnahmen bekannt, die geeignet sind, Gerichtsverfahren ohne Beeinträchtigung der

Wahrheitsfindung und der berechtigten rechtsstaatlichen Interessen der Bürger zu beschleunigen und zu straffen. Zur Novellierung des Strafverfahrensrechts verweist sie auf die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 23. November 1994 und die Koalitionsvereinbarung vom 11. November 1994.

A. Allgemeiner Teil: Bestandsaufnahme und kriminalpolitische Perspektiven

I. Arbeitsbelastung der Gerichte

Nach dem Bericht des Bundesministeriums der Justiz vom 26. April 1995 über die Auswirkungen des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege haben sich bis einschließlich 1. April 1994 keine empirisch meßbaren Wirkungen des Gesetzeswerkes im Bereich des Strafverfahrens gezeigt.

1. Welche Auswirkungen des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege bezüglich einer Freisetzung von Richtern und sonstigem Justizpersonal hat die Bundesregierung zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage feststellen können?
2. Welche Auswirkungen des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege im Hinblick auf eine Reduzierung der Arbeitsbelastung der Erinstanzen hat die Bundesregierung zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage feststellen können?
3. Wie beurteilt die Bundesregierung die individuelle Arbeitsbelastung der Richterschaft – getrennt nach Gerichtszweigen?

Über die Auswirkungen des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege sowie des am 1. Januar 1993 in Kraft getretenen Gesetzes zur Änderung der Finanzgerichtsordnung und anderer Gesetze (FGO-Änderungsgesetz) gibt es keine empirisch gesicherten Erkenntnisse.

Die in der streitigen Zivilgerichtsbarkeit eingesetzten Richter leisten seit langem Arbeitspensen, die über der für die Personalbedarfsberechnung festgelegten Zahl der jährlich zu erledigenden Verfahren liegen. In den Zivilprozessen vor den Amtsgerichten der alten Bundesländer überstieg die auf einen Zivilrichter entfallende Zahl der Neuzugänge 1984 mit 751 Prozessen das für die Personalbedarfsberechnung festgelegte Jahrespensum (600 Prozesse) um 25,1 %, 1994 mit 681 Prozessen (das seit 1993 auf 570 Zivilprozesse herabgesetzte Sollpensum) um 19,5 %. Die Mitglieder der erstinstanzlichen Zivilkammern bei den Landgerichten waren 1984 17,8 %, 1994 24 % über dem Sollpensum (140 Prozesse) belastet. Für die Mitglieder der Berufungszivilkammern bei den Landgerichten betrug die Überlastquote 1984 42,5 %, 1994 38,1 %, für die Mitglieder der Berufungssenaten bei den Oberlandesgerichten 1984 19,6 %, 1994 20,9 %. In den neuen Bundesländern lag 1994 die Belastung der Zivilrichter bei den Amtsgerichten 18,1 %, bei den erstinstanzlichen Zivilkammern 7,3 %, bei den Berufungszivilkammern 4,3 % und bei den Berufungssenaten 34,5 % über dem Soll. Ursache der Überlastung ist – auch in den höheren Rechtszügen – die zunehmende Zahl der in erster Instanz anfallenden Verfahren.

Im Jahr 1991 fielen in den alten Bundesländern in der ersten Instanz (ohne Familiensachen) 1 557 307 Zivilsachen an; die Eingänge steigerten sich bis zum Jahre 1993 auf 1 812 114 Verfahren und damit um insgesamt 16,4 %. 1994 waren insgesamt 1 795 742 Neuzugänge zu verzeichnen und – damit erstmalig seit langer Zeit – ein geringfügiges Absinken der Eingangszahlen. 1995 fielen nach einem vorliegenden vorläufigen Ergebnis der Ziviljustizstatistik bei den Amts- und Landgerichten der alten Länder 1 771 244 Zivilprozesse in erster Instanz neu an. Auch danach liegt die jährliche Neubelastung deutlich über dem Stand von 1991.

Daß trotz hoher Eingangszahlen die Verfahren ohne einen erheblichen Anstieg der Verfahrensdauer angemessen zügig erledigt werden konnten, dürfte u. a. daran liegen, daß einige Maßnahmen des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege sich auf die Zivilgerichte entlastend ausgewirkt haben. Nach einer Einschätzung der Länder, die auch deren Entwurf zu einem Gesetz zur Vereinfachung des Zivilgerichtlichen Verfahrens und der Verfahren der freiwilligen Gerichtsbarkeit zugrunde liegt, hätten ohne das Rechtspflegeentlastungsgesetz ca. 500 Richter zusätzlich eingestellt werden müssen, um die Arbeitsbelastung auffangen zu können.

In der Strafgerichtsbarkeit hat die Verlagerung der Schöffengerichtsberufungen von der großen zur kleinen Strafkammer – bei starken regionalen Schwankungen – zu einer gewissen Freisetzung richterlichen Personals geführt. Bei den Landgerichten freigesetzte und den Amtsgerichten zugeteilte Richter mußten dort allerdings überwiegend zur Verstärkung der noch höher belasteten Zivilgerichte eingesetzt werden, so daß insgesamt Ressourcen im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit nicht freigesetzt werden konnten.

Die Zuständigkeitsverlagerung zwischen Strafrichter, Schöffengericht und Strafkammer (§§ 24, 25, 76 GVG) hat zu einer geringfügigen Entlastung der Strafkammern und deutlicherer Entlastung der Schöffengerichte zu Lasten der Strafrichter geführt. Die Entlastung der Landgerichte wurde durch eine höhere Belastung der Amtsgerichte, die mehr und auch kompliziertere Verfahren zu bearbeiten haben, kompensiert.

Nach dem überproportionalen Anstieg der Verfahrenseingänge in den Jahren 1993/1994 hat sich die Geschäftsbelastung auf höherem Niveau stabilisiert. Die Personalsituation ist nach Mitteilung der Landesjustizverwaltungen weiterhin angespannt und die individuelle Belastung der Strafrichter hoch.

Die mit dem Rechtspflegeentlastungsgesetz eingeführte Einzelrichter-Regelung für die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist von der Praxis angenommen worden. Eine Arbeitsgruppe unter der Federführung von Nordrhein-Westfalen hat im ersten Halbjahr 1994 festgestellt, daß die Quote der Übertragung auf den Einzelrichter in der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei durchschnittlich 62 % liegt. Ergänzend ist festgestellt worden, daß es keine Anhaltspunkte dafür gibt, daß Einzelrichterentscheidungen häufiger angefochten werden als Kollegialentscheidungen, oder dafür, daß Einzelrichterentscheidungen häufiger vom Rechtsmittelge-

richt korrigiert werden als Kollegialentscheidungen. Auf der anderen Seite führt der Einsatz von Einzelrichtern zu einer Steigerung von Erledigungszahlen. Diese positive Tendenz wird jedoch durch den Anstieg der Asylverfahren, bedingt durch die hohen Asylbewerberzahlen bis Mitte 1993 und die hohen Verfahrenserledigungen des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, überlagert, die zu einem erheblichen Anstieg des Geschäftsanfalls führten. Insgesamt konnte trotz deutlich angestiegener Eingänge bewirkt werden, daß die Dauer der Asylverfahren zurückging und der Anstieg der Verfahrensdauer in den klassischen Sachen nicht dramatisch wurde. In der Finanzgerichtsbarkeit wird von der Möglichkeit der Übertragung eines Rechtsstreits auf den Einzelrichter nur in eher geringem Umfang Gebrauch gemacht. Die Erledigungszahlen der letzten Jahre lassen erkennen, daß die Zahl der Erledigungen ansteigt mit dem Ergebnis, daß die Rückstände der letzten Jahre abgebaut werden können.

Für den Bereich der Sozialgerichtsbarkeit lassen sich die Auswirkungen des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege bezüglich der Freisetzung von Richtern und sonstigem Justizpersonal schon deshalb nicht detailliert darstellen, weil insbesondere durch die Zuweisung von Streitigkeiten in Angelegenheiten der neu eingeführten Pflegeversicherung nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch eine Vergrößerung des Umfangs der Aufgaben der Richter und des sonstigen Personals bei den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit eintritt, die Freisetzungen entgegenwirkt. Die Einführung des Gerichtsbescheids dürfte zu einer Reduzierung der Arbeitsbelastung der Sozialgerichte beigetragen haben. Detaillierte Darstellungen der Auswirkungen sind jedoch auch hier nicht möglich, da sich die Entlastungswirkung einer Erledigung durch Gerichtsbescheid im Vergleich zu einer Erledigung z. B. durch Urteil empirisch nicht erfassen läßt.

Die Arbeitsbelastung der Richterschaft der Sozialgerichtsbarkeit ist in den vergangenen Jahren gestiegen, was sich an steigenden Eingangszahlen, denen eine entsprechende Erhöhung der Zahl der Richter nicht gegenübersteht, nachweisen läßt. Zu berücksichtigen ist darüber hinaus, daß in den letzten Jahren zahlreiche Änderungen sozialrechtlicher Vorschriften erfolgt sind bzw. durch die Einführung der Pflegeversicherung nach dem Elften Buch Sozialgesetzbuch grundlegend neue Aufgaben den Gerichten der Sozialgerichtsbarkeit zugewiesen worden sind. Dies führt bei steigenden Eingangszahlen zu einer Erhöhung der individuellen Arbeitsbelastung schon aufgrund der Einarbeitung in veränderte bzw. neu geschaffene rechtliche Regelungen. Ein direkter Vergleich der individuellen Arbeitsbelastung der Richterschaft einzelner Gerichtszweige untereinander ist schon wegen der Unterschiedlichkeit im Gerichtsaufbau, in der Besetzung der Kammern der ersten Instanz und im Hinblick auf unterschiedliche Strukturen der Erledigung nicht möglich.

Der Geschäftsanfall bei den Gerichten für Arbeits-sachen ist seit dem Jahre 1990 sprunghaft – nahezu um 50 % – angestiegen und hat sich seit 1995 auf diesem

hohen Niveau stabilisiert. Die individuelle Arbeitsbelastung der Richter liegt daher deutlich über dem für die Arbeitsgerichtsbarkeit bundesweit empfohlenen Normalpensum eines Richters/einer Richterin (500 bis 550 Eingänge in Klage- und Beschlußverfahren für Arbeitsgerichte, 100 bis 120 Eingänge in Berufungs- und Beschwerdeverfahren in Beschlußsachen für die Landesarbeitsgerichte). Aus haushaltspolitischen Gründen konnten seitens der Bundesländer Richterplanstellen teilweise überhaupt nicht, teilweise in nicht ausreichendem Maße zur Verfügung gestellt werden, so daß die individuelle Belastung der Richter/Richterinnen sowohl in der ersten als auch in der zweiten Instanz derzeit sehr hoch ist. Anhaltspunkte für eine Eingangsentlastung zeichnen sich nicht ab.

4. Hält die Bundesregierung die Möglichkeiten zu organisatorischen Veränderungen – jenseits von Personaleinstellungen – bei Gerichten und Staatsanwaltschaften für erreicht?

Wenn nein: Welche Veränderungen hält die Bundesregierung vor weiteren Einschnitten in das Rechtssystem für erforderlich?

Auf die vom Bundesministerium der Justiz in Auftrag gegebenen Untersuchungen zur Organisation der Staatsanwaltschaften und der ordentlichen Gerichte ist bereits in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Manfred Such und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 13/2328) hingewiesen worden.

Mittlerweile ist auch die von der Kienbaum Unternehmensberatung GmbH und Prof. Dr. Thomas Feltes, Rektor der Hochschule für Polizei des Landes Baden-Württemberg, durchgeführte „Organisationsuntersuchung der Staatsanwaltschaften und Generalstaatsanwaltschaften“ abgeschlossen. Wegen der Untersuchungsergebnisse wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Manfred Such und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 13/2328) Bezug genommen.

Wie bereits in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Manfred Such und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 13/2328) erwähnt, hat die 63. Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister im Mai 1992 in Hannover eine Arbeitsgruppe der Landesjustizverwaltungen „Strukturelle Veränderungen in der Justiz“ eingesetzt. Die Arbeitsgruppe hat u. a. den Auftrag, länderübergreifend abgestimmte Soll-Konzepte und Lösungsvorschläge für Reformen der inneren Organisation der ordentlichen Gerichte der Länder und für damit zusammenhängende Fragen der Tarifstrukturen, des Besoldungs- und Laufbahnrechts, der Aus- und Weiterbildungsanforderungen sowie der Wahrnehmung von Führungsaufgaben in der Justiz zu erarbeiten.

In Erfüllung dieses Auftrages legte die Arbeitsgruppe „Strukturelle Veränderungen in der Justiz“ im Juni 1995 der Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister in Dessau ihren Schlußbericht vor. Er gliedert sich in eine Zusammenfassung der wesentlichen

Ergebnisse einer umfassenden justizinternen Analyse, der Darstellung von Modellversuchen zur Einrichtung von Service-Einheiten sowie eines Entwurfes einer Gesamtkonzeption. Die justizinterne Analyse ergab, daß Bayern und Baden-Württemberg im Vergleich aller alten Bundesländer die niedrigste Folgepersonalquote aufweisen. Die Folgepersonalquote stellt das Verhältnis der Beschäftigten im mittleren und Schreibdienst zu den „Arbeitsverursachern“ aus dem richterlichen und Rechtspflegerdienst dar. Eine wesentliche Ursache für die deutlich unter dem Gesamtdurchschnitt aller alten Bundesländer liegende Folgepersonalquote dieser beiden Bundesländer scheint die Ausstattungsdichte mit EDV-Technik zu sein. So weist Bayern einen herausragenden Ausstattungsstandard an Bildschirmarbeitsplätzen sowohl auf den Geschäftsstellen als auch in den Schreibdiensten auf. So sind etwa in Bayern ca. 70 % der bei den befragten Gerichten auf Geschäftsstellen eingesetzten 271 Angestellten, aber auch ca. 51 % der dort tätigen 427 Beamtinnen und Beamten des mittleren Justizdienstes an Bildschirmarbeitsplätzen tätig.

Des weiteren lassen sich u. a. als Ergebnisse dieser justizinternen Analyse festhalten, daß es Zusammenhänge zwischen dem Einsatz von EDV-Technik auf der Geschäftsstelle und Änderungen der Arbeitsorganisation (Ausweitung bzw. Veränderung in der Handhabung des kleinen Schreibwerks bei den Geschäftsstellenabteilungen) sowie zwischen der Erledigung kleinen Schreibwerks auf der Geschäftsstelle und dem Umfang anfallenden Aktentransports gibt. Während die Arbeitskraft der Wachtmeister bei den Amtsgerichten im Gesamtdurchschnitt, aller Amtsgerichte zu 41 % durch Aktentransport gebunden wird, liegen die vier Gerichte, die in allen abgefragten Sachbereichen und in dem abgefragten Umfang komplett kleines Schreibwerk auf Geschäftsstellenabteilungen miterledigen, zum Teil deutlich unter dem für sie maßgeblichen Gesamtdurchschnitt (AG Frankfurt am Main 29 %, AG München 39 %, AG Eggenfelden 17 % und AG Bad Waldsee 0 %).

Die Arbeitsgruppe weist in ihrem Schlußbericht auch darauf hin, daß einige Landesjustizverwaltungen in Pilotverfahren bereits Mischarbeitsplätze eingerichtet haben und die damit gewonnenen Erfahrungen durchweg positiv sind. Die Aktentransporte haben deutlich abgenommen, so daß die Aktenverwaltung vereinfacht und verbessert sowie die Schriftguterstellung beschleunigt worden sind.

Die Arbeitsgruppe tagt auch weiterhin, so zuletzt am 23. Mai 1996 in Hannover und davor am 13. Dezember 1995 in Frankfurt am Main. Gegenstand der weiteren Beratungen waren aktuelle Fragen der praktischen Umsetzung struktureller Veränderungen. Die Länder befassen sich auch mit der Frage einer eventuell notwendigen Ausbildungserweiterung im Hinblick auf die (neuartigen) Mischarbeitsplätze und überprüfen derzeit die Ausbildungsordnung im mittleren Dienst sowie die Prüfungsanforderungen.

Nach alledem befinden sich die Umsetzungsmaßnahmen noch in vollem Gange. Die Möglichkeiten zu organisatorischen Veränderungen bei Gerichten und

Staatsanwaltschaften sind bundesweit noch nicht ausgeschöpft.

Es ist Sache der Länder, auch weiterhin die Empfehlungen der im Auftrag des Bundesministeriums der Justiz (BMJ) durchgeführten Organisationsuntersuchungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften konsequent umzusetzen. So bedarf es im organisatorischen Bereich zunächst der Installation der Informations- und Kommunikationstechnik (IuK-Technik) und Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die Einrichtung von Service-Einheiten. Der Verwirklichung der Forderung nach einer ganzheitlichen Erledigung der Geschäftsabläufe durch Bildung von Service-Einheiten kommt zentrale Bedeutung zu.

5. Teilt die Bundesregierung die Ansicht der Fragesteller, daß vor weiteren gesetzgeberischen Aktivitäten in diesem Bereich die Erfahrungen mit den Instrumentarien des Gesetzes zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderer Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (OrgKG), des Verbrechensbekämpfungsgesetzes und des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege intensiv ausgewertet sein müssen, wobei die jeweiligen Neuregelungen nicht nur auf eine mögliche Ent- oder Belastungswirkung der Strafjustiz überprüft, sondern auch einer kritischen Reflexion auf der Grundlage verfassungsrechtlicher Prinzipien unterzogen werden müssen?

Wenn nicht, wie begründet sie ihre Haltung?

Bereits in der Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode ist festgelegt, daß das OrgKG, das Geldwäschegesetz und das Verbrechensbekämpfungsgesetz auf der Grundlage von Erfahrungsberichten ausgewertet werden sollen, um weiteren Gesetzgebungsbedarf einvernehmlich feststellen zu können. Die Auswertung ist noch nicht abgeschlossen. Entsprechend der Koalitionsvereinbarung für die 13. Legislaturperiode werden im Bereich des Verfahrensrechtes das Ordnungswidrigkeiten- und das Strafverfahrensrecht mit dem Ziel einer Beschleunigung und verbesserten Effizienz novelliert. Im weiteren wird auf die Antwort zu Frage 6 verwiesen.

6. Inwiefern läßt die Bundesregierung die Wirkung bzw. die durch den Gesetzgeber intendierten Erfolge mittels regierungsunabhängiger Forschungen kontrollieren?

Wurde diesbezüglich der in der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 13/2328) angekündigte Forschungsauftrag erteilt?

Falls ja: An wen wurde dieser Forschungsauftrag erteilt?

Falls nein: Warum wurde der Auftrag nicht erteilt?

Prof. Dr. Dieter Dölling (Universität Heidelberg) und Prof. Dr. Thomas Feltes (Fachhochschule Villingen-Schwenningen) führen im Auftrag des BMJ eine rechtstatsächliche Untersuchung zur „Dauer des strafprozessualen Ermittlungs-, Zwischen- und Hauptver-

fahrens“ durch. Der Vertragsschluß ist erfolgt; mit dem Projekt ist begonnen worden.

7. Der 60. Deutsche Juristentag in Münster hat die „Grenzen der Rechtspflegeentlastung“ proklamiert. Diese Grenzen ergeben sich aus unverfügbaren, aus dem Rechtsstaatsprinzip sich ableitenden verfassungsrechtlichen und prozessualen Prinzipien. Sieht auch die Bundesregierung die Grenzen der Rechtspflegeentlastung insbesondere auf dem Gebiet des Strafprozeßrechts vor diesem prinzipiellen Hintergrund bereits erreicht?

Die Bundesregierung hat sich bereits wiederholt zu allen Maßnahmen bekannt, die geeignet sind, Gerichtsverfahren ohne Beeinträchtigung der Wahrheitsfindung und der berechtigten rechtsstaatlichen Interessen der Bürger zu beschleunigen und zu straffen. Die Bundesregierung verweist auf ihre Antwort auf die Kleine Anfrage des Abgeordneten Manfred Such und der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 13/2328 und ihre Stellungnahme zu dem Bundesrats-Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (Strafrechtlicher Bereich), Drucksache 13/4541.

II. Entlastungspotential einer Entkriminalisierung im Bereich der Bagatelldelinquenz

8. Wie beurteilt die Bundesregierung die Einschätzung, daß die Kriminalitätsbelastungsrate der in Deutschland lebenden Bevölkerung gering und rückläufig ist und der weitaus größte Anteil dem Bereich der Alltagskriminalität zugerechnet werden kann, wobei gleichzeitig eine weit verbreitete Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung besteht (vgl. etwa Boers, Neue Kriminalpolitik 1994 S. 27 ff.)?

Falls die Bundesregierung dieser Einschätzung zustimmt:

- a) Wie erklärt sie sich die Diskrepanz zwischen realer Kriminalitätsbelastung und Kriminalitätsfurcht in der Bevölkerung?

Die objektive und subjektive Sicherheit der Bürger ist das wesentliche Ziel der von der Bundesregierung betriebenen Politik der Inneren Sicherheit. Sie nimmt die in Teilen der Bevölkerung verbreitete Kriminalitätsfurcht daher ernst. Kriminalitätsfurcht ist als Bestandteil persönlicher Einstellungen weniger von der statistischen Wahrscheinlichkeit geprägt, Opfer einer Straftat zu werden, als vielmehr vom Ausmaß der sich in einem solchen Fall realisierenden individuellen Hilfs- und Wehrlosigkeit. Die Veröffentlichung der in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) registrierten Zahlen ist nur einer der Faktoren, die Kriminalitätsfurcht beeinflussen können.

1995 nahm die Zahl der in der PKS registrierten Straftaten im Vergleich zum Vorjahr nur um 2 % zu. Dies erfolgte jedoch nach einem weitaus stärkeren Anstieg im Zeitraum von 1989 bis 1993 und einer Abnahme von 3,2 % im Jahr 1994. Die Häufigkeitszahl (Zahl der Straftaten pro 100 000 Einwohner) lag 1995 in den alten

Ländern mit Berlin bei 7 774 und damit deutlich über derjenigen von 1990, die 7 108 betragen hatte. In den neuen Ländern lag die Häufigkeitszahl 1995 sogar bei 10 094.

Die Bundesregierung weist im übrigen darauf hin, daß der Begriff „Alltagskriminalität“ zwar auf Delikte, die häufig begangen werden, zutreffen mag, jedoch keinesfalls mit „Bagatellkriminalität“ gleichgesetzt werden darf. Sie ist der Auffassung, daß die vom Begriff „Alltagskriminalität“ erfaßten Delikte nicht allesamt harmlos sind und keinesfalls als Erscheinung des täglichen Lebens in Kauf genommen werden können.

- b) Welche Konsequenzen zieht sie daraus für die künftige Strafgesetzgebung und für ihre öffentlichen Stellungnahmen?

Strafrecht und Strafprozeßrecht bieten im Zusammenspiel ein differenziertes Sanktionensystem, das eine angemessene Reaktion auch auf Alltagskriminalität erlaubt. Die Regelungen des StGB und der StPO im Zusammenhang betrachtet, ergeben ein abgestuftes Reaktionssystem, das von der Einstellung des Verfahrens ohne jegliche strafrechtliche Rechtsfolge (§ 153 StPO) oder nach Erfüllung von Auflagen und Weisungen (§ 153 a StPO) bis zur Freiheitsstrafe ohne Bewährung reicht.

Gleichwohl betrachtet es die Bundesregierung als ihre Aufgabe, ständig zu überprüfen, ob Vereinfachungen bei der strafrechtlichen Bewältigung der Massenkriminalität, soweit sie geringfügig ist, notwendig und möglich sind. Eine Entkriminalisierung lehnt sie jedoch aus den in der Vorbemerkung genannten Gründen ab.

9. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung für ihre zukünftige Gesetzgebung daraus, daß sich ein Großteil der Arbeitsbelastung der Gerichte aus der Beschäftigung mit Delikten, die dem Bereich der Massenkriminalität zuzurechnen sind, ergibt (vgl. etwa P.-A. Albrecht/Hassemmer/Voß [Hrsg.]: Rechtsgüterschutz durch Entkriminalisierung 1992, S. 16 bzw. S. 55 ff.)?

Auf die Antwort zu Frage 8 b wird Bezug genommen.

10. Wie hoch schätzt die Bundesregierung das Entlastungspotential bei Staatsanwaltschaften und Gerichten jeweils ein, wenn folgende Vorschläge Gesetz wären:
- bei Ladendiebstahl einer Sache, deren Wert 250 DM nicht übersteigt, wird dann von Strafe abgesehen, wenn es sich nicht um einen mehrfachen Wiederholungstäter handelt, die gestohlene Sache zurückgegeben wird und an den Geschädigten ein pauschalierter Schadensersatz geleistet wird,
 - „Schwarzfahren“ wird zur Ordnungswidrigkeit herabgestuft,
 - die Unfallflucht wird um einen Strafaufhebungsgrund der tätigen Reue ergänzt, der in

den Fällen greift, in denen sich der Schädiger binnen 24 Stunden bei dem Geschädigten oder der Polizei meldet (vgl. Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 13/2005)?

Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß, rein hypothetische Entlastungseffekte zu umstrittenen rechtspolitischen Forderungen zu kalkulieren.

11. Gibt es konkrete Konzeptionen der Bundesregierung dahin gehend, im Bereich der gewaltlosen Bagatellkriminalität eine Entlastung des Kriminaljustizsystems jenseits von Eingriffen in rechtsstaatliche Garantien des Strafverfahrens durch Rücknahme materiellrechtlicher Strafandrohungen zu erreichen?

Wenn ja, welche?

Wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 8 b wird Bezug genommen.

III. Entlastungspotential einer Entkriminalisierung im Betäubungsmittelbereich

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat mit Beschluß vom 9. März 1994 die Verfassungsmäßigkeit der Strafvorschriften des Betäubungsmittelgesetzes (BtMG) unter den Vorbehalt gestellt, daß in Fällen des gelegentlichen Eigenverbrauchs geringer Mengen von Cannabisprodukten nach dem Übermaßverbot von einer Strafverfolgung abzusehen sei (BVerfG, Strafverteidiger 1994, S. 295).

12. Wie beurteilt die Bundesregierung die Möglichkeit, daß von dieser aufgrund des Verfassungsgerichtsurteils gebotenen Entkriminalisierung spürbare Entlastungseffekte für das Kriminaljustizsystem ausgehen?

Das Bundesverfassungsgericht hat keine Entkriminalisierung (Aufhebung der Strafbarkeit) bei Cannabisprodukten gefordert, sondern lediglich Maßstäbe für das Absehen von der Strafverfolgung beim Umgang mit sehr kleinen Mengen von Cannabisprodukten zum Eigenverbrauch in Fällen aufgezeigt, in denen eine Gefährdung Dritter ausgeschlossen ist. Da die Praxis vielfach schon vor der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Sinne dieser Hinweise verfahren ist, sind zusätzliche Entlastungseffekte durch die Entscheidung kaum zu erwarten.

13. Inwiefern stellt das genannte Urteil des BVerfG für die Bundesregierung einen Anlaß dar, weitergehende Entkriminalisierungen im Bereich des Betäubungsmittelstrafrechts vorzunehmen?

Entsprechend seinem Inhalt gibt der Beschluß des Bundesverfassungsgerichts keinen Anlaß für Entkriminalisierungen im Bereich des Betäubungsmittelstrafrechts.

14. Wie hoch schätzt die Bundesregierung das Entlastungspotential zugunsten der Strafjustiz und des Strafvollzuges ein, wenn folgende Entkriminalisierungsschritte und Alternativen zum derzeitigen Betäubungsmittelstrafrecht Gesetzeslage wären (differenziert nach Verstößen gegen das BtMG und Beschaffungskriminalität):
- a) Cannabisprodukte werden aus der Anlage zum BtMG gestrichen,
 - b) der Besitz folgender Mengen von Cannabisprodukten ist straffrei:
 - aa) bis 6 g,
 - bb) bis 20 g,
 - cc) bis 30 g,
 - c) der Erwerb sog. harter Betäubungsmittel in geringen Mengen zum Eigenverbrauch ist straflos,
 - d) als Ausnahme zum betäubungsmittelrechtlichen Abgabeverbot wird die kontrollierte, ärztlich indizierte Abgabe von Betäubungsmitteln und Ersatzstoffen durch Gesundheitsämter und staatlich anerkannte Drogenberatungsstellen zugelassen?
15. Beabsichtigt die Bundesregierung im Sinne der Frage 14 tätig zu werden?

Die Bundesregierung beabsichtigt nicht, im Sinne der Frage 14 tätig zu werden. Sie sieht daher auch von einer entsprechenden Schätzung ab.

B. Auswirkungen einzelner Änderungen des materiellen Strafrechts

I. Vermögensstrafe und erweiterter Verfall (§§ 43a, 73d StGB)

Durch das am 22. September 1992 in Kraft getretene OrgKG wurden „Vermögensstrafe“ (§ 43a StGB) und „Erweiterter Verfall“ (§ 73d StGB) eingeführt. Die Vorschriften ermöglichen es der Justiz in verfassungsrechtlich umstrittener Weise, verdächtig erscheinendes Vermögen zu konfiszieren, ohne den Beweis der deliktischen Herkunft führen zu müssen. Der Anwendungsbereich dieser Vorschriften wird auch für die ebenfalls neu eingefügten Vorschriften der §§ 244a StGB (schwerer Bandendiebstahl), 260 (Bandenhehlerei) und 260a (gewerbsmäßige Bandenhehlerei) eröffnet.

16. In wie vielen Fällen fanden die Regelungen nach §§ 43a (Vermögensstrafe) und 73d StGB (erweiterter Verfall) seit ihrem Inkrafttreten Anwendung?

Zu § 43 a StGB

In der Strafverfolgungsstatistik (alte Bundesländer) wurde 1993 nur eine (rechtskräftige) Verurteilung zu einer Vermögensstrafe (§ 43a StGB) und 1994 keine Verurteilung verzeichnet.

Die Landesjustizverwaltungen – soweit dort Erkenntnisse vorliegen – haben sich wie folgt geäußert:

Die Landesjustizverwaltung Bayern teilt mit, daß dort die Vermögensstrafe erstmals 1995 in bisher drei Fällen in Höhe von 10 000 DM, 25 000 DM und 60 000 DM

ausgesprochen wurde. Die Landesjustizverwaltung Hamburg teilt mit, nach Schätzungen seien jeweils in höchstens drei Fällen Anträge auf Verhängung der Vermögensstrafe (§ 43a StGB) gestellt worden; bisher liege ein rechtskräftiges Urteil vor. Die Landesjustizverwaltung Mecklenburg-Vorpommern führt aus, daß dort lediglich in einem Fall eine Vermögensstrafe nach § 43a StGB verhängt worden sei. Die Landesjustizverwaltung Niedersachsen berichtet über insgesamt vier zum Teil rechtskräftige Verurteilungen, bei denen Vermögensstrafen zwischen 8 000 DM und 70 000 DM verhängt worden seien. Außerdem sei dort einmal zur Sicherung der Vollstreckung einer Vermögensstrafe eine Sicherungshypothek von 100 000 DM eingetragen worden. Die Landesjustizverwaltung Nordrhein-Westfalen berichtet über drei Fälle. Die Landesjustizverwaltung Rheinland-Pfalz berichtet über einen Fall der Anordnung der Vermögensstrafe in Höhe von 20 000 DM. Die Landesjustizverwaltung Thüringen teilt mit, daß die Vorschrift des § 43a StGB bisher in einer Anklageschrift herangezogen worden sei. Ein Urteil sei noch nicht ergangen. Nach Angaben der Landesjustizverwaltungen Baden-Württemberg, Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Schleswig-Holstein ist dort die Vermögensstrafe noch nicht angewendet worden, bzw. es liegen dort keine konkreten Erfahrungen vor.

Zu § 73 d StGB

Nach Mitteilung des Statistischen Bundesamtes wurde gemäß den Angaben in der Strafverfolgungsstatistik 1993 bei zehn und 1994 bei 43 nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten sowie 1993 bei zwei und 1994 bei drei Heranwachsenden der Erweiterte Verfall angeordnet.

Seitens der Landesjustizverwaltungen wird – soweit dort Erkenntnisse vorliegen – für die Jahre ab 1993 mitgeteilt:

Die Landesjustizverwaltung Baden-Württemberg berichtet, daß nach der Strafverfolgungsstatistik von den Gerichten im Jahre 1993 in drei Fällen und im Jahr 1994 in elf Fällen der Erweiterte Verfall nach § 73d StGB angeordnet worden sei. Die Landesjustizverwaltung Bayern teilt mit, daß dort der Erweiterte Verfall (§ 73d StGB) 1993 in zwei Fällen und 1994 in 18 Fällen angeordnet worden sei. Die Landesjustizverwaltung Hamburg teilt mit, daß von der Vorschrift des Erweiterten Verfalls in etwa 300 Fällen Gebrauch gemacht worden sei. Die Landesjustizverwaltung Niedersachsen berichtet von der Anordnung des Verfalls eines Geldbetrages in Höhe von 2 300 DM. In einem weiteren Strafverfahren sei ein beschlagnahmter Geldbetrag in Höhe von annähernd 147 000 DM für verfallen erklärt worden. Darüber hinaus habe nach Inkrafttreten der Regelungen über den Erweiterten Verfall und die Vermögensstrafe die Bereitschaft der Beschuldigten zugenommen, auf die Rückgabe sichergestellter Vermögenswerte freiwillig zu verzichten. Die Landesjustizverwaltung Nordrhein-Westfalen berichtet von 17 Fällen des Erweiterten Verfalls. Die Landesjustizverwaltungen Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein

und Thüringen teilen mit, die Vorschrift sei dort bisher noch nicht angewendet worden bzw. es lägen noch keine konkreten Erfahrungen vor.

17. Auf welche Bezugstatbestände wurden die der Bundesregierung bekannten Anwendungen der Vermögensstrafe gestützt?

Die Landesjustizverwaltung Niedersachsen teilt mit, daß in einem Strafverfahren wegen gemeinschaftlichen Handels mit Betäubungsmitteln, in zwei Strafverfahren wegen unerlaubten Handels mit Betäubungsmitteln und in einem weiteren Strafverfahren wegen gewerbsmäßigen unerlaubten Handelstreibens mit Betäubungsmitteln sowie wegen Verstoßes gegen das Waffengesetz neben Freiheitsstrafe auch die Vermögensstrafe verhängt wurde.

18. Auf welche Bezugsnormen wurden die der Bundesregierung bekannten Anwendungen des erweiterten Verfalls gestützt?

Die Landesjustizverwaltung Hamburg teilt mit, daß sich das Rechtsinstitut des Erweiterten Verfalls in der dortigen Strafverfolgungs- und Spruchpraxis der Gerichte in Rauschgiftsachen bewährt habe.

19. Auf welche Höhe beliefen sich jeweils die Vermögensstrafe bzw. die Vermögenswerte, die für verfallen erklärt wurden, in den der Bundesregierung bekannten Fällen?

In der Strafverfolgungsstatistik 1993 (alte Bundesländer) wurde nur eine Verurteilung zu einer Vermögensstrafe bis zur Höhe von 10 000 DM verzeichnet. Dem Statistischen Bundesamt liegen keine Angaben zur Höhe der als verfallen erklärten Beträge vor. Im übrigen wird auf die Antwort zu Frage 16 verwiesen.

20. Inwiefern lassen sich die unter Anwendung von Vermögensstrafe bzw. erweitertem Verfall ausgesprochenen Verurteilungen dem Bereich der sog. Organisierten Kriminalität zuordnen?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

21. Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus der in Wissenschaft und Praxis lautgewordenen Kritik dahin gehend, die o. g. Regelungen verstießen gegen die Unschuldsvermutung und das Rechtsstaatsprinzip (vgl. etwa Weßlau StV 1991, 226, 229; Zaczyk StV 93, 490; Stellungnahme DAV StV 92, 29, 33)?

Die Bundesregierung hat stets die Auffassung vertreten, daß Vermögensstrafe und Erweiterter Verfall weder gegen die Unschuldsvermutung noch gegen das Rechtsstaatsprinzip verstoßen. Hieran hält die Bundesregierung in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes fest. Im übrigen bleibt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts über zur Zeit anhängige Verfassungsbeschwerden gegen Vermögensstrafe und Erweiterten Verfall abzuwarten.

22. Welche Erfahrungen aus der Praxis bezüglich des mit der Verhängung der Vermögensstrafe oder der Anwendung des erweiterten Verfalls verknüpften Be- oder Entlastungspotentials für die Justiz sind der Bundesregierung bekannt?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

23. Wie viele Ermittlungsverfahren wurden seit Inkrafttreten der Vorschriften (auch) aufgrund eines Anfangsverdachts bezüglich
- § 244a StGB,
 - § 260 StGB,
 - § 260a StGB eingeleitet?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

24. Wie viele Verurteilungen ergingen seit Inkrafttreten der Vorschriften am 22. September 1992 nach
- § 244a StGB,
 - § 260 StGB,
 - § 260a StGB?

Nach Angaben der Strafverfolgungsstatistik wurden verurteilt

wegen a) § 244 a StGB
1993 17 Personen und 1994 105 Personen,
wegen b) § 260 StGB
1993 203 Personen und 1994 214 Personen,
wegen c) § 260 a StGB
1993 vier Personen und 1994 30 Personen.

25. Welche Erfahrungen aus der Praxis hinsichtlich des durch die Einführung der §§ 244a, 260, 260a StGB entstanden Be- bzw. Entlastungspotentials für die Justiz sind der Bundesregierung bekannt?

Mit der Einführung und Ergänzung der genannten Vorschriften durch das OrgKG hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen für eine bessere Bekämpfung und eine schuldangemessene Bestrafung derartiger, zur

schweren Kriminalität zählender Angriffe auf Eigentum und Vermögen geschaffen. Nach den der Bundesregierung bisher vorliegenden Erkenntnissen haben sich diese Vorschriften in der Praxis insgesamt bewährt.

Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß es sich bei diesen Straftaten um – oftmals international organisierte – Schwerkriminalität handelt, deren Bekämpfung naturgemäß nicht unerhebliche Ermittlungskapazitäten bindet. Diese Form der Kriminalität, nicht aber die Straftatbestände, die angemessene Reaktionen hierauf ermöglichen, stellt eine Belastung für die Justiz dar.

II. Geldwäsche – § 261 StGB

Die Verfassungsmäßigkeit des durch das OrgKG eingeführten Geldwäschetatbestandes, der einen erheblich umfangreicheren Vortatenkatalog als in den meisten ausländischen Staaten umfaßt, wird angezweifelt. Auch seine kriminalpolitische Wirksamkeit steht in Frage.

In direktem Zusammenhang mit der der Strafverfolgungspraxis nach § 261 StGB stehen Vorschriften des Geldwäschegesetzes (GWG), die den Finanzinstituten die Identifizierung, Aufzeichnung und Aufbewahrung in direktem Zusammenhang mit Finanztransaktionen stehender personenbezogener Daten, zur Pflicht machen. Es wird bemängelt, daß über 99 % der Datenerhebungen nach dem GWG keinerlei Auswirkungen auf die Strafverfolgung hätten, sondern im Gegenteil die Denunziationsmentalität förderten.

26. Wie viele Verurteilungen ergingen nach § 261 StGB seit seinem Inkrafttreten?

Nach Angaben der Strafverfolgungsstatistik wurden 1993 gemäß § 261 Abs. 1 StGB (Geldwäsche; Verschleierung unrechtmäßiger Vermögenswerte) drei Personen und 1994 16 Personen verurteilt.

Im übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 28 c) der Großen Anfrage der Fraktion der SPD „Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland“ (Drucksache 13/4942, S. 27) verwiesen.

27. Wie viele Ermittlungsverfahren wurden (auch) aufgrund eines Anfangsverdachts bezüglich § 261 StGB eingeleitet?

Es wird auf die Antwort der Bundesregierung zu Frage 28 c) der Großen Anfrage der Fraktion der SPD „Organisierte Kriminalität in der Bundesrepublik Deutschland“ (Drucksache 13/4942, S. 27) verwiesen.

28. Auf welche Katalogtaten aus § 261 Abs. 1 Satz 2 StGB stützten sich die unter den Fragen 26 und 27 aufgeführten Verurteilungen und Ermittlungsverfahren im einzelnen?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

29. Wie beurteilt die Bundesregierung die Gefahr einer Verletzung des verfassungsrechtlich anerkannten Rechts auf informationelle Selbstbestimmung (Artikel 2 Abs. 1 i. V. m. Artikel 1 Abs. 1 Satz 1 GG) durch die Identifizierung, Aufzeichnung und Aufbewahrung personenbezogener Daten, die in direktem Zusammenhang mit Finanztransaktionen stehen durch die Finanzinstitute?

Soweit das Geldwäschegesetz (GwG) die Erhebung, Verarbeitung oder Nutzung personenbezogener Daten regelt, wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Vorliegens eines überwiegenden Allgemeininteresses, des Gebots der Normenklarheit und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen.

a) Sind der Bundesregierung kritische Stellungnahmen der Datenschutzbeauftragten der Länder und des Bundes zu der aufgeführten Problematik bekannt?

Wenn ja, welchen Inhalt haben diese?

Der Bundesregierung ist die Stellungnahme im 15. Tätigkeitsbericht des Bundesbeauftragten für den Datenschutz (Drucksache 13/1150, S. 35) bekannt. Auf sie wird verwiesen.

b) Wie hoch ist die zusätzliche Arbeitsbelastung der Staatsanwaltschaften durch die außerbehördlichen Datenerhebung, -sammlung und -aufbewahrung?

Erkenntnisse hierzu liegen der Bundesregierung nicht vor.

30. Sieht die Bundesregierung durch die geforderte Heranziehung Privater zur Strafverfolgung nach § 261 StGB das Legalitätsprinzip aus § 152 Abs. 2 StPO gefährdet?

Wenn nein, warum nicht?

Das Legalitätsprinzip verpflichtet die Strafverfolgungsbehörden, wegen aller verfolgbarer Straftaten einzuschreiten, sofern zureichende tatsächliche Anhaltspunkte hierfür vorliegen. Es bedeutet insoweit Erforschungspflicht und Verfolgungszwang. Durch die im Geldwäschegesetz vorgesehene Mitwirkung von Finanzinstituten ist es nach Auffassung der Bundesregierung in keiner Weise berührt.

31. Welche Erfahrungen der Strafverfolgungsbehörden sind der Bundesregierung hinsichtlich der Effizienz dieser Norm bei der Bekämpfung der sog. Organisierten Kriminalität bekannt?

Erkenntnisse hierzu liegen der Bundesregierung nicht vor. Darüber hinaus ist anzumerken, daß das Ergebnis von Ermittlungsverfahren nur in seltenen Fällen monokausal auf nur einzelnen Ermittlungsinstrumenten beruht, sondern vielmehr auf dem Zusammenspiel unterschiedlicher Maßnahmen. Eine „Erfolgs- und Effizienzkontrolle“ findet nicht statt. Im übrigen darf auf die Antwort zu Frage 32 b) verwiesen werden.

32. Welche Erkenntnisse seitens der Finanzinstitute, die negative Folgen der Geldwäscheregelungen im Betriebsablauf der Banken belegen, liegen der Bundesregierung vor?

Über welche Erkenntnisse verfügt die Bundesregierung, ob die Finanzinstitute ihrerseits positive Erfahrungen bezüglich der Effizienz der Regelungen des Geldwäschegesetzes gemacht haben (Prävention gegen das Einsickern von aus Organisierter Kriminalität gewonnenem Vermögen in den legalen Geldkreislauf)?

Zu den Fragen liegen dem Bundesministerium der Finanzen keine gesicherten Erkenntnisse im Sinne eines repräsentativen Gesamteindrucks vor. Aus der Arbeit des Bundesaufsichtsamtes für das Kreditwesen (BA-Kred) läßt sich hierzu folgendes feststellen:

- a) Das Geldwäschegesetz hat für die Kreditwirtschaft nicht nur Identifizierungs-, Aufzeichnungs- und Anzeigepflichten mit sich gebracht, sondern auch zu einem erheblichen Schulungs- und Organisationsaufwand geführt. Großen Verwaltungsaufwand verursacht insbesondere die Aufzeichnung einer Vielzahl von Standardvorgängen im Kundengeschäft. So führen die bisher durch das Geldwäschegesetz auferlegten Identifizierungs- und Feststellungspflichten gemäß den §§ 2 ff. GwG jährlich zu ca. 30 Millionen aufzeichnungspflichtigen Vorgängen. Die geforderten Dokumentationen von Finanztransaktionen verursachen jährlich Kosten in zweistelliger Millionenhöhe. Der Umfang der Erfüllung dieser nur auf Bartransaktionen bezogenen Pflichten beeinträchtigte teilweise in den Instituten den Aufbau von Sicherungssystemen, die den Mißbrauch der Institute durch illegale, unbare Transaktionen verhindern sollen.

Auf die mit hohem Verwaltungs- und Kostenaufwand gewonnenen und archivierten Identifikationsunterlagen bezüglich schwellenwertbezogener Bartransaktionen greifen die Strafverfolgungsbehörden in der Praxis kaum zurück.

Trotz dieser geringen Nachfrage durch die Strafverfolgungsbehörden kann auf die Schwellenwertidentifizierung nicht verzichtet werden, da diese im Rahmen von Verdachtsfällen für retrograde Ermittlungen benötigt werden können und zudem erhebliche präventive Wirkungen entfalten. Darüber hinaus ist der der Aufzeichnungspflicht zugrundeliegende Ermittlungsansatz, der auf der Dokumentation identifizierter schwellenwertbezogener Bartransaktionen aufbaut, ein wesentlicher Bestandteil der internationalen Geldwäschebekämpfung.

- b) Die bisherigen Resultate der Geldwäschebekämpfung verdeutlichen, daß es aufgrund von Verdachtsanzeigen und der sich anschließenden Ermittlungstätigkeiten durchaus möglich ist, die kriminelle Herkunft von Vermögenswerten aufzudecken. Allein im Jahr 1994 sind im gesamten Bundesgebiet 3 283 Verdachtsanzeigen gegenüber den Ermittlungsbehörden erstattet worden, die zu 2 788 Ermittlungsverfahren führten. Wenn auch davon wieder ca. 1 000 Verfahren eingestellt werden mußten, konnte doch immerhin in etwa 4 % aller Verfahren der Verdacht der Geldwäsche konkretisiert werden. Der Umfang der verdächtigen Transaktionen betrug in diesem Zeitraum ca. 1,3 Mrd. DM. Davon wurden immerhin knapp 20 Mio. DM sichergestellt, wobei für gut 8 Mio. DM die Beschlagnahme wieder aufgehoben wurde. Insgesamt stellten die Sicherheitsbehörden über 4 000 Verdächtige fest.

Erfolge bei der Geldwäschebekämpfung sind jedoch nicht allein an der Sicherstellung von Vermögenswerten zu bemessen, sondern insbesondere an den Möglichkeiten, Strukturen Organisierter Kriminalität aufzudecken und zu zerschlagen. Darüber hinaus deuten die bisherigen Erfahrungen darauf hin, daß die neuen Vorschriften zur Geldwäschebekämpfung, insbesondere das Geldwäschegesetz, eine offenbar nicht zu unterschätzende präventive Wirkung entfalten.

Die Kundenidentifizierung dient in diesem Zusammenhang dazu, die Einführung illegaler Gewinne in die legale Finanzwirtschaft zu erschweren und zu verhindern.

Das Geldwäschegesetz hat jedenfalls zu einer Sensibilisierung der Bankmitarbeiter hinsichtlich auffälliger Transaktionen beigetragen. So ist ein Rückgang hoher Bareinzahlungen und zweifelhafter Geschäfte erkennbar. Durch die Einführung des Gesetzes haben sich die Techniken der Geldwäsche geändert. Der Mißbrauch des Instituts in der „Vorwäsche-Phase“ (Placement) hat sich in andere wirtschaftliche Bereiche verlagert, in denen keine Sicherungsmaßnahmen getroffen wurden.

Das Geldwäschegesetz hat es zudem erstmals ermöglicht, auf verdächtige Transaktionen aufmerksam zu machen und Ermittlungen in Sachen Geldwäsche durchzuführen. Bankinterne Überprüfungen von Geschäftsbeziehungen zu verdächtigen Kunden geben darüber hinaus häufig auch dann Anlaß zu einer Beendigung der Geschäftsverbindung, wenn die Ermittlungsbehörden Verfahren wegen fehlenden Nachweises einer konkreten Vortat eingestellt haben. Dies führt dazu, daß es für Geldwäscher generell schwieriger geworden ist, eine Kontoverbindung in Deutschland aufzubauen.

33. Wie beurteilt die Bundesregierung die in Wissenschaft und Praxis beklagte Unklarheit der in § 261 StGB genannten Tathandlungen (vgl. etwa Lackner/Kühl § 261 Rn. 5; Prittowitz StV 1993, 498), insbesondere aber die Unklarheit der Qualifizierung des Tatobjekts (das Herrühren aus einer rechts-

widrigen Tat) vor dem Hintergrund des Bestimmtheitsgrundsatzes aus Artikel 103 Abs. 2 GG?

Klagen aus der Praxis über eine angebliche Unklarheit der Tathandlungen in § 261 StGB sind der Bundesregierung nicht bekannt. Hingegen gibt es Stimmen in der Praxis, die die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 261 StGB als zu eng empfinden. Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift werden im übrigen auch von den in der Frage zitierten Autoren nicht vorgebracht.

Das Bestimmtheitsgebot aus Artikel 103 Abs. 2 GG enthält die Verpflichtung des Gesetzgebers, die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, daß Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen (vgl. BVerfGE 75, 329, 341). Dies schließt nicht eine Verwendung von Begriffen aus, die in besonderem Maße der Deutung durch den Richter bedürfen. Auch im Strafrecht steht der Gesetzgeber vor der Notwendigkeit, bei der Ausgestaltung der Straftatbestände der Vielfalt der zu erfassenden Sachverhalte Rechnung zu tragen (vgl. BVerfGE a. a. O.). Mit dem Merkmal des „Herrührens“ hat der Gesetzgeber bewußt einen weitgefaßten Begriff gewählt, um die für die Geldwäsche typischen, strafwürdigen Verhaltensweisen erfassen zu können. Hinweise zur Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals wurden im Gesetzgebungsverfahren gegeben (vgl. Drucksache 12/989, S. 27); im übrigen ist die nähere Auslegung dieses Begriffes Aufgabe der Rechtsprechung bei der Rechtsanwendung.

34. Hält es die Bundesregierung vor dem Hintergrund der gegenüber § 261 StGB erhobenen datenschutz- und verfassungsrechtlichen Bedenken für angebracht, aus Organisierter Kriminalität gewonnene Vermögensgewinne durch Entkriminalisierung etwa des Betäubungsmittelbereichs von vornherein zu verhindern?

Wenn nein, warum nicht?

Nein. Ungeachtet der grundsätzlichen, gegen entkriminalisierende Maßnahmen gerichteten Bedenken würde sich die Organisierte Kriminalität etwa des Betäubungsmittelbereiches andere Betätigungsfelder suchen.

C. Auswirkungen einzelner Änderungen der Strafprozeßordnung und des Gerichtsverfassungsgesetzes

I. Telefonüberwachung (§§ 100a ff. StPO)

Von der Telefonüberwachung wird in Deutschland außergewöhnlich häufig Gebrauch gemacht. Das OrgKG hat den ohnehin weiten Anwendungsbereich einer Telefonüberwachung nochmals ausgedehnt auf die Delikte der §§ 244 Abs. 1 Nr. 3 StGB (Bandendiebstahl), 244a StGB (schwerer Bandendiebstahl), 260a StGB (gewerbsmäßige Hehlerei, Bandenhehlerei, gewerbsmäßige Bandenhehlerei).

35. Die Telefonüberwachung wurde damit verfassungsrechtlich legitimiert, daß sie auf ein auf schwere Straftaten begrenztes Katalogtatensystems beschränkt war (vgl. Karlsruher Kommentar – Nack, § 100a StPO Rn. 6; Löwe-Rosenberg-Schäfer, § 100a StPO Rz. 10). Wie beurteilt die Bundesregierung vor diesem Hintergrund die zunehmende Einbeziehung von Vergehen in den Katalog des § 100a StPO?

Bei der Überwachung des Fernmeldeverkehrs hat der Gesetzgeber dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht nur durch die Auswahl der Katalogtaten, sondern auch dadurch Rechnung getragen, daß der Verdacht einer Straftat durch bestimmte Tatsachen konkretisiert sein muß und zudem eine Maßnahme nach § 100a StPO nur angeordnet werden darf, wenn sie unentbehrlich ist. Im übrigen verfolgt die Bundesregierung die Entwicklung der Anzahl von strafprozessualen Telefonüberwachungsmaßnahmen mit großer Aufmerksamkeit. Zur Verbesserung der Erkenntnisse wurden aus diesem Grund zum 1. Januar 1996 in den Ländern und beim Bund Erhebungen zu strafprozessualen Telefonüberwachungsmaßnahmen eingeführt.

36. Wie viele Telefonüberwachungen wurden im Zeitraum zwischen September 1992 und dem Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage auf der Grundlage von § 100a StPO angeordnet?

Der Bundesregierung liegen Erkenntnisse zu der Zahl von Telefonüberwachungsmaßnahmen gegenwärtig nur aufgrund der Erfassung durch das Bundesministerium für Post und Telekommunikation vor. Diese Erfassung enthält keine Angaben über die den Anordnungen zugrundeliegenden Strafverfahren bzw. deren Gegenstand. Im übrigen liegt die Durchführung von Strafverfahren grundsätzlich im Zuständigkeitsbereich der Landesjustizverwaltungen.

Ausweislich der Statistik des Bundesministeriums für Post und Telekommunikation hat sich die Gesamtzahl der richterlichen sowie der staatsanwaltschaftlichen Anordnungen zu Telefonüberwachungen gemäß den §§ 100a, 100b StPO in den Jahren 1992 bis 1995 wie folgt entwickelt:

Jahr	Anzahl der Anordnungen
1992	3 499
1993	3 964
1994	3 730
1995	3 667

37. Wie viele Telefonüberwachungen wurden (auch) infolge eines Anfangsverdachts bezüglich

- a) § 244 Abs. 1 Nr. 3 StGB,
- b) § 244a StGB,
- c) §§ 260, 260a StGB angeordnet?

38. Wie viele Telefonüberwachungen stützten sich in dem genannten Zeitraum auf die in § 100a Satz 1

Nr. 4 StPO aufgeführten Katalogtaten aus dem Betäubungsmittelgesetz?

39. In wie vielen der (auch) nach §§ 244, 244a bzw. §§ 260, 260a StGB eingeleiteten Ermittlungsverfahren, in denen eine Telefonüberwachung durchgeführt wurde, erfolgte
- a) im weiteren Verlauf eine Anklageerhebung nach § 170 Abs. 1 StPO,
 - b) nach Abschluß des Hauptverfahrens eine Verurteilung (auch) wegen der genannten Katalogtaten?
40. Wie viele der Maßnahmen richteten sich gegen Nichtbeschuldigte i. S. des § 100a Satz 2 zweite Alternative StPO?

Die Bundesregierung kann hierzu mangels statistischer Erhebungen keine Angaben machen.

41. Wie beurteilt die Bundesregierung vor dem Hintergrund der o. g. Zahlen die Effizienz der durch das OrgKG normierten Ausweitung des Anwendungsbereichs des § 100a StPO?

Das Ergebnis von Ermittlungsverfahren beruht in den seltensten Fällen monokausal auf nur einzelnen Ermittlungsinstrumenten, in der Regel vielmehr auf dem Zusammenspiel unterschiedlicher Maßnahmen. Eine „Erfolgskontrolle“ findet nicht statt. Allgemein wird von den Landesjustizverwaltungen die Erweiterung des die Überwachung des Fernmeldeverkehrs rechtfertigenden Straftatenkatalogs begrüßt.

II. Rasterfahndung (§§ 98a ff. StPO)

42. Wie viele Maßnahmen des Datenabgleichs wurden insgesamt zwischen September 1992 und dem Zeitpunkt der Beantwortung der Großen Anfrage angeordnet und durchgeführt?
43. Auf welche der in § 98a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 6 StPO aufgeführten Katalogtaten stützten sich die unter Frage 42 genannten Maßnahmen im einzelnen?
44. Nach wie vielen Ermittlungsverfahren, in denen eine Rasterfahndung nach §§ 98a ff. StPO durchgeführt wurde, kam es
- a) zu einer Anklageerhebung,
 - b) nach Abschluß des Hauptverfahrens auch zu einer Verurteilung wegen der in §§ 98a ff. StPO genannten Deliktgruppe?

Über die in der Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Abgeordneten Manfred Such, Volker Beck (Köln) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 13/3385) enthaltenen Angaben hinaus liegen der Bundesregierung Erkenntnisse nicht vor.

III. Verdeckte Ermittler (§§ 110a ff. StPO)

Nachdem die Polizeien der Länder und das Bundeskriminalamt seit langem verdeckt arbeitende Beamte allein aufgrund einer Richtlinie einsetzen, wurde erst mit dem OrgKG die verfassungsrechtlich notwendige gesetzliche Grundlage dieser stark umstrittenen Materie eingeführt.

§ 110a Abs. 2 Satz 1 StPO definiert Verdeckte Ermittler als „Beamte des Polizeidienstes, die unter einer, ihnen verliehenen, auf Dauer angelegten, veränderten Identität ermitteln“. In Rechtsprechung und Wissenschaft führt das Merkmal „auf Dauer“ zu dogmatischen Unsicherheiten (BGH Entscheidung vom 7. März 1995 – 1 StR 685/94; Zaczyk, StV 93, 490 S. 493). Eine exakte Bestimmbarkeit dieser Einsatzvoraussetzung ist nicht in Sicht. Weiterhin offen blieb bis heute die Verwendung von sog. V-(Vertrauens-)Personen. Angesichts des hohen persönlichen Risikos für die eingesetzten Beamten, dem Zwang, u. U. Straftaten während ihres Einsatzes als „Mutprobe“ begehen zu müssen und der mangelhaften Nachprüfbarkeit ihrer Erkenntnisse im Prozeß wegen der Geheimhaltung ihrer Identität, ist der Einsatz verdeckter Ermittler bis heute umstritten.

Nach den Anordnungskriterien für die Tätigkeit selbst und den polizeilichen Ergebnissen der Einsätze verdeckter Ermittler wird in der Großen Anfrage „Anwendung, Effektivität und Kosten neuartiger Ermittlungsmethoden“ (Drucksache 13/3380) gefragt.

Deshalb wird sich an dieser Stelle auf die rechtlichen Anwendungsprobleme und strafprozessualen Ergebnisse beschränkt.

45. Plant die Bundesregierung auf die Entscheidung des Bundesgerichtshofes vom 7. März 1995 – 1 StR 685/94 –, wonach die Rechtmäßigkeit des Einsatzes verdeckter Ermittler innerhalb der ersten drei Tage vom Erfordernis richterlicher Zustimmung entkoppelt ist, durch Vorlage eines Gesetzentwurfs zu reagieren, der die Unverwertbarkeit der im Rahmen richterlich nicht genehmigter Einsätze erlangter Informationen festlegt?

Nein.

46. Plant die Bundesregierung durch Vorlage eines Gesetzentwurfs eine weitergehende Konkretisierung des Merkmals „auf Dauer“ in § 110a Abs. 2 Satz 1 StPO, die den Zeitraum genauer bestimmt, vorzunehmen?

Nein.

47. Nach wie vielen Ermittlungsverfahren, in denen ein verdeckter Ermittler nach § 110a ff. StPO eingesetzt wurde, kam es
- a) nach Abschluß des Ermittlungsverfahrens auch zu einer Anklageerhebung,
 - b) nach Abschluß des Hauptverfahrens auch zu einer Verurteilung wegen einer Norm aus der in § 110a Abs. 1 Satz 1 StPO aufgeführten Deliktgruppe?

Erkenntnisse dazu liegen der Bundesregierung nicht vor. Auch hier ist anzumerken, daß das Ergebnis von Ermittlungsverfahren in den seltensten Fällen monokausal auf nur einzelne Ermittlungsinstrumente zurückzuführen ist. Eine „Erfolgskontrolle“ findet nicht statt.

48. Inwiefern sieht die Bundesregierung die Notwendigkeit, die durch die §§ 110a ff. StPO nicht erfaßten weiteren geheimen Ermittlungsmethoden (Scheinaufkäufer, V-Leute) zu verrechtlichen?

Die Bundesregierung sieht gegenwärtig keinen Handlungsbedarf.

IV. Untersuchungshaft

Der Gesetzgeber hat mit dem OrgKG und dem Verbrechensbekämpfungsgesetz die Möglichkeiten zur Verhängung von Untersuchungshaft erweitert. Insbesondere vor dem Hintergrund anhaltend hoher Belegungszahlen im Untersuchungshaftvollzug fragen wir:

49. Inwieweit stützen sich richterliche Anordnungen der Untersuchungshaft auf die neu hinzugefügten Bezugsnormen (§§ 225, 307 StGB) des § 112 Abs. 3 StPO?
50. Ist der Bundesregierung bekannt, ob der Haftgrund der Wiederholungsgefahr infolge der Streichung des § 112a Abs. 1 Satz 2 StPO (Vorstrafenfordernis) vermehrt zur Begründung richterlicher Anordnungen von Untersuchungshaft herangezogen wurde?
51. Über welche Erkenntnisse aus der Praxis des Strafvollzugs verfügt die Bundesregierung, ob mit der Erweiterung der Haftgründe eine noch größere Belastung der Untersuchungshaftanstalten – ggf. in welchem Umfang – verbunden ist?
52. Ist der Bundesregierung bekannt, ob sich seit den vorgenommenen Erweiterungen die durchschnittliche Dauer der Untersuchungshaft erhöht hat?
- Wenn ja: Welche Änderungen hat es hier gegeben?

Der Bundesregierung liegen hierzu grundsätzlich keine Erkenntnisse vor. Die Erweiterung des Haftgrundes der Wiederholungsgefahr durch Streichung der Regelvoraussetzung einer einschlägigen Vorverurteilung wird von der Praxis jedoch allgemein befürwortet, da sie insbesondere zu einer besseren Handhabbarkeit der Vorschrift geführt habe. Ein Anstieg von Haftbefehlen wegen Wiederholungsgefahr ist jedoch nur in wenigen Ländern verzeichnet worden.

53. Welche gesetzgeberischen Möglichkeiten sieht die Bundesregierung zur Erleichterung der Vollzugspraxis der Untersuchungshaftanstalten?

Es wird allgemein als wenig praktikabel erachtet, daß die alleinige Zuständigkeit des Richters für die Gestaltung der Untersuchungshaft im Einzelfall (§ 119 Abs. 6 Satz 1 StPO) auch solche Entscheidungen umfaßt, bei denen die Aufrechterhaltung der Sicherheit und Ordnung der Anstalt im Vordergrund steht. In Überlegungen zu einem Gesetz über den Vollzug der Untersuchungshaft wird daher u. a. auch geprüft, die Kompetenz für derartige Entscheidungen aus Gründen der Sachnähe auf die Justizvollzugsanstalten zu verlagern, um in vielen Fällen vollzugliche Maßnahmen einfacher und sachgerechter treffen zu können. Gleichzeitig würde der Richter von

Entscheidungen entlastet werden, die für das Strafverfahren selbst ohne Bedeutung sind.

V. Opportunität im Ermittlungsverfahren

54. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, ob im Zeitraum zwischen März 1993 und dem Zeitpunkt der Großen Anfrage die Anzahl der Verfahrenseinstellungen nach §§ 153 ff. StPO, die durch das Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege ausgedehnt worden sind, im Bereich der genannten Normen zugenommen hat?

Der Bundesregierung liegen Zahlen nur für die Gesamtjahre 1993 und 1994, nicht aber für die Folgejahre vor. Diese lassen sich wie folgt darstellen:

	staatsanwaltschaftliche Einstellungen gemäß § 153 StPO			
	gemäß § 153 StPO in %		gemäß § 153 a StPO in %	
	1993 ¹⁾	1994	1993 ¹⁾	1994
Baden-Württemberg	9,9	9,8	5,0	4,9
Bayern	5,4	4,8	8,2	9,0
Berlin	10,5	8,2	2,6	2,4
Brandenburg	-*)	14,8	-*)	5,8
Bremen	12,4	13,7	4,7	5,8
Hamburg	11,8	11,3	1,8	2,3
Hessen	8,9	10,4	5,3	5,7
Mecklenburg-Vorpommern	-*)	-*)	-*)	-*)
Niedersachsen	7,8	8,6	6,1	7,1
Nordrhein-Westfalen	9,5	9,6	4,6	5,2
Rheinland-Pfalz	7,1	8,6	5,3	5,2
Saarland	8,8	10,5	3,6	3,1
Sachsen	9,5	8,6	6,3	4,9
Sachsen-Anhalt	14,9	14,4	2,8	3,7
Schleswig-Holstein	13,0	12,8	6,0	6,1
Thüringen	-*)	14,6	-*)	3,3

*) Es liegen keine Zahlen vor.

1) Statistisches Bundesamt, Statistik Staatsanwaltschaften, 1993.

Sonstige Erkenntnisse, die eine Beantwortung der Frage ermöglichen, liegen nicht vor.

55. Wie steht die Bundesregierung zu Überlegungen den durch §§ 153 ff. StPO indizierten Bagatelldeliktcharakter durch Entkriminalisierung im materiellen Strafrecht (Ladendiebstahl, Erschleichen von Leistungen etc.) gerecht zu werden, um dadurch zu einer wirklichen Entlastung gelangen zu können, indem die Einleitung eines formellen Ermittlungsverfahrens durch die Staatsanwaltschaft vermieden wird?

Nach Auffassung der Bundesregierung würde eine Entkriminalisierung falsche Signale setzen, da auch Massendelikte, soweit sie geringfügig sind, Straftaten bleiben und nach den insoweit geltenden Regeln durch die dafür zuständigen staatlichen Organe verfolgt werden müssen.

VI. *Beweisantragsrecht*

Nach Entwürfen des Strafrechtsausschusses für die Konferenz der Justizministerinnen und Justizminister zur Vorbereitung eines weiteren Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege werden weitgehende Einschränkungen in dem Bereich des Beweisantragsrechts diskutiert. Vor diesem Hintergrund wird um die Beantwortung der folgenden Fragen gebeten:

56. Wie beurteilt die Bundesregierung die diskutierte Begrenzung des formellen Beweisantragsrechts bzw. die Präklusion von Beweisanträgen aus der Sicht der prozessualen bzw. verfassungsrechtlichen Prinzipien des rechtlichen Gehörs und der Fairneß des Verfahrens?

Die Bundesregierung sieht keinen Anlaß zur Beantwortung hypothetisch orientierter Fragen. Im übrigen verweist sie auf ihre Stellungnahme zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (strafrechtlicher Bereich) in Drucksache 13/4541.

57. Ist der Bundesregierung bekannt, daß der völlige Ausschluß des formellen Beweisantragsrechts erstmals in der Rechtsordnung des Nationalsozialismus praktiziert wurde (§ 24 der Verordnung über Maßnahmen auf dem Gebiete der Gerichtsverfassung und der Rechtspflege vom 1. September 1939, RGBl. I S. 1658)?

Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dieser historischen Tatsache?

Der völlige Ausschluß des formellen Beweisantragsrechts ist nicht Gegenstand von Reformüberlegungen der Bundesregierung.

VII. *Strafbefehlsverfahren*

Durch das Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege wurde erstmals die Verhängung einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr mittels Strafbefehl ermöglicht, sofern diese zur Bewährung ausgesetzt wird und der Angeschuldigte einen Verteidiger hat.

58. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, ob sich die Anzahl der Strafbefehlsverfahren im Zeitraum zwischen dem 1. März 1993 und dem Zeitpunkt der Beantwortung der Großen Anfrage im Vergleich zu den Vorjahren gesteigert hat?

Das Statistische Bundesamt Wiesbaden hat dazu für das frühere Bundesgebiet (seit 3. Oktober 1990 einschließlich Berlin-Ost) folgende Zahlen mitgeteilt:

Neuzugänge von Strafverfahren bei den Amtsgerichten:

1990	1991	1992	1993	1994
628 734	627 656	651 203	661 662	651 764

Anträge auf Erlaß von Strafbefehlen ohne solche nach § 408 a StPO:

1990	1991	1992	1993	1994
486 900	513 144	542 549	597 270	585 880

59. Wie viele Strafbefehle, die auf Freiheitsstrafe lauteten, wurden im genannten Zeitraum durch die Staatsanwaltschaft beantragt?

Die Praxis hat 1994 und 1995 (Zahlen für 1993 liegen der Bundesregierung nicht vor) von der Möglichkeit, Anträge auf Erlaß von Strafbefehlen, mit denen eine Freiheitsstrafe verhängt wird, zu stellen, zurückhaltend Gebrauch gemacht. Die Quote dieser Anträge liegt, gemessen an der Gesamtzahl beantragter Strafbefehle, bei etwa 1 bis 2 %.

60. Wie viele erlassene Strafbefehle enthielten eine Freiheitsstrafe auf Bewährung gemäß § 407 Abs. 2 Satz 2 StPO?

Auf die Antwort zu Frage 59 wird Bezug genommen; weitere Erkenntnisse liegen der Bundesregierung nicht vor.

61. Wie viele von allen Einsprüchen gegen einen festgesetzten Strafbefehl waren vom März 1993 bis zum Zeitpunkt der Beantwortung der Großen Anfrage erfolgreich?

Der Bundesregierung und den hierzu um Auskunft gebetenen Landesjustizverwaltungen liegen zu dieser Frage keine Erkenntnisse vor.

VIII. *Beschleunigtes Verfahren*

Unter der Zielsetzung, Staatsanwaltschaften und Amtsgerichte zu einer stärkeren Nutzung des „beschleunigten Verfahrens“ zu veranlassen und „in einfach gelagerten Fällen“ eine der Tat möglichst auf dem Fuße folgende Aburteilung zu ermöglichen, wurde durch das Verbrechensbekämpfungsgesetz diese Verfahrensart ausgeweitet. Im beschleunigten Verfahren (§§ 417 ff. StPO) kann Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr verhängt werden. Im Vergleich zum „Normalverfahren“ sind erhebliche Einschränkungen zu verzeichnen (etwa verkürzte Ladungsfristen, mündliche Anklageerhebung, eingeschränktes Beweisantragsrecht). Gegenwärtig wird die Einführung eines vorläufigen Festnahmerechts und eines neuen Haftgrundes zur Sicherung der Hauptverhandlung im beschleunigten Verfahren diskutiert.

62. Welche konkreten Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Akzeptanz der §§ 417 ff. StPO bei Staatsanwaltschaften und Gerichten seit Inkrafttreten der Vorschrift vor?

63. Auf welche Gründe führt die Bundesregierung die Akzeptanz/Nichtakzeptanz der Vorschriften bei Staatsanwaltschaften und Gerichten zurück?

Den Erfahrungsberichten der Länder zu den Auswirkungen des OrgKG, des Geldwäschegesetzes und des Verbrechensbekämpfungsgesetzes ist zu entnehmen, daß die Praxis das beschleunigte Verfahren überwiegend nur zurückhaltend nutzt. Organisatorische Schwierigkeiten, wie fehlende Sitzungssäle, Protokollführer etc., mögen Gründe hierfür sein. Einigen Län-

dem ist es jedoch gelungen, Vorbehalte der Praxis gegen das beschleunigte Verfahren abzubauen und die Erledigungsziffern in diesem Bereich zu steigern.

Im Interesse der Beschleunigung von Strafverfahren sollen die Konzepte der Länder analysiert und diskutiert werden, die den Anwendungsbereich des beschleunigten Verfahrens haben ausbauen können. Zu diesem Zwecke haben die Justizministerinnen und -minister auf ihrer 67. Konferenz vom 3. bis 5. Juni 1996 in Wiesbaden den Strafrechtsausschuß der Justizministerkonferenz mit der Prüfung beauftragt, ob eine bessere Nutzung des beschleunigten Verfahrens erreicht werden kann.

64. In wie vielen Fällen haben die Staatsanwaltschaften seit Inkrafttreten der Vorschriften Antrag auf Durchführung des beschleunigten Verfahrens gemäß § 418 StPO gestellt?

Ausweislich der Arbeitsunterlagen Strafgerichte 1993 und 1994 des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden wurden 1993 20 862 Anträge auf Aburteilung im beschleunigten Verfahren gestellt, 1994 19 519 Anträge. Einige Landesjustizverwaltungen haben berichtet, daß zwischenzeitlich eine Steigerung eingetreten ist.

65. In wie vielen Fällen haben die Richter den Anträgen der Staatsanwaltschaften auf Durchführung des beschleunigten Verfahrens entsprochen?

Die Arbeitsunterlagen Strafgerichte 1993 und 1994 des Statistischen Bundesamtes Wiesbaden weisen aus, daß 1993 in 927 Fällen der Antrag auf Aburteilung im beschleunigten Verfahren abgelehnt worden ist, 1994 in 932 Fällen. Die Landesjustizverwaltungen haben berichtet, daß den Anträgen überwiegend entsprochen wird.

66. In wie vielen Fällen, in denen das beschleunigte Verfahren durchgeführt wurde, kam es zu einer Verurteilung wegen der angeklagten Tat?
67. Auf welche Bezugstatbestände wurde in den der Bundesregierung bekannten Fällen die Anwendung der §§ 417 ff. StPO in der Hauptsache gestützt?
68. Wie lange dauert der durchschnittliche Zeitablauf zwischen Tatentdeckung und Hauptverhandlung im beschleunigten Verfahren?
69. Welche konkreten Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Zahl der im Rahmen des beschleunigten Verfahrens nicht zur Hauptverhandlung erschienenen Angeklagten seit dem Inkrafttreten der §§ 417 ff. StPO vor?
70. Welche Erkenntnisse liegen der Bundesregierung über die Rechtsfolgenaussprüche im beschleunigten Verfahren vor?
71. Wie viele der Verurteilungen im beschleunigten Verfahren hatten im Rechtsmittelverfahren Bestand, wie viele wurden aufgehoben?

Der Bundesregierung liegen zu diesen Fragen keine Erkenntnisse vor.

IX. Annahmeverurteilung

Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege zur Entlastung der Berufung in bestimmten Fällen nur noch im Falle ihrer Annahme zulässig. Die Annahme der Berufung ist erforderlich, wenn der Angeklagte zu einer Geldstrafe von nicht mehr als 15 Tagessätzen verurteilt wurde, bei einer Verwarnung mit Strafvorbehalt die vorbehaltene Strafe nicht mehr als 15 Tagessätze beträgt oder die Verurteilung zu einer Geldbuße erfolgt ist (§ 313 Abs. 1 Satz 1 StPO).

72. Wie oft wurde im Zeitraum zwischen März 1993 und dem Zeitpunkt der Beantwortung der Großen Anfrage in den von der genannten Vorschrift erfaßten Fällen die Berufung angenommen, in wie vielen Fällen wegen offensichtlicher Unbegründetheit als unzulässig verworfen?

Eingänge und Erledigungen von Annahmeverurteilungen werden erst seit 1994 statistisch separat erfaßt. Das Statistische Bundesamt Wiesbaden weist für 1994 1 166 Eingänge von Annahmeverurteilungen aus, von denen 573 gemäß § 313 Abs. 2 StPO verworfen worden sind.

73. In wie vielen Fällen, in denen die Berufung in unter Frage 72 genannten Zeitraum angenommen wurde, führte diese zum Erfolg?

Auf die Antwort zu Frage 72 wird verwiesen. Weitere Erkenntnisse liegen der Bundesregierung nicht vor.

74. Denkt die Bundesregierung daran, der Systemwidrigkeit des § 313 StPO, der über das Merkmal der „offensichtlichen Unbegründetheit“ eine Berufungsbegründung voraussetzen scheint, welche aber nach dem Wortlaut des § 317 StPO keine notwendige Voraussetzung für die Zulässigkeit der Berufung bildet, Abhilfe zu schaffen?
75. Ist der Bundesregierung bekannt, daß das Institut der Annahmeverurteilung erstmals in der Rechtsordnung des Nationalsozialismus ermöglicht wurde (Artikel 7, § 1 der Verordnung zur weiteren Vereinfachung der Strafrechtspflege vom 13. August 1942 in Umsetzung des Führererlasses über die Vereinfachung der Rechtspflege vom 21. März 1942, RGBl. I S. 508)?
- Welche Konsequenzen zieht die Bundesregierung aus dieser historischen Tatsache?

Der Entwurf des Bundesrates eines Zweiten Gesetzes zur Entlastung der Rechtspflege (strafrechtlicher Bereich) vom 7. Mai 1996 (Drucksache 13/4541) sieht eine Änderung des § 317 StPO dahin gehend vor, daß in allen Fällen das Ziel der Berufung angegeben und die Berufung begründet werden muß. Wie die Bundesregierung in ihrer Stellungnahme zum Entwurf des Bundesrates ausgeführt hat, bestehen gegenüber einer solchen Regelung keine grundsätzlichen Bedenken.

X. *Sachliche Zuständigkeit der Amtsgerichte in Strafsachen*

Durch das Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege wurde die Strafgewalt des Amtsgerichts von drei auf vier Jahre erhöht. Gleichzeitig erfolgte eine Erweiterung der Strafgewalt des Strafrichters von ein auf zwei Jahre.

76. Ist es infolge dieser Zuständigkeitserweiterung zu einer Mehrbelastung der Strafrichter gekommen?

Wenn ja, in welchem Umfang?

Die Landesjustizverwaltungen haben überwiegend von einer – teilweise erheblichen – Mehrbelastung der Strafrichter berichtet.

77. Ist es infolge dieser Zuständigkeitserweiterung zu einer Mehrbelastung der Schöffengerichte gekommen?

Wenn ja, in welchem Umfang?

Die Landesjustizverwaltungen haben mitgeteilt, daß die Anzahl der Verfahren – zum Teil drastisch – zurückgegangen, jedoch der durchschnittliche Aufwand für jedes einzelne Verfahren wegen der erweiterten Strafgewalt gestiegen ist, so daß eine Mehr- oder Minderbelastung der Schöffengerichte im Ergebnis kaum quantifizierbar sei.

78. Sofern eine solche Mehrbelastung zu verzeichnen ist: In welchem Umfang wurde diese Mehrbelastung durch verstärkten Personaleinsatz bzw. Personalamverteilung ausgeglichen?

Vollständige Angaben über die Verlagerung von richterlichen Planstellen von den Landgerichten an die Amtsgerichte liegen der Bundesregierung nicht vor. Nach dem Bericht einiger Landesjustizverwaltungen sind richterliche Planstellen von den Landgerichten zu den Amtsgerichten verlagert worden. In Schleswig-Holstein sind jeweils zwei Planstellen von Landgerichten und vom Oberlandesgericht auf Amtsgerichte übertragen worden; überwiegend wurde der zusätzliche Richterbedarf an den Amtsgerichten durch verstärkten Einsatz von Richtern auf Probe gedeckt.

XI. *Sachliche Zuständigkeit der Landgerichte in Strafsachen*

Durch das Gesetz zur Entlastung der Rechtspflege wurde einerseits der Bereich sachlicher Zuständigkeit der Landgerichte reduziert und andererseits die sachliche Zuständigkeit der Landgerichte (kleine Strafkammern) als Berufungsinstanz erweitert. Die Besetzung der großen Strafkammern am Landgericht wurde durch die Schaffung der Absätze 2 und 3 in § 76 GVG flexibilisiert.

79. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse darüber vor, ob infolge dieser Gesetzesänderung eine reale Arbeitsentlastung auf der Ebene der Landgerichte eingetreten ist?

Wenn ja, welche?

Nach Auskunft der Landesjustizverwaltungen ist durch die Zuständigkeitsverlagerung zwischen Strafrichter, Schöffengericht und Strafkammer (§§ 24, 25, 76 GVG) – bei regionalen Unterschieden – eine gewisse Entlastung im Bereich der Landgerichte eingetreten. Sie wird in Nordrhein-Westfalen für 1994 mit einem um 33 Stellen geringeren Personalbedarf als im Jahre 1990 beziffert, in Bremen aber als nicht signifikant bezeichnet. Die Flexibilität der Besetzung der großen Kammern gemäß § 76 Abs. 2 GVG wirkt sich nach Auskunft einiger Landesjustizverwaltungen ebenfalls im Ergebnis entlastend aus. Der Umfang der Entlastung kann aber insgesamt nicht quantifiziert werden. Die Landesjustizverwaltung Bayern verweist darauf, daß inzwischen in etwa 50 % der erstinstanzlichen Verfahren (ohne Schwurgericht) von der Möglichkeit Gebrauch gemacht wird, die Hauptverhandlung nur mit zwei Berufsrichtern zu führen. In Rheinland-Pfalz liegt dieser Anteil nach Auskunft der Landesjustizverwaltung bei etwa 33 %.

XII. *Besetzung der OLG-Senate erster Instanz*

Das am 1. Dezember 1994 in Kraft getretene Verbrechenbekämpfungsgesetz räumt den erstinstanzlich zuständigen OLG-Senaten die Möglichkeit ein, die Besetzung des Strafsenats in der Hauptverhandlung durch Beschluß zu reduzieren (§ 122 Abs. 2 GVG).

80. Verfügt die Bundesregierung über Erkenntnisse, ob von diesen Regelungen durch die OLG-Senate Gebrauch gemacht wird?

Wenn ja: Gibt es einen meßbaren Entlastungseffekt aufgrund dieser Regelung?

In der Praxis wird von der Vorschrift Gebrauch gemacht; Erkenntnisse über die Größenordnung des Entlastungseffektes liegen der Bundesregierung nicht vor.