

Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie

30. Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach der Strafprozessordnung und des vereinfachten Verfahrens nach dem Jugendgerichtsgesetz

In Schleswig-Holstein wird sowohl das beschleunigte Verfahren nach der Strafprozessordnung als auch das vereinfachte Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz im Bundesvergleich wenig genutzt. Die für diese Verfahren ermittelten Aktenlaufzeiten lassen zudem nur in wenigen Fällen eine echte Verfahrensbeschleunigung erkennen.

Eine bessere Nutzung der Verfahren erfordert organisatorische Änderungen sowohl in der Zusammenarbeit der beteiligten Stellen als auch der Arbeitsabläufe innerhalb der beteiligten Stellen. Hierzu hat der LRH Vorschläge unterbreitet.

Der LRH hat im Jahr 2003 die Durchführung der beschleunigten Verfahren nach den §§ 417 ff. StPO¹ und der vereinfachten Verfahren nach den §§ 76 ff. JGG² geprüft. Im Rahmen der Erhebungen wurden sowohl Interviews mit Polizeibeamten, Staatsanwälten und Richtern geführt als auch abgeschlossene Strafakten ausgewertet.

30.1 Feststellungen des LRH

Die vom LRH herangezogenen statistischen Daten verdeutlichen die geringe Nutzung des beschleunigten Verfahrens in Schleswig-Holstein im bundesweiten Vergleich. Ein Vergleich mit dem OLG-Bezirk Bamberg³, in dem diese Verfahrensart besonders häufig gewählt wird, zeigt dabei, dass die stärkere Nutzung dieses Verfahrens nicht zu einer Verringerung der Zahl der Strafbefehlsverfahren und der Einstellungen führen muss.

Aus den statistischen Daten lassen sich zwar noch keine unmittelbaren Folgerungen für das beschleunigte Verfahren ableiten. Die vergleichende Betrachtung mit der Verfahrenspraxis im OLG-Bezirk Bamberg erscheint dagegen - auch bei Berücksichtigung der unterschiedlichen Rahmenbe-

¹ Strafprozessordnung (StPO) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 07.04.1987, BGBl. I S. 1074, zuletzt geändert durch Art. 5 Abs. 23 des Gesetzes vom 15.12.2004, BGBl. I S. 3396.

² Jugendgerichtsgesetz (JGG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 11.12.1974, BGBl. I S. 3427, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes vom 21.12.2004, BGBl. I S. 3599.

³ Im Oberlandesgerichts-Bezirk (OLG-Bezirk) Bamberg wird diese Verfahrensart vergleichsweise häufig angewandt. Vor diesem Hintergrund hat der LRH die dortige Staatsanwaltschaft zu einzelnen Fragen um Stellungnahme gebeten.

dingungen - hilfreich. Denn aus den dem LRH übersandten Stellungnahmen der Staatsanwaltschaften im OLG-Bezirk Bamberg kann gefolgert werden, dass die Optimierung der Verfahrensabläufe für die Akzeptanz und Nutzung der beschleunigten Verfahren von wesentlicher Bedeutung ist. Dabei kommt es darauf an, sowohl die Zusammenarbeit zwischen den Polizeidienststellen, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten zu verbessern als auch die innerbetrieblichen Abläufe an die Erfordernisse des beschleunigten Verfahrens anzupassen.

Die in Schleswig-Holstein bei der Polizei, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten durchgeführten Interviews stützen diese Erkenntnis. So belegen die Erhebungen, dass die unzureichende übergreifende Zusammenarbeit der Verfahrensbeteiligten einer stärkeren Nutzung der beschleunigten Verfahren entgegensteht. Dieses Problem wird zwar von der Vielzahl der Befragten gesehen, Lösungsversuche sind bisher jedoch nicht unternommen worden oder aber gescheitert.

Es wird ausdrücklich anerkannt, dass das beschleunigte Verfahren in erster Linie der Erledigung von Fällen der Kleinkriminalität dient, bei denen die Durchführung einer Hauptverhandlung erforderlich erscheint. Ziel kann daher weder eine Ressourcenbindung zulasten von Strafbefehlsverfahren und Einstellungen noch eine zulasten der Schwerekriminalität sein.

Der LRH sieht Ansatzpunkte dafür, dass organisatorische Verbesserungen bei der Durchführung der beschleunigten Verfahren auch Wirtschaftlichkeitsgewinne erbringen können. Diese Verfahrensart kann gerade in Großstädten wegen höherer Fallzahlen und der „kurzen Wege“ zu den Verfahrensbeteiligten effizienter als in ländlich strukturierten Gebieten durchgeführt werden. Der LRH vertritt deswegen die Auffassung, dass im Bereich der großen Amtsgerichte Kiel und Lübeck bei einer Verbesserung der Zusammenarbeit der Beteiligten im beschleunigten Verfahren Wirtschaftlichkeitsgewinne möglich sind. Gerade im Bereich dieser Amtsgerichte ist nach den Erhebungen eine ausreichende Zahl von Verfahren gegeben, die sich grundsätzlich für das beschleunigte Verfahren eignen. Bei besserer Verfahrensnutzung liegt das Einsparpotenzial z. B. in verminderten Kosten für die Inhaftierung der Beschuldigten sowie in der Erhöhung des Anteils erstinstanzlicher rechtskräftiger Urteile. Auch eine Mehrfachbefassung der Beteiligten mit dem Vorgang entfielen. Darüber hinaus ließe sich die - allerdings nicht unstrittige - Präventionswirkung dieses Verfahrens ins Feld führen.¹

¹ Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Dury, Das beschleunigte Verfahren - eine Bestandsaufnahme, Deutsche Richterzeitung 2001, S. 207 ff.

Im Zuge der Erhebungen ist weiter erkennbar geworden, dass derzeit die innerbetrieblichen Abläufe bei den Beteiligten den Erfordernissen des beschleunigten Verfahrens nicht angepasst sind. Häufig müssen Staatsanwälte oder Richter Tätigkeiten übernehmen, die ansonsten in den Zuständigkeitsbereich der Servicekräfte fallen. Die Tätigkeiten reichen dabei von Schreibaufgaben über Botengänge bis zur Terminkoordinierung. Hier besteht Optimierungsbedarf, damit sich Staatsanwälte und Richter auf die eigentlich juristische Tätigkeit konzentrieren können. Positiv ist die Arbeit der Staatsanwaltschaft Flensburg hervorzuheben. Gerade der gute EDV-Einsatz bei dieser Behörde war augenfällig und bietet eine Erklärung für die dort festgestellten kurzen Bearbeitungszeiten. Auch die Optimierung der Aufbau- und Ablauforganisation bei der Staatsanwaltschaft Itzehoe wird grundsätzlich begrüßt.

Die Auswertung der Aktenlaufzeiten zeigt im Übrigen, dass bei einer Betrachtung aller ausgewerteten Anträge nach § 417 StPO bei der weit überwiegenden Zahl der Vorgänge keine echte Verfahrensbeschleunigung erkennbar ist. Die örtlichen Erhebungen haben ferner ergeben, dass die Laufzeiten in den verschiedenen Landgerichts-Bezirken bei den beteiligten Institutionen stark voneinander abweichen. Dies wiederum lässt den Schluss zu, dass bei den geprüften Stellen Optimierungspotenzial vorhanden ist.

Von den sog. vereinfachten Jugendverfahren nach den §§ 76 ff. JGG wurde in Schleswig-Holstein im Bundesvergleich ebenfalls sehr wenig Gebrauch gemacht. Ein Vergleich mit dem OLG-Bezirk Bamberg zeigt auch in diesem Fall eine Diskrepanz der Verfahrensnutzung. Folgerungen können aber hier ebenfalls nicht unmittelbar aus den statistischen Daten abgeleitet werden. Bezüglich der besseren Verfahrensnutzung im OLG-Bezirk Bamberg kann auf die Ausführungen zum beschleunigten Verfahren verwiesen werden; auch bei dieser Verfahrensart kommt der abgestimmten Zusammenarbeit der Verfahrensbeteiligten wesentliche Bedeutung zu.

Die im Wege der Akteneinsicht ermittelte durchschnittliche Verfahrensdauer der vereinfachten Jugendverfahren macht deutlich, dass der beabsichtigte Beschleunigungseffekt in Schleswig-Holstein bisher nur in Einzelfällen erreicht wurde und hier noch Verbesserungsmöglichkeiten bestehen.

Von zahlreichen Verfahrensbeteiligten wird jedoch keine Notwendigkeit zur verstärkten Nutzung des vereinfachten Verfahrens gesehen, da nach ihrer Auffassung das herkömmliche Jugendstrafverfahren ohnehin beschleunigt und in enger Abstimmung aller Beteiligten betrieben wird. Zudem wird die vergleichsweise geringe Anzahl der vereinfachten Verfahren mit der Nut-

zung des vorrangigen Jugendverfahrens¹ sowie des Diversionsverfahrens² begründet.

Das **Ministerium für Justiz, Frauen, Jugend und Familie** (Justizministerium) hat sich dieser Auffassung insbesondere für den Bereich der Diversion angeschlossen.

Der LRH begrüßt die im Bereich des Jugendstrafverfahrens unternommenen Anstrengungen, durch bessere Zusammenarbeit von Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten zu einer beschleunigten Erledigung der Verfahren zu gelangen. Mit den Diversionsmaßnahmen durch die Polizei werden insbesondere die Staatsanwaltschaften, aber auch die Gerichte entlastet. Die seit 1998 steigende Zahl der Einstellungen nach § 45 JGG kann als Zeichen der Akzeptanz dieses Verfahrens gesehen werden.

Beim sog. vorrangigen Jugendverfahren in seiner derzeitigen Form kommt es nach Feststellung des LRH allerdings zu ähnlichen Problemen wie beim vereinfachten Verfahren. Bei diesem Verfahren sind vor allem die Staatsanwälte gezwungen, Tätigkeiten der Serviceeinheiten zu übernehmen und können daher weniger Zeit auf die eigentlich juristische Tätigkeit verwenden.

30.2 **Vorschläge des LRH**

Hinsichtlich der Durchführung des beschleunigten und des vereinfachten Verfahrens sollte geprüft werden, ob zumindest im Bereich der Städte Kiel und Lübeck die Zusammenarbeit von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten verbessert werden kann. Eine Verbesserung kann dabei nach Auffassung des LRH mit der Begründung von Sonderzuständigkeiten wie bei der Staatsanwaltschaft Kiel erreicht werden.

Die Einrichtung von Sonderzuständigkeiten bei den Staatsanwaltschaften allein ist jedoch nicht ausreichend. Wie bereits in dem Erfahrungsbericht des Justizministeriums über die Anwendung des beschleunigten Verfahrens in Schleswig-Holstein vom März 2000³ zum Ausdruck gebracht, er-

¹ Das sog. „vorrangige Verfahren“ oder „Flensburger Modell“ findet seine Rechtsgrundlagen im JGG. Durch die auf einer Vereinbarung beruhende unmittelbare zügige Bearbeitung der Aktenvorgänge durch alle Verfahrensbeteiligten unter Einhaltung der gesetzlichen Ladungsfristen soll erreicht werden, dass nach Entdeckung der Tat bzw. der 1. verantwortlichen Vernehmung des Beschuldigten bis hin zu dessen jugendrichterlicher Verurteilung lediglich ein Zeitraum von 4 Wochen vergeht.

² Das Diversionsverfahren findet seine Grundlage in dem gemeinsamen Erlass des Ministeriums für Justiz, Bundes- und Europaangelegenheiten, des Innenministeriums und des Ministeriums für Frauen, Jugend, Wohnungs- und Städtebau „Richtlinien zur Förderung der Diversion bei jugendlichen und heranwachsenden Beschuldigten“ vom 24.06.1998. Mit der Diversionsrichtlinie wird es der Polizei ermöglicht, bei überführten und geständigen jugendlichen Tätern eine sofortige erzieherische Reaktion durchzuführen.

³ Nicht veröffentlicht.

scheint eine Anpassung der Geschäftsverteilung der Gerichte, wenn eine echte Verfahrensbeschleunigung und auch Wirtschaftlichkeitsgewinne erreicht werden sollen, unerlässlich. Insbesondere die teilweise komplizierte richterliche Geschäftsverteilung sollte den zuständigen unabhängigen Richtergermien Anlass sein, Geschäftsverteilungspläne möglichst „kundenorientiert“ zu gestalten und ggf. Sonderzuständigkeiten zu begründen. Auch der LRH verkennt hier aber nicht, dass den Erfordernissen der richterlichen Unabhängigkeit in jedem Fall Rechnung zu tragen ist. Darüber hinaus ist dafür zu sorgen, dass auch die Polizeidienststellen eine beschleunigte Bearbeitung der Verfahren sicherstellen. Die Formen der Zusammenarbeit aller Verfahrensbeteiligten, wie sie im OLG-Bezirk Bamberg praktiziert werden, könnten nach Ansicht des LRH auch in Schleswig-Holstein als Modell dienen.

Erst wenn alle Verfahrensbeteiligten ihre Organisation auf die Erfordernisse der beschleunigten und der vereinfachten Verfahren ausgerichtet und sich abgestimmt haben, kann eine echte Verkürzung der Dauer der Strafverfahren stattfinden. Soweit die derzeit bestehenden Verfahrenshindernisse nicht ausgeräumt werden können, sollte die Nutzung des Verfahrens auf Einzelfälle beschränkt bleiben.

Die Prüfung hat darüber hinaus gezeigt, dass die Abstimmung der Verfahrensbeteiligten allein nicht ausreichend ist. Auch die Verbesserung der betriebsinternen Abläufe erscheint zwingend geboten, da diese einer beschleunigten Bearbeitung der Strafverfahren derzeit entgegenstehen. Der LRH begrüßt daher die Bemühungen des Justizministeriums um die Einführung eines Qualitätsmanagements im Bereich der Staatsanwaltschaften und der Gerichte.

Auch wenn im Zuge der Erhebungen die Verfahrensabläufe der geprüften Stellen nicht detailliert untersucht wurden, so lassen die Ergebnisse der Interviews und der Akteneinsicht bereits an dieser Stelle einige Vorschläge zur Ablaufoptimierung zu. Dazu gehört, dass im Bereich der Staatsanwaltschaft die Arbeit der Serviceeinheiten zu verbessern ist. Die Absicht, zur Entlastung der Serviceeinheiten einzelne Staatsanwälte mit Spracherkennungssystemen auszustatten, wird im Grundsatz begrüßt. Zudem sollte sichergestellt werden, dass für Staatsanwälte und die dazu gehörigen Serviceeinheiten das Prinzip der „kurzen Wege“ gilt. Bei der Staatsanwaltschaft Itzehoe ist dies nach Auffassung des LRH bereits gut umgesetzt.

Darüber hinaus tritt der LRH dafür ein, dass die Möglichkeiten der vorhandenen EDV von allen Beteiligten - also auch von den Richtern und Staatsanwälten - genutzt werden sollten. Ebenso sollte seitens des Justizministeriums geprüft werden, inwieweit die Einrichtung eines durchgängigen

elektronischen Datenaustauschs zwischen Polizei, Staatsanwaltschaft und Gerichten tatsächlich und rechtlich möglich ist.

Das **Justizministerium** hat mitgeteilt, dass die Anregungen des LRH zur Steigerung der Wirtschaftlichkeit der Verfahren wie z. B. zur Verbesserung der betriebsinternen Abläufe oder zur besseren Nutzung der EDV von allen Beteiligten zusammen mit der staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Praxis erörtert und ggf. zur praktischen Umsetzung empfohlen werden.

30.3 Prüfungsrecht des LRH

Das **Justizministerium** hat bereits zu Beginn der Prüfung des LRH die Zulässigkeit der beabsichtigten Erhebungen bestritten. In einem Vermittlungsgespräch zwischen Vertretern des LRH und der Justiz konnte keine Übereinstimmung zur Reichweite der Prüfungsrechte des LRH in Abgrenzung zur richterlichen Unabhängigkeit einerseits und zur staatsanwaltschaftlichen autonomen Entscheidungskompetenz andererseits erzielt werden. Auch hinsichtlich der Bemerkungen vertritt das Ministerium die Auffassung, dass diese Bewertungen enthalten, die dem LRH aufgrund mangelnder Prüfungscompetenz nicht zustehen.

Hierzu stellt der **LRH** fest, dass er von einer Prüfung nur ausgeschlossen ist, soweit die Verfassung selbst bestimmte Entscheidungszuständigkeiten einem anderen Staatsorgan ausdrücklich und abschließend überträgt und sie damit auch einer nachträglichen Beanstandung durch die Finanzkontrolle entzieht. Solch ein Fall liegt bei den Gerichten vor, soweit ihnen die Alleinkompetenz, Recht zu sprechen, übertragen worden ist. Allerdings umfasst der prüfungsfreie Sektor nur den Kernbereich der Rechtsprechung. Nicht in den prüfungsfreien Sektor fallen sog. Aggregationsfälle, in denen der Rechnungshof im Rahmen einer breiter angelegten Prüfung die Wirtschaftlichkeit bestimmter Bereiche der Gerichtsbarkeit untersucht. Von Interesse sind hier nicht die zu einer konkreten Entscheidung führenden Gründe oder die Arbeitsweise bestimmter Richter, sondern aggregierte Daten. Bei einer solchen Vorgehensweise scheidet eine Beeinträchtigung der richterlichen Unabhängigkeit aus, zumal lediglich in abgeschlossene Vorgänge Einsicht genommen wird und eine derartige Prüfung der Geschäftsprüfung durch den Dienstvorgesetzten des Richters vergleichbar ist. Allein um die Erhebung aggregierter Daten ging es dem LRH bei der vorliegenden Prüfung.¹

¹ Vgl. Franz, Prüfungen des Bundesrechnungshofs bei den Gerichten des Bundes, in: Gedenschrift für Ernst Heuer, 2000, S. 83 f.

Eine wie auch immer geartete autonome Entscheidungskompetenz der Staatsanwaltschaft hindert den LRH ebenfalls nicht an der Prüfung der Anwendung der vorgeschriebenen Verfahren. Anders als bei den Richtern ist weder in der Verfassung noch im einfachen Recht eine Unabhängigkeit der Staatsanwaltschaft vorgesehen. Vielmehr unterliegen die Beamten der Staatsanwaltschaft nach § 146 GVG¹ den Weisungen ihres Vorgesetzten.

Die vorstehend umrissenen Grenzen seines Prüfungsrechts hat der LRH - wie aus den Ausführungen unter Tz. 30.1 und Tz. 30.2 deutlich wird - beachtet.

¹ Gerichtsverfassungsgesetz (GVG) i. d. F. d. Bekanntmachung vom 09.05.1975, BGBl. I S. 1077, zuletzt geändert durch Gesetz vom 26.01.2005, BGBl. I S. 162.