

Bundesministerium für Justiz
Museumstraße 7
1070 Wien

Dampfschiffstraße 2
A-1031 Wien
Postfach 240

Tel. + (1) 711 71 - 0
Tel. + (1) 711 94 - 25
office@rechnungshof.gv.at

Wien, 24. April 2015
GZ 300.670/004-2B 1/15

Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes 2015

Sehr geehrte Damen und Herren,

der Rechnungshof (RH) dankt für den mit Schreiben vom 12. März 2015, GZ BMJ-S318.034/0007-IV/2015, übermittelten Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes 2015 und nimmt hierzu im Rahmen des Begutachtungsverfahrens aus der Sicht der Rechnungs- und Gebarungskontrolle wie folgt Stellung:

1. Inhaltliche Bemerkungen

1.1 Allgemeines zur Verfahrens- und Bearbeitungsdauer

Der RH weist einleitend darauf hin, dass er sich bereits mehrmals mit der Gerichtsorganisation im Allgemeinen und der gerichtlichen sowie staatsanwaltlichen Verfahrensdauer im Besonderen auseinandergesetzt hat. Zuletzt hat er im Bericht „Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte“, Reihe Bund 2015/2, auf die bundesweit großen Unterschiede hinsichtlich der Verfahrensdauern hingewiesen. Bei den vom RH überprüften drei Bezirksgerichten (Döbling, Graz-Ost und Graz-West) dauerten die Verfahren in Graz-West mit durchschnittlich 2,2 Monaten am kürzesten und in Döbling mit 17,3 Monaten am längsten. Bei den zwei überprüften Landesgerichten Linz und Wiener Neustadt betrug die durchschnittliche Dauer 2,9 Monate bzw. 6,5 Monate. Ursachen lagen im Wesentlichen in der unterschiedlich effizienten Arbeitsweise der Richter und waren nicht sachlich begründet. Die Justizverwaltungsorgane nahmen die Dienstaufsicht teilweise nicht aktiv und konsequent wahr. Der RH wies weiters in TZ 13 dieses Berichts kritisch darauf hin, dass das BMJ die Ursachen für die unterschiedlichen durchschnittlichen Verfahrensdauern nicht analysierte und daher auch nicht steuernd eingreifen konnte.



Der RH verweist weiters auf die Berichte „Verfahrensdauer im zivilgerichtlichen Verfahren“, Reihe Bund 2009/12 sowie „Staatsanwaltschaft Wien“, Reihe Bund 2010/3. Der RH hielt im erstgenannten Bericht etwa fest, dass der entscheidende Faktor für die markant unterschiedliche durchschnittliche Verfahrens- und Erledigungsdauer die Straffheit der Verfahrensführung durch die Richter war. Wesentliche Komponenten dazu waren insbesondere die Zeiträume zwischen den einzelnen Tagsatzungen und die Anzahl der Termine bzw. Terminverschiebungen, aber auch kürzere Zeiten für die Erstellung der Sachverständigengutachten sowie die Urteilsausfertigung (Reihe Bund 2009/12 TZ 11.1). Ebenso wies er im Bericht Reihe Bund 2010/3 in TZ 19 kritisch auf den Anstieg der durchschnittlichen gesamten Bearbeitungszeiten der Staatsanwaltschaft Wien von 2007 auf 2008 um rd. 29 %, und das Fehlen einer Ursachenanalyse für diesen Anstieg hin.

Der RH hat daher bereits mehrfach kritisch auf die insgesamt mangelhafte Datengrundlage im Bereich der Verfahrensabläufe, das Fehlen von Ursachenanalysen und die daraus resultierende Unmöglichkeit zur Setzung von Steuerungsmaßnahmen durch das Bundesministerium für Justiz hingewiesen (s. dazu etwa TZ 7 und 18 des Berichts Reihe Bund 2014/5 „Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren“, TZ 19 des o.a. Berichts Reihe Bund 2010/3 sowie zuletzt TZ 13 des Berichts Reihe Bund 2015/2).

Eines der Ziele des vorliegenden Entwurfs ist die Effizienzsteigerung im Ermittlungsverfahren, die zu einer Verkürzung der Verfahrens- und Ermittlungsdauer beitragen soll. Im Sinne seiner zit. Aussagen begrüßt der RH diese Maßnahme grundsätzlich.

1.2 Zu § 192 Abs. 1 i.d.F. des Entwurfs (Fokussierung auf die Verfolgung des Hauptvorwurfs)

Der RH hat in seinem Bericht Reihe Bund 2014/5 „Staatsanwaltschaftliches Ermittlungsverfahren“ in TZ 7 und 18 zur Verfahrensdauer von Ermittlungsverfahren etwa bei komplexen Sachverhalten (v.a. Wirtschafts- und Finanzstrafverfahren, mehrere Beschuldigte, aufwendige Ermittlungsmaßnahmen) kritisch festgehalten, dass das BMJ über keine Analyse zum Anstieg der Zahl länger anhängiger Verfahren bzw. zu verfahrensverlängernden Einflussfaktoren verfügte. Dies wurde insbesondere auch deshalb kritisch betrachtet, weil das BMJ somit nicht über die erforderlichen Informationen zur Steuerung der Verfahrensdauer verfügte.

Darüber hinaus stellte der RH fest, dass die Anzahl der St-Fälle mit einer Verfahrensdauer von drei Jahren und länger bundesweit um rd. 61,64 % angestiegen war (in Graz hatte sich die Anzahl verfünffacht und in Wien verdoppelt), obwohl sich die Anzahl der Staatsanwälte von 2008 bis 2012 um 15,46 % erhöht hatte (TZ 15) und die Fallanzahl pro Staatsanwalt (Iststand) um 12,06 % gesunken war.



GZ 300.670/004-2B1/15

Seite 3 / 6

Vor diesem Hintergrund empfahl der RH eine Ursachenanalyse zum Anstieg der Zahl länger anhängiger Verfahren bzw. zu verfahrensverlängernden Einflussfaktoren durchzuführen, um gezielt Maßnahmen zur Verringerung der Verfahrensdauer zu setzen. Diese Ursachenanalyse sollte sich insbesondere inhaltlich mit den Verfahren und den darin gesetzten Schritten auseinandersetzen.

Zur Verfahrensdauerstatistik des BMJ stellte der RH im Bericht Reihe Bund 2015/2, „Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren“, in TZ 12 und 13 kritisch fest, dass die Verfahrensdauerstatistik des BMJ aufgrund von Verzerrungen bei der Datengrundlage keine eindeutigen Rückschlüsse auf die tatsächlich von den Gerichten zu verantwortende durchschnittliche Verfahrensdauer zuließ, und somit auch kein geeignetes Steuerungsinstrument darstellte. Das BMJ analysierte die Ursachen für unterschiedliche durchschnittliche Verfahrensdauern im Strafbereich nicht und konnte daher auch nicht steuernd eingreifen.

Der RH weist darauf hin, dass auch die Wirkung der nun vorgeschlagenen Maßnahme vor dem Hintergrund seiner Empfehlungen in TZ 7.2 des Berichts Reihe Bund 2014/5 und TZ 12 und 13 des Berichts Reihe Bund 2015/2 im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf das Ziel der Verringerung der Verfahrensdauern zu evaluieren wäre.

In diesem Zusammenhang verweist der RH auch auf TZ 7 im Bericht Reihe Bund 2011/5, „Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen“, wonach festgestellt wurde, dass rd. 24 % bis rd. 44 % der Anordnungen der Staatsanwälte an die Kriminalpolizei allgemein gehalten waren und keine bestimmte Zielrichtung in den Ermittlungen vorgaben. Der RH empfahl daher in Schlussempfehlung (20) des o.a. Berichts, den Inhalt dieser Anordnungen an die Staatsanwälte zu konkretisieren. Insbesondere bei komplexen (arbeits- und ressourcenintensiven) Fällen sollte die Staatsanwaltschaft frühzeitig die Richtung der Ermittlungen festlegen und ihre Leitungs- und Lenkungsbefugnis aktiv wahrnehmen.

Der RH hält abschließend fest, dass auch der vorliegende Entwurf keine konkreten Maßnahmen zur Optimierung der Verfahrensdauern enthält. Da auch aus den Erläuterungen zur Novelle nicht ersichtlich ist, ob – auch für die im Entwurf vorgeschlagene „Effizienzsteigerung im Bereich des Ermittlungsverfahrens der StPO“ – die erforderlichen Ursachenanalysen durchgeführt wurden, ist nach Ansicht des RH eine Steuerung im Hinblick auf die Verfahrensdauern weiterhin nicht möglich.

1.3 Zu § 30 StPO; Zuständigkeiten der Bezirksgerichte

Der RH hat in seinem Bericht Reihe Bund 2015/2, „Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren am Beispiel ausgewählter Gerichte“ in TZ 3 darauf



GZ 300.670/004-2B1/15

Seite 4 / 6

hingewiesen, dass zwar die StPO als Normalfall des Hauptverfahrens das Schöffengericht vorsieht, obwohl mittlerweile bereits für rd. 94 % der gerichtlichen Strafverfahren bei den Bezirks- und Landesgerichten ein Einzelrichter zuständig war.

Weiters wurde zur Gerichtsorganisation in TZ 5 des genannten Berichts ausgeführt, dass zwar bei den Landesgerichten zumindest zwei Richterkapazitäten (zwei Vollzeitäquivalente) für Strafverfahren zuständig waren, jedoch im Jahr 2012 100 der 140 Bezirksgerichte über weniger als 0,51 Richter-Vollzeitäquivalente verfügten. Der RH erachtete daher die Ansiedelung von Strafverfahren bei Kleingerichten als unzweckmäßig. Um ausreichende Erfahrung und Kenntnisse (Spezialisierung) zur effizienten Verfahrensführung sowohl im richterlichen als auch im administrativ-unterstützenden Bereich zu erhalten und eine durchgängige gegenseitige Vertretung sicherzustellen, wäre eine Mindestausstattung von zumindest zwei Richtern mit einer Kapazität von einem Vollzeitäquivalent je Gericht erforderlich.

Ebenso empfahl der RH dem BMJ in TZ 42 des Berichts Reihe Bund 2011/5, „Effektivität der behördlichen Ermittlungsmaßnahmen“ im Hinblick auf eine weitere Optimierung der bezirksanwaltschaftlichen Tätigkeit auch Überlegungen hinsichtlich einer Kompetenzverschiebung der bezirksgerichtlichen Strafsachen an das Bezirksgericht am Sitz des Landesgerichts oder an einen Einzelrichter am Landesgericht anzustellen. Im Rahmen der Follow-up-Überprüfung hiezu, Reihe Bund 2013/10, wurde diese Empfehlung hinsichtlich einer Kompetenzverschiebung der bezirksgerichtlichen Strafsachen wiederholt (s. TZ 15.2).

Der RH weist kritisch darauf hin, dass mit der vorgeschlagenen Novelle die Zuständigkeiten der Bezirksgerichte erweitert werden sollen. Dies soll einerseits durch die Einführung neuer Straftatbestände in der Zuständigkeit der Bezirksgerichte (vgl. § 30 StPO i.d.F. des Entwurfs), und andererseits durch die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Strafrahmen erfolgen. Die vorgeschlagenen Regelungen werden nach Ansicht des RH vor dem Hintergrund dieser Festhaltungen kritisch beurteilt, da sie – entgegen den Empfehlungen des RH – zu einer weiteren Verschiebung von Zuständigkeiten an die Bezirksgerichte führen werden.

2. Zur Darstellung der finanziellen Auswirkungen

Die Erläuterungen zur wirkungsorientierten Folgenabschätzung halten zu den wesentlichen und damit auch zu den finanziellen Auswirkungen lediglich allgemein fest, dass *„einem erhöhten Aufwand durch neue Tatbestände und strengere Strafen im Bereich der Gewaltdelikte ersparte Aufwendungen durch Wegfall von Strafbestimmungen und niedrigere Strafdrohungen in Teilbereichen, insbesondere im Bereich der*



GZ 300.670/004-2B1/15

Seite 5 / 6

Vermögensdelikte, gegenüberstehen.“ Eine konkrete Bezifferung ist diesen Erläuterungen nicht zu entnehmen.

Die Erläuterungen selbst halten dazu Folgendes fest: *„Detaillierte Aussagen können hierzu nicht getroffen werden, weil etwa keinerlei statistische Unterlagen zur Schadensverteilung bei den betroffenen Vermögensdelikten vorliegen, es ist also nicht bekannt, wie groß der Anteil der Vermögensdelikte mit einem Schaden zwischen 3.000 Euro und 5.000 Euro bzw. mit einem Schaden zwischen 50.000 Euro und 500.000 Euro ist“.*

Gemäß § 17 Abs. 2 BHG 2013 ist jedem Entwurf für ein Regelungsvorhaben und jedem sonstigen Vorhaben, von dem Mitglied der Bundesregierung oder dem haushaltsleitenden Organ, in dessen Wirkungsbereich der Entwurf ausgearbeitet oder das Vorhaben geplant wurde, eine der WFA-Finanzielle-Auswirkungen-Verordnung (WFA-FinAV) entsprechende Darstellung der finanziellen Auswirkungen im Rahmen der wirkungsorientierten Folgenabschätzung anzuschließen.

Gemäß § 3 Abs. 2 der WFA-FinAV sind bei den Angaben zur Abschätzung der finanziellen Auswirkungen die Grundsätze der Relevanz, der inhaltlichen Konsistenz, der Verständlichkeit, der Nachvollziehbarkeit, der Vergleichbarkeit und der Überprüfbarkeit zu beachten.

Der RH weist kritisch darauf hin, dass nach eigenen Angaben des BMJ *„keinerlei statistische Unterlagen zur Schadensverteilung bei den betroffenen Vermögensdelikten vorliegen“* und somit der Anteil der Delikte zwischen 3.000 EUR und 5.000 EUR bzw. 50.000 EUR und 500.000 EUR nicht bekannt ist. Der RH weist darauf hin, dass auch diese Angaben in den Erläuterungen offenbar auf den Mangel an entsprechenden Datengrundlagen zurückzuführen sind, und im Bereich des gerichtlichen Strafrechts insgesamt dazu führen, dass das BMJ im Bereich des Strafverfahrens – mangels valider Datengrundlagen – auch hinsichtlich der Verfahrensdauern nicht steuernd eingreifen kann. Der RH verweist an dieser Stelle nochmals auf den Bericht Reihe Bund 2015/2, *„Steuerung und Qualitätssicherung in gerichtlichen Strafverfahren“*, insb. dessen TZ 12 und 13.

Ebenso können die Ausführungen in den Erläuterungen, dass die *„Annahme eines gewissen Einsparungseffektes ... im Ergebnis nicht unplausibel“* erscheint, und *„eine allfällig notwendig werdende Erhöhung der Anzahl der Planstellen an den Oberlandesgerichten durch die vorgeschlagenen Änderungen im Bereich der Diversion, durch die eine Verfahrensreduktion erwartet werden kann, ausgeglichen wird“* sowohl mangels Bezifferung, als auch mangels Darlegung der Ausgangsgrundlagen und



GZ 300.670/004-2B1/15

Seite 6 / 6

Annahmen nicht plausibel nachvollzogen werden. Der vorliegende Entwurf kann daher hinsichtlich seiner tatsächlichen finanziellen Auswirkungen nicht beurteilt werden.

Die Erläuterungen zu den finanziellen Auswirkungen entsprechen aus diesen Gründen nicht den Anforderungen des § 17 BHG 2013 und der hiezu ergangenen Verordnung der Bundesministerin für Finanzen – WFA-FinAV, BGBl. II Nr. 490/2012.

Von dieser Stellungnahme wird jeweils eine Ausfertigung dem Präsidium des Nationalrates und dem Bundesministerium für Finanzen übermittelt.

Mit freundlichen Grüßen

Der Präsident:
Dr. Josef Moser

F.d.R.d.A.: