

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Fraktionen der SPD und FDP
– Drucksache 8/4000 –

**Auswirkungen der Vorschriften des Ersten Gesetzes zur Reform des Strafrechts
über den Ersatz kurzer Freiheitsstrafen durch andere Strafen und Maßregeln**

Der Bundesminister der Justiz – 4000/1 T 6 – 20 518/80 – hat mit Schreiben vom 20. Mai 1980 namens der Bundesregierung die Kleine Anfrage der Fraktionen der SPD und FDP wie folgt beantwortet:

1. Hat sich die in der Antwort der Bundesregierung vom 9. Oktober 1973 (Drucksache 7/1089) aufgezeigte Tendenz einer weitgehenden Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe zugunsten anderer Sanktionen (Verhängung von Geldstrafen und Strafaussetzung zur Bewährung) fortgesetzt?

In ihrer Antwort auf die Kleine Anfrage betr. Auswirkungen der Vorschriften des Ersten Gesetzes zur Reform des Strafrechts über den Ersatz kurzer Freiheitsstrafen durch andere Strafen und Maßregeln vom 9. Oktober 1973 (Drucksache 7/1089) hat die Bundesregierung festgestellt, daß die Verhängung und die Vollstreckung kurzer Freiheitsstrafen nach dem Inkrafttreten des Ersten Gesetzes zur Reform des Strafrechts (1. StrRG) vom 25. Juni 1969 (BGBl. I S. 645) bis zum Jahre 1971 in sehr erheblichem Maße zurückgegangen sind. Die seither zu beobachtende Entwicklung zeigt, daß sich die Tendenz der Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe fortgesetzt hat. Es ist festzuhalten, daß die Gerichte auch weiterhin die kriminalpolitische Absicht des Gesetzgebers, den Anwendungsbereich der Freiheitsstrafe unter sechs Monaten einzuschränken, verwirklicht haben. Der Anteil der zu einer solchen kurzen Freiheitsstrafe Verurteilten ist weiterhin gesunken und in erster Linie durch die Geldstrafe als strafrechtliche Reaktion abgelöst worden.

In Fortführung der in Drucksache 7/1089 angegebenen Zahlen stellt sich der Anteil der nach allgemeinem Strafrecht zu kurzen Freiheitsstrafen und zu Geldstrafen Verurteilten für die Jahre

1972 bis 1978 (endgültige Zahlen für 1979 liegen noch nicht vor)
wie folgt dar:

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
1. Gesamtzahl der Verurteilten	591 719	601 419	599 368	567 605	592 154	607 307	614 252
2. a) Verurteilte zu Freiheitsstrafe unter sechs Monaten ohne Strafaussetzung	20 045	17 747	18 033	11 350	10 704	10 527	11 023
b) Anteil an der Gesamtzahl der Verurteilten	3,4 v. H.	3 v. H.	3 v. H.	2 v. H.	1,8 v. H.	1,7 v. H.	1,8 v. H.
3. a) Verurteilte zu Freiheitsstrafe unter sechs Monaten mit Strafaussetzung	35 964	37 482	41 427	35 802	36 349	39 094	40 347
b) Anteil an der Gesamtzahl der Verurteilten	6 v. H.	6 v. H.	7 v. H.	6 v. H.	6 v. H.	6 v. H.	6,5 v. H.
4. a) Verurteilte zu Geldstrafe	494 399	504 335	494 266	472 577	492 561	504 552	507 627
b) Anteil an der Gesamtzahl der Verurteilten	83,5 v. H.	84 v. H.	82 v. H.	83 v. H.	83 v. H.	83 v. H.	83 v. H.

Bei einem Vergleich der Zahlen fällt auf, daß in den Jahren 1976 bis 1978 die Gesamtzahl der nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten gegenüber 1971 zugenommen hat und dennoch der Anteil der zu einer Freiheitsstrafe unter sechs Monaten Verurteilten an der Gesamtzahl der Verurteilten von 10 v. H. im Jahre 1971 auf 8,3 v. H. im Jahre 1978 gesunken ist. Die absoluten Zahlen der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen unter sechs Monaten (mit und ohne Strafaussetzung zur Bewährung) lauten dabei wie folgt:

1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
55 092	56 009	55 229	59 460	39 991	47 053	49 621	51 550

Die Gründe für diesen positiv zu bewertenden Rückgang der kurzen Freiheitsstrafe speziell ab dem Jahre 1975 dürften darin liegen, daß über die grundsätzliche Einschränkung der kurzen Freiheitsstrafe aufgrund des 1. StrRG von 1969 hinaus in dem Zweiten Gesetz zur Reform des Strafrechts (2. StrRG) vom 4. Juli 1969 (BGBl. I S. 717) und dem Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch (EGStGB) vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469), in Kraft getreten am 1. Januar 1975, zwei weitere Reformvorhaben ver-

wirklich wurden, die dazu geführt haben, daß der Anwendungsbereich der kurzen Freiheitsstrafe noch mehr zurückgedrängt worden ist. Es handelt sich zum einen um die Anhebung des Mindestmaßes der zeitigen Freiheitsstrafe auf einen Monat (§ 38 Abs. 2 StGB), wodurch die im untersten Schuldbereich liegende Kleinkriminalität von der Sanktion durch Freiheitsstrafen gänzlich ausgeschlossen bleibt; sowie zum anderen um die Einführung des Tagessatzsystems (§ 40 StGB), welche generell zu einer Neuorientierung der gerichtlich verhängten Sanktionen auf die Geldstrafe hin und somit gleichfalls zu einer Verdrängung der kriminalpolitisch grundsätzlich unerwünschten kurzfristigen Freiheitsstrafe geführt hat.

Soweit Freiheitsstrafen unter sechs Monaten verhängt worden sind, ist der Anteil der dabei ausgesprochenen Strafaussetzungen zur Bewährung ständig gestiegen. Er betrug:

1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978
60 v. H.	64 v. H.	68 v. H.	70 v. H.	75 v. H.	77 v. H.	78,7 v. H.	78,3 v. H.

Demgegenüber hat der Anteil der zu Freiheitsstrafe unter sechs Monaten ohne Strafaussetzung Verurteilten an der Gesamtzahl der Verurteilten weiter abgenommen. Er betrug gegenüber 4 v. H. in den Jahren 1970 und 1971 nur noch 1,7 v. H. im Jahre 1977; im Jahre 1978 lag er mit 1,8 v. H. nur geringfügig höher.

2. Liegen der Bundesregierung Erkenntnisse über die Rückfallhäufigkeit vor und nach dem Inkrafttreten der Strafrechtsreformgesetze vor?

Eine genaue Beantwortung dieser Frage setzte die Beachtung einer Reihe von methodischen Anforderungen in entsprechenden Untersuchungen voraus. Es hätten z. B. Untersuchungsgruppen von Verurteilten so ausgewählt werden müssen, daß die vor und nach der Reform Verurteilten die gleichen Straftaten begangen haben, daß sie in den selben Regionen verurteilt wurden, und daß ihre Rückfälligkeit über die selben Zeiträume hinweg beobachtet wurde. Im Idealfalle dürften sich die beiden Gruppen, abgesehen von den jeweils erkannten Strafen, nur darin unterscheiden, daß sie zu unterschiedlichen Zeiten (vor und nach der Reform) verurteilt wurden. Untersuchungen, die diesem Ideal auch nur annähernd nahe kommen, sind jedoch nicht bekannt.

Es liegen allerdings drei empirische Untersuchungen vor, in denen die Rückfallquoten von zu Geldstrafen und zu Freiheitsstrafen Verurteilten miteinander verglichen werden. Eine Untersuchung bezieht sich auf die Zeit vor dem Inkrafttreten des 1. StrRG, die beiden anderen, darunter eine vom Max-Planck-Institut für Internationales und Ausländisches Strafrecht in Freiburg, auf den Zeitraum danach.

Eine dieser Untersuchungen kommt zu dem Ergebnis, daß sich die Rückfallquote bei Personen, die zu einer relativ hohen Geldstrafe oder zu einer kurzen Freiheitsstrafe verurteilt wurden,

nach Inkrafttreten des 1. StrRG nicht wesentlich geändert hat. Dieser Vergleich ist hier von Interesse, weil gerade in dieser Gruppe sich die Änderungen der Strafzumessung nach dem 1. StrRG vollzogen. Danach erbrachte die Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe also zumindest keine negativen Wirkungen.

Die Untersuchungen zeigen ferner, daß vor Inkrafttreten des 1. StrRG, aber auch danach, zu Geldstrafen Verurteilte sehr viel seltener rückfällig wurden als zu kurzen Freiheitsstrafen Verurteilte. Dieses Ergebnis ist mit Rücksicht auf die erfolgte Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe zugunsten der Geldstrafe bemerkenswert. Eine positive Wirkung der Geldstrafe ist hierdurch zwar nicht exakt nachweisbar, aber doch plausibel gemacht.

Von diesem Aspekt abgesehen sind die Wirkungen der Strafrechtsreform zusätzlich insofern als positiv zu bewerten, als die schädlichen Folgen der kurzen Freiheitsstrafe (Verlust des Arbeitsplatzes, Abbruch sozialer Bindungen, Stigmatisierung nach der Entlassung, kriminogene Wirkungen des Strafvollzuges u. a.) im wesentlichen vermieden und nicht zuletzt die Justizvollzugsanstalten im Interesse eines verstärkten Behandlungsvollzuges entlastet werden.

3. Hat sich die Geldstrafenreform in der Praxis bewährt?

Während bei der Reform des Strafrechts schon mit dem 1. StrRG zum 1. September 1969 (§ 27 b a. F., seit 1. April 1970: § 14 a. F. StGB) zunächst der Anwendungsbereich der Geldstrafe zu Lasten der Freiheitsstrafe ausgedehnt worden war, haben darüber hinaus die am 1. Januar 1975 in Kraft getretenen Bestimmungen des 2. StrRG und des EGStGB eine grundsätzliche Neugestaltung der Geldstrafe durch die Einführung des Tagessatzsystems bewirkt (§§ 40 ff. StGB); zugleich ist auch die verfahrensrechtliche Regelung der Geldstrafenvollstreckung neu gestaltet worden (§§ 459 ff. StPO).

Es kann festgestellt werden, daß sich die Geldstrafenreform in der Praxis bewährt hat.

Der hohe Anteil der Geldstrafen an der Gesamtzahl der Verurteilungen (1968 waren es 63 v. H., 1969 70 v. H. gewesen), ist seit 1970 in etwa konstant geblieben: im Jahre 1970 betrug der Geldstrafenanteil knapp 84 v. H.; seither bewegen sich die Hundertsätze ständig zwischen 82 und 84, im Jahre 1978 war ein Geldstrafenanteil von knapp 83 v. H. zu verzeichnen.

Gestiegen ist auch seit dem 1. StrRG ab dem Jahre 1969 die Höhe der verhängten Geldstrafen. Noch im Jahre 1969 wurde eine Strafhöhe von 100 DM in 43,4 v. H. und eine Strafhöhe von 500 DM in 51,9 v. H. aller Geldstrafenverurteilungen nicht überschritten, während Geldstrafen von 500 DM bis zu 1000 DM nur in 3,7 v. H. und solche über 1000 DM nur in 1 v. H. der Fälle ausgesprochen wurden. Demgegenüber kamen im Jahre 1974 Geldstrafen bis zu 100 DM nur in 11,7 v. H., bis zu 500 DM in 48,6 v. H. der Geldstrafenverurteilungen vor; der Anteil der Straf-

höhen von 500 DM bis zu 1000 DM stieg auf 23 v. H. an, und der von mehr als 1000 DM erreichte 16,6 v. H. Es dürfte nicht verfehlt sein, den Grund hierfür in der Wechselwirkung der zunehmenden Verhängung von Geldstrafen mit der gleichzeitigen Verminderung der kurzen Freiheitsstrafen zu sehen. Schon die Reformbestrebungen des 1. StrRG haben eine gewisse Umorientierung der gerichtlichen Praxis bewirkt, die vormals oft eher zu zögern schien, eine Geldstrafe von einigen hundert oder einigen tausend Mark zu verhängen als eine Freiheitsstrafe von einigen Monaten.

Schließlich hat die Einführung des Tagessatzsystems dazu geführt, daß sich in der Praxis das verwirklichte, was der Gesetzgeber beabsichtigt hat: Die in zwei Zumessungsakten, nach den allgemeinen Strafzumessungsgesichtspunkten und nach der finanziellen Belastbarkeit des Täters, gebildete Geldstrafe wird – sowohl für den Verurteilten als auch für die Allgemeinheit – bereits als solche nachvollziehbar; denn sie läßt den Vergleich mit einer Freiheitsstrafe wie auch mit einer anderen Geldstrafe zu.

Es muß jedoch festgestellt werden, daß von den Gerichten der durch § 40 Abs. 1 StGB ermöglichte Rahmen der Anzahl der Tagessätze im allgemeinen zur Obergrenze hin nicht ausgeschöpft wird. Geldstrafen von mehr als 90 Tagessätzen werden selten verhängt; solche von mehr als 180 Tagessätzen kommen kaum vor. In diesem Bereich hat die Geldstrafe noch nicht in dem erwarteten Maße den Platz einer Alternative zur Freiheitsstrafe gefunden. Lediglich bei Wirtschaftsstrftaten (u. a. im Bereich der Steuerhinterziehung) ist zu beobachten, daß in Einzelfällen Geldstrafen bis zu 720 Tagessätzen hin ausgesprochen werden, was § 54 Abs. 2 StGB bei Gesamtstrafenbildung ermöglicht.

Die Tagessatzbemessung im Sinne des § 40 Abs. 2 StGB hat zunächst in der Praxis vor allem bei bestimmten Gruppen (nicht berufstätige Hausfrauen, einkommensschwache Personen) sowie bei der Frage der Berücksichtigungsfähigkeit von Vermögenswerten oder Lasten neben dem Arbeitseinkommen (Sachwerte, unbare Vorteile, Unterhaltsverpflichtungen) zu Auslegungsproblemen geführt. Inzwischen sind Tendenzen zu einer einheitlichen Rechtsprechung erkennbar geworden. Die Bedeutung der Reform des Geldstrafensystems wird hierdurch aber nach Ansicht der Bundesregierung nicht geschmälert. Vielmehr spiegeln die anfänglichen Schwierigkeiten in der Praxis das Bemühen um Einzelfallgerechtigkeit wider, welches gerade das Ziel der Geldstrafenreform nach dem Tagessatzsystem war.

4. Liegen der Bundesregierung Angaben darüber vor, in wie vielen Fällen die Ersatzfreiheitsstrafe angeordnet und verbüßt worden ist?

Das der Bundesregierung vorliegende Zahlenmaterial läßt erkennen, daß schon die Anordnung der Ersatzfreiheitsstrafe nicht allzu häufig notwendig wird und daß der Anteil der tatsächlich

verbüßten Ersatzfreiheitsstrafen im Verhältnis zur Gesamtzahl der verhängten Geldstrafen gering ist.

Statistische Erhebungen auf Bundesebene sind zwar nicht vorhanden. Es liegen jedoch auf das Land Baden-Württemberg bezogene Untersuchungen vor (wenngleich zunächst das Jahr 1972 betreffend, doch waren diese Zahlen zur Zeit der Antwort der Bundesregierung in der Drucksache 7/1089 noch nicht bekannt); dabei besteht kein Anlaß zu der Annahme, daß auf Bundesebene erhebliche Abweichungen von den für Baden-Württemberg ermittelten Zahlen zu verzeichnen sind. Danach erfolgte die Anordnung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafe in ca. 12,6 v. H. der Verurteilungen zu Geldstrafe. In ca. 7,2 v. H. der Fälle wurde die Verbüßung der Ersatzfreiheitsstrafe durch Bezahlung der gesamten Geldstrafe abgewendet. Teilverbüßung und Restzahlung fand in ca. 1,7 v. H. der Fälle statt. Lediglich bei kaum mehr als 3 v. H. aller Geldstrafenverurteilungen wurde die Ersatzfreiheitsstrafe vollständig verbüßt. Für das Land Nordrhein-Westfalen wurde das Verhältnis der vollstreckten Ersatzfreiheitsstrafen zur Gesamtzahl der Verurteilungen zu Geldstrafe für 1970 mit 1,035 v. H., für 1971 mit 2,25 v. H. und für 1971/1972 mit 2,45 v. H. festgestellt.

Eine wesentliche Erhöhung dürfte der Anteil der verbüßten Ersatzfreiheitsstrafen seither nicht erfahren haben. In diese Richtung geht auch eine Analyse des Max-Planck-Instituts für die Zeit nach dem 1. Januar 1975. Danach ist davon auszugehen, daß die Fälle der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen höchstens knapp über 4 v. H. betragen. Daß immerhin diese Quote zu verzeichnen ist, liegt u. a. auch daran, daß die gerichtliche Praxis von der zum 1. Januar 1975 eingeführten Vorschrift des § 459 f. StPO (Unterbleiben der Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe bei unbilliger Härte) kaum Gebrauch macht.

Über die Art und Weise der Verbüßung der Ersatzfreiheitsstrafe in den einzelnen Bundesländern liegen keine statistischen Angaben vor; daher läßt sich auch nicht verbindlich feststellen, inwieweit hierbei der offene Vollzug – etwa wegen Überbelegung von Justizvollzugsanstalten – zur Anwendung kommt. Es ist nicht ersichtlich, daß bei der Anordnung des offenen Vollzuges zwischen Ersatzfreiheitsstrafe und sonstiger kurzer Freiheitsstrafe unterschieden wird.

An dem Institut der Ersatzfreiheitsstrafe als notwendiger strafrechtlicher Reaktionsmöglichkeit bei Uneinbringlichkeit der Geldstrafe gedenkt die Bundesregierung festzuhalten. Es besteht kein Anlaß, die Ersatzfreiheitsstrafe durch andere Sanktionen zu ersetzen. In vielen Fällen kann nämlich die Geldstrafe nur dadurch durchgesetzt werden – und damit ihren echten Kriminalstrafcharakter behalten, was Voraussetzung für die von der Strafrechtsreform erstrebte weitgehende Ablösung der kurzen Freiheitsstrafe durch die Geldstrafe ist –, wenn hinter ihr äußerstens die Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe steht. Inwieweit demgegenüber die durch Artikel 293 EGStGB (ähnlich dem § 28 b StGB a. F.) geschaffene Möglichkeit der Tilgung uneinbringlicher Geldstrafen durch freie Arbeit als wirksame Alternative in Betracht kommt, läßt sich noch nicht abschließend be-

urteilen. Von der Ermächtigung des Artikels 293 EGStGB haben bisher erst die Länder Hamburg (durch Verordnung vom 3. Dezember 1968, zuletzt geändert durch Verordnung vom 15. April 1975) und Berlin (durch Verordnung vom 25. April 1978) Gebrauch gemacht.

5. Welche Gründe sind dafür erkennbar, daß Geldstrafen häufig nicht gezahlt und die Ersatzfreiheitsstrafe angeordnet werden muß?

Aus der Antwort auf die Frage 4 ergibt sich, daß die Notwendigkeit, Ersatzfreiheitsstrafe anzuordnen, nur selten besteht. Nach der zu Frage 2 genannten Studie des Max-Planck-Instituts kommen bei Vollstreckungsschwierigkeiten zwei Gründe in Betracht: Entweder der Versuch der Geldstrafenschuldner, sich der Zahlung zu entziehen oder sie zumindest hinauszuzögern, oder das tatsächliche Unvermögen des Verurteilten, die Geldstrafe zu entrichten. Es konnte jedoch nicht exakt festgestellt werden, welche der Gründe bei den auftretenden Vollstreckungsschwierigkeiten vorlagen und mit welcher Häufigkeit sie jeweils auftraten. Es ergab sich ferner, daß bei Vorbestraften generell und bei Personen, die wegen sogenannter klassischer krimineller Handlungen (wie Diebstahl, Körperverletzung und Betrug) verurteilt worden waren, eine Ersatzfreiheitsstrafe häufiger angeordnet und auch verbüßt wurde. Dies wird in der Studie so interpretiert, daß Personen, die in ihrem übrigen sozialen Handeln eine geringe Konformität zeigen, möglicherweise auch in ihren Zahlungsgewohnheiten weniger konform sind, d. h. versuchen, die Zahlungen hinauszuzögern oder zu vermeiden; Personen mit Sanktionserfahrungen ließen sich weniger von stärkeren Strafandrohungen beeinflussen.

Für einen Teil dieser Personen kann vermutet werden, daß sie die Zahlung der Geldstrafe zwar soweit wie möglich hinauszögern, letztlich jedoch der Verbüßung einer Ersatzstrafe entgehen wollen. Dies setzt ein gewisses Gespür im Umgang mit den Vollstreckungsbehörden voraus. Diese Interpretation wird durch das Ergebnis gestützt, daß bei Personen, die wegen Betrugsdelikten verurteilt wurden – Betrugsdelikte erfordern eine vergleichsweise hohe Geschicklichkeit – die Ersatzfreiheitsstrafe zwar häufiger angeordnet, aber verhältnismäßig selten vollstreckt wird.

Für einen weiteren Teil dieser Gruppe können jedoch finanzielle Schwierigkeiten als Grund für eine Nichtentrichtung der Geldstrafe nicht ausgeschlossen werden, zumal bei dieser Gruppe auch Beschäftigungsprobleme relativ häufig auftreten. Hierauf weist das Ergebnis der Studie hin, daß bei Arbeitslosen einerseits eine Ersatzfreiheitsstrafe relativ häufig angeordnet und auch vollstreckt wird, andererseits die verurteilten Arbeitslosen zu einem hohen Prozentsatz vorbestraft sind.

Insgesamt deuten die Ergebnisse darauf hin, daß Personen, die eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen, in ihren sozialen Merkmalen relativ stark jener Personengruppe ähnlich sind, die zu Freiheitsstrafen verurteilt werden. Hieraus läßt sich jedoch nicht

schließen, daß für sie eher eine Freiheitsstrafe angebracht wäre. Vor allem für Erstbestrafte erweist sich die Geldstrafe als eine Sanktionsform, die die negativen Folgen eines Freiheitsentzuges vermeidet und sich auch als praktikabel erweist.

6. Welche weiteren Erfahrungen liegen der Bundesregierung hinsichtlich der durch die Strafrechtsreform neu eröffneten strafrechtlichen Reaktionsmöglichkeiten (z. B. Verwarnung mit Strafvorbehalt) vor?

Mit dem 2. StrRG ist in § 59 StGB die Verwarnung mit Strafvorbehalt als neue strafrechtliche Reaktionsmöglichkeit eingeführt worden. Nach den bislang vorliegenden Erfahrungen macht die gerichtliche Praxis von diesem Institut nur in geringem Umfang Gebrauch. So ist etwa im Jahre 1976 in 0,12 v. H. aller Aburteilungen (einschließlich Freisprüche) auf Verwarnung erkannt worden. Demgegenüber sind in 9,65 v. H. der Fälle nach Eröffnung der Hauptverhandlung Einstellungen erfolgt. Dies zeigt, daß die Praxis für den in Frage kommenden Anwendungsbereich (verwirkte Geldstrafe bis höchstens 180 Tagessätze), günstige Täterprognose, besondere Umstände in Tat und Täterpersönlichkeit sowie Nichtentgegenstehen der Verteidigung der Rechtsordnung) die elastischer zu handhabenden Möglichkeiten der §§ 153 und v. a. 153 a StPO vorzieht.

Es bleibt abzuwarten, ob die Verwarnung mit Strafvorbehalt künftig für diejenigen Fälle in der Praxis größere Bedeutung erlangen wird, in denen das Gericht eine Strafe nicht für erforderlich hält, andererseits sich aber an einer Einstellung des Verfahrens nach § 153 Abs. 2 oder § 153 a Abs. 2 StPO mangels der erforderlichen Zustimmung eines Verfahrensbeteiligten gehindert sieht.