

Unterrichtung durch die Bundesregierung

Bericht zur Beurteilung des strafrechtlichen Sanktionensystems

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 181. Sitzung vom 5. Dezember 1985 die Bundesregierung aufgefordert,

1. ...
2. bis zum 1. Juli 1986 darüber zu berichten, ob sich das bestehende Sanktionensystem des Strafgesetzbuches und der Strafprozeßordnung bewährt hat und ob eine Vervielfältigung und Verfeinerung des Angebots staatlicher Sanktionen nicht angezeigt erscheint.

Die Bundesregierung möge dabei insbesondere zu folgenden von Wissenschaft und Praxis erhobenen Vorschlägen Stellung nehmen:

- a) Einstellung des Verfahrens nach den §§ 153, 153 a StPO auch, wenn der Täter den Schaden wiedergutmacht hat (Täter-Opfer-Ausgleich),
- b) Einführung der gemeinnützigen Arbeit auf freiwilliger Basis durch Bundesgesetz,
- c) Einführung der schlichten Verwarnung, der Verwarnung mit Auflagen unter Bewährungszeit und der Verwarnung mit Auflagen, z. B. auch durch gemeinnützige Arbeit,
- d) Aussetzung auch für die Beibringung der Geldstrafe,
- e) nachträgliche Herabsetzung der Höhe der Tagessätze bei der Geldstrafe (z. B. bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Unfall),
- f) Einführung des offenen Vollzugs als Regel-
erstvollzug unter streng abgegrenzten Voraussetzungen.

Insoweit wird auf die Drucksache 5/86 Bezug genommen.

1. Vorbemerkung

Die Frage, „ob sich das bestehende Sanktionensystem des Strafgesetzbuches und der Strafprozeßordnung bewährt hat und ob eine Vervielfältigung und Verfeinerung des Angebots staatlicher Sanktionen“ angezeigt erscheint, läßt sich nur beantworten, wenn man die einzelnen Sanktionen wie auch die sonstigen Rechtsfolgen, die das Strafgesetzbuch an die rechtswidrige Tat knüpft, darauf untersucht, ob und in in welchem Maße die mit ihnen verfolgten Zwecke erreicht worden sind. Damit kommt es für die Beantwortung entscheidend darauf an, welche Ziele mit dem Rechtsfolgensystem unseres Strafrechts verfolgt werden.

Es kann nicht Aufgabe dieses Berichts sein, eingehend zur Problematik der Strafzwecke Stellung zu nehmen. Dies um so weniger, als auch der Gesetzgeber bewußt darauf verzichtet hat, die Strafzwecke ausdrücklich zu definieren. Es mag die Feststellung genügen, daß es der Gesetzgeber im Rahmen der Strafrechtsreform als vorrangige Aufgabe angesehen hat, auch mit den Mitteln des Strafrechts sozial-schädlichem Verhalten entgegenzuwirken. Daneben ist er zunehmend bestrebt, das Sanktionensystem so zu gestalten, daß es zugleich den Interessen des Verletzten — namentlich dessen Anspruch auf Entschädigung — Rechnung trägt.

Ob sich das bestehende Sanktionensystem im Blick auf das Ziel, sozial-schädlichem Verhalten entgegenzuwirken, bewährt hat, ist eine Frage, die sich in wissenschaftlich exakter Weise derzeit nicht beantworten läßt. Indes liegen der Bundesregierung keine Anhaltspunkte vor, die dafür sprechen könnten, das vorhandene System grundlegend zu ändern.

Zum Spannungsfeld von Generalprävention und Resozialisierung

Das Ziel, sozialschädliches Verhalten zu verhindern, will das Strafrecht einerseits vor allem über die generalpräventive Wirkung der Strafe, andererseits aber auch dadurch erreichen, daß es durch soziale Eingliederung des straffällig gewordenen Menschen dessen Rückfälligkeit verhindert. Dabei läßt sich nicht ausschließen, daß der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung einzelner Sanktionen in einen Zielkonflikt gerät, da die auf Resozialisierung gerichteten Rechtsfolgen im Einzelfall die generalpräventive Wirkung der Strafe verringern können, während umgekehrt einseitig den generalpräventiven Aspekt berücksichtigende Sanktionen die soziale Eingliederung des Straffälligen zu erschweren vermögen. Der Gesetzgeber war bemüht, den unterschiedlichen Aspekten in angemessener Weise Rechnung zu tragen.

Die Bundesregierung ist sich der Schwierigkeit bewußt, in diesem Bereich zu einer sachgerechten Abwägung zu gelangen. Denn weder liegen gesicherte Erkenntnisse über die generalpräventive Wirkung der Strafe vor, noch wissen wir genau, in welchem Umfang das Strafrecht mit Rücksicht auf die derzeit vorhandenen finanziellen, namentlich aber auch personellen Ressourcen zu einer sozialen Eingliederung Straffälliger beizutragen vermag. Die „Resozialisierungseuphorie“ der 60er Jahre hat jedenfalls einer nüchterneren Betrachtungsweise Platz gemacht, ohne dabei in das andere Extrem zu verfallen und die Möglichkeit einer sozialen Eingliederung des straffällig Gewordenen generell zu leugnen.

Besonders erschwerend wirkt sich indes der Umstand aus, daß der Gesetzgeber auch im Blick auf die generalpräventive Wirkung bestimmter Sanktionen weitgehend auf Vermutungen angewiesen ist. Dies gilt vor allem deshalb, weil die Entwicklung der Kriminalität innerhalb eines Landes keineswegs nur von dessen strafrechtlichem Sanktionensystem — seiner Härte oder Milde — beeinflußt wird, sondern von zahlreichen weiteren Faktoren, deren Zusammenspiel bislang noch nicht annähernd erforscht ist. Deshalb hat es sich in der Vergangenheit auch als unergiebig erwiesen, die Kriminalitätsentwicklung in Staaten mit unterschiedlichen Sanktionssystemen für sich genommen zu vergleichen, um allein daraus schon Rückschlüsse auf die Wirksamkeit bestimmter Strafdrohungen zu ziehen. Vielmehr wird es darum gehen müssen, gleichzeitig die übereinstimmenden wie auch die abweichenden soziologischen Gegebenheiten in den einzelnen Ländern in die rechtsvergleichenden Untersuchungen einzubeziehen.

Darüber hinaus wird man sich bewußt sein müssen, daß die generalpräventive Wirkung einer Strafdrohung nicht allein von ihrem Gewicht, sondern vor allem auch davon abhängig ist, ob der Täter mit einer Verfolgung rechnen muß. Ist die Aufklärungsquote gering und die Polizei personell nicht in der Lage, bestimmte Delikte zu verfolgen, so laufen entsprechende Strafdrohungen in diesem Bereich von vornherein leer. Die Wirksamkeit des Sanktionensystems ist deshalb nicht zuletzt auch davon abhängig,

daß der Täter mit seiner Verfolgung und Überführung rechnen muß. Die unterschiedliche Verfolgungsintensität selbst innerhalb der westeuropäischen Staaten muß deshalb bei der Beurteilung der einzelnen Sanktionssysteme noch besonders berücksichtigt werden.

Schließlich steht einer allgemein verbindlichen Aussage über die generalpräventive Wirkung von Strafen der Umstand entgegen, daß diese in den verschiedenen Bereichen der Kriminalität unterschiedlich stark ausgeprägt ist. In vielen Fällen ist schon der geringe Wert der erzielten Beute ein Indiz dafür, daß für die Tat psychologisch andere Faktoren als das Besitzstreben maßgebend gewesen waren und daß eine nüchterne Abwägung von Gewinn und Risiko hier nicht stattgefunden hat. Umgekehrt gibt es wiederum zahlreiche Delikte — etwa im Bereich der Wirtschaftskriminalität, aber auch bei den Straftaten gegen die Umwelt —, bei denen regelmäßig eine entsprechende Risikoabwägung stattfindet.

Mit Rücksicht darauf, daß — weltweit — das Wissen um die generalpräventive Wirkung von Strafdrohungen noch außerordentlich begrenzt ist, setzt sich der Bundesminister der Justiz nachhaltig für eine verstärkte Forschung auf diesem Gebiet ein.

2. Zu den einzelnen Sanktionen

2.1 Zur lebenslangen Freiheitsstrafe

Mit dem Bundesverfassungsgericht ist die Bundesregierung der Auffassung, „daß die Androhung und Verhängung der lebenslangen Freiheitsstrafe für den Rang von Bedeutung sind, den das allgemeine Rechtsbewußtsein dem menschlichen Leben beimißt“ (BVerfGE 45, 187, 256).

Mit Recht hat das Bundesverfassungsgericht in der erwähnten Entscheidung betont, daß die lebenslange Freiheitsstrafe wegen ihrer Schwere besonders geeignet sei, im Bewußtsein der Bevölkerung die Erkenntnis von dem besonderen Wert des menschlichen Lebens zu festigen und damit die Hemmung zu erhöhen, dieses vorsätzlich zu vernichten. Wörtlich heißt es (a. a. O., S. 257):

„Aus diesem Grunde geht der Einwand fehl, daß die lebenslange Freiheitsstrafe für die Zwecke der Generalprävention nicht notwendig sei. Zwar läßt sich darauf hinweisen, daß auch zu der Zeit, als die Todesstrafe noch zulässig war, Morde begangen wurden, und daß sich in den Ländern, die eine lebenslange Freiheitsstrafe nicht mehr kennen, keine deutliche Steigerung der Kapitalverbrechen ergeben hat. Es ist jedoch eine nach dem gegenwärtigen Stand der kriminologischen Forschung offene Frage, ob auch eine 30- oder 25- oder gar nur 20jährige Freiheitsstrafe eine ausreichende generalpräventive Wirkung zu erzielen vermöchte.“

Aus den vom Bundesverfassungsgericht genannten Gründen spricht sich die Bundesregierung auch weiterhin für eine Beibehaltung der lebenslangen Freiheitsstrafe aus.

Der Forderung des Bundesverfassungsgerichts (a. a. O., S. 243 ff.), die Voraussetzungen, unter denen die Vollstreckung einer lebenslangen Freiheitsstrafe ausgesetzt werden kann, und das dabei anzuwendende Verfahren gesetzlich zu regeln, ist der Gesetzgeber mit dem 20. Strafrechtsänderungsgesetz vom 8. Dezember 1981 (BGBl. I S. 1329) nachgekommen. Die Sorge, die im Gesetz vorgesehene Regelung über die Mindestverbüßungszeiten (vgl. § 57 a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StGB) könne sich zu einer Art Entlassungsautomatik auswirken, hat sich in der Praxis nicht bestätigt. Vielmehr hat die Sichtung aller im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten des 20. Strafrechtsänderungsgesetzes (1. Mai 1982) ergangenen Entscheidungen der Strafvollstreckungskammern und der Oberlandesgerichte zu § 57 a StGB ergeben, daß sich die Gerichte nur in wenigen Fällen (18 von 192) in der Lage gesehen haben, die Vollstreckung des Restes einer lebenslangen Freiheitsstrafe vor Ablauf einer Verbüßungszeit von 18 Jahren zur Bewährung auszusetzen.

2.2 Zur zeitigen Freiheitsstrafe

Die Bundesregierung sieht derzeit keine Veranlassung, das gesetzliche Mindest- oder Höchstmaß der zeitigen Freiheitsstrafe zu verändern.

Dagegen wird zur Zeit und im Benehmen mit den Landesjustizverwaltungen die Frage geprüft, ob die Vorschriften der §§ 52 bis 55 StGB über die Tateinheit und Tatmehrheit durch eine an § 31 Abs. 1 Satz 1 JGG orientierte Einheitsstrafenregelung ersetzt werden können. In einem umfangreichen Problemaufriß hat das Bundesministerium der Justiz die mit der Einführung der sog. „Einheitsstrafe“ verbundenen Fragen zusammengestellt und die Länder um Stellungnahme — vor allem auch der Praxis — gebeten. Dabei ist jedoch betont worden, daß eine Einführung der Einheitsstrafe nur zu vertreten sei, „wenn deren Vorteile gegenüber den mit ihr verbundenen Nachteilen wesentlich überwiegen“. Andernfalls müsse im Interesse der Kontinuität und damit der Rechtssicherheit auf eine Änderung des Gesetzes verzichtet werden.

Die Stellungnahmen der Länder zu der angeschnittenen Frage stehen bisher noch aus.

2.3 Zur Strafaussetzung gemäß § 56 StGB

Die Vorschriften des § 56 StGB über die Strafaussetzung haben sich in der Praxis bewährt. Dies gilt nicht zuletzt auch für die — gravierenden — Fälle, in denen die Gerichte die Unterstellung des Verurteilten unter einen Bewährungshelfer für erforderlich gehalten haben. So konnten von den im Jahre 1984 beendeten 9 851 Bewährungsaufsichten nach § 56 Abs. 1 StGB (Aussetzung von Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr) insgesamt 5 303 erforderlich, d. h. mit einem Straferlaß, abgeschlossen werden. Bei den im Jahre 1984 beendeten 796 Bewährungsaufsichten nach § 56 Abs. 2 StGB (Aussetzung von Freiheitsstrafen von mehr als einem Jahr bis zu zwei Jahren) betrug die Zahl der erfolgreichen Beendigungen ebenfalls deutlich mehr als 50 % (450 Straferlasse).

Daraus, daß sich das Institut der Strafaussetzung in der Praxis bewährt hat, kann indes nach Auffassung der Bundesregierung nicht der Schluß gezogen werden, daß nunmehr der Anwendungsbereich des § 56 StGB wesentlich erweitert werden müsse. Denn nach der Strafzumessungspraxis der Gerichte ist davon auszugehen, daß Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren in aller Regel nur in wirklich gravierenden Fällen ausgesprochen werden. So sind beispielsweise im Jahre 1984 nach allgemeinem Strafrecht 1 003 Täter wegen Raubes (§ 249 StGB) verurteilt worden, davon nur 199 Verurteilte zu mehr als zwei Jahren Freiheitsstrafe. Das heißt, selbst bei diesem — seiner Natur nach schon schwerwiegenden — Delikt wurden wiederum nur die schwersten Fälle (unter 20 %) mit Freiheitsstrafe von mehr als zwei Jahren geahndet. Auch in diesen schwersten Fällen auf eine Vollstreckung der Freiheitsstrafe ganz zu verzichten, erscheint aus generalpräventiven Gründen nicht vertretbar. Die Fraktionen der CDU/CSU und FDP haben deshalb den Antrag der SPD-Fraktion (Drucksache 10/1116), den Anwendungsbereich des § 56 StGB über das derzeit geltende Recht hinaus zu erweitern, abgelehnt.

2.4 Aussetzung des Strafrestes bei zeitiger Freiheitsstrafe (§ 57 StGB)

Auch die Vorschriften über die Aussetzung des Strafrestes bei zeitigen Freiheitsstrafen haben sich in der Praxis bewährt. Selbst in den gravierenden Fällen, in denen die Gerichte eine Unterstellung des Probanden unter einen Bewährungshelfer für erforderlich gehalten hatten, betrug die Erfolgsquote in den vergangenen Jahren über 50 %. So endeten im Jahre 1984 5 291 von 9 188 Unterstellungen aufgrund einer sog. zwei Drittel-Entlassung (§ 57 Abs. 1 StGB) mit einem Straferlaß. Von den entsprechenden 124 Unterstellungen aufgrund einer Halbzeitentlassung nach § 57 Abs. 2 StGB führten im Jahre 1984 sogar 79 Fälle, also deutlich über 60 %, zu dem Straferlaß. Aufgrund dieser positiven Erfahrungen hat es das 23. Strafrechtsänderungsgesetz vom 13. April 1986 (BGBl. I S. 393) für vertretbar gehalten, den Anwendungsbereich des § 57 Abs. 2 StGB zu erweitern und den Gerichten im Rahmen einer „Kann-Regelung“ generell die Möglichkeit einzuräumen, zu Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren Verurteilte, die eine gute Sozialprognose aufweisen und sich erstmals im Strafvollzug befinden, schon nach Verbüßung der Hälfte der Strafe bedingt zu entlassen. Angesichts der Strafzumessungspraxis der Gerichte (vgl. die obigen Ausführungen zu 2.3) hält es die Bundesregierung dagegen nicht für angezeigt, die durch das 23. Strafrechtsänderungsgesetz eingeführte Regelung auf Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren auszudehnen. Hier muß es beim geltenden Recht bewenden, nach welchem die Halbzeitentlassung das Vorliegen der in § 57 Abs. 2 Nr. 2 StGB aufgeführten „besonderen Umstände“ voraussetzt.

2.5 Zur Geldstrafe

Unbeschadet der Frage, ob in einem eng begrenzten Bereich kurze Freiheitsstrafen im Sinne sog.

Schockstrafen sinnvoll sein können, bejaht die Bundesregierung grundsätzlich die Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe durch die beiden ersten Strafrechtsreformgesetze. Deren Nachteile (die Gefahr der kriminellen Infektion während eines kurzfristigen Freiheitsentzugs, der Abbau der Hemmschwelle vor dem Strafvollzug sowie die Lösung des Verurteilten aus seinen sozialen Bezügen, insbesondere denen der Familie und des Arbeitsplatzes) ließen es dem 2. Strafrechtsreformgesetz vom 4. Juli 1969 (BGBl. I S. 717) angezeigt erscheinen, die frühere Geldstrafe durch ein neues Tagessatzsystem zu ersetzen, das in seiner Spürbarkeit eine wirksame Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe bilden konnte. Tatsächlich ist es denn auch gelungen, die kurze Freiheitsstrafe weitgehend durch die Geldstrafe zu ersetzen. So ging die Zahl der nicht ausgesetzten Freiheitsstrafen unter sechs Monaten von 113 273 im Jahre 1968 auf 10 155 im Jahre 1984 und die Zahl der zu Freiheitsstrafen unter sechs Monaten mit Strafaussetzung Verurteilten von 70 230 (1968) auf 41 815 (1984) zurück.

Wenn auch die Erfahrungen mit der Geldstrafe insgesamt positiv sind, so läßt sich andererseits doch nicht übersehen, daß das Tagessatzsystem vor allem in Zeiten einer angespannten Arbeitsmarktlage zu Härten führen kann. Zwar wird die Höhe des einzelnen Tagessatzes nach den Einkommensverhältnissen des Verurteilten bemessen, doch können sich diese im Verlauf der dem Verurteilten eingeräumten Zahlungsfristen (vgl. § 42 StGB, § 459 a StPO) zum Nachteil des Zahlungspflichtigen ändern. Der Deutsche Bundestag hat unter Nummer 2 Buchstabe e seines Beschlusses vom 5. Dezember 1985 besonders auf die Probleme hingewiesen, die sich bei Arbeitslosigkeit, Krankheit oder Unfall stellen.

Im Rahmen der Vorarbeiten zum 23. Strafrechtsänderungsgesetz ist die Frage einer nachträglichen Änderung der vom erkennenden Gericht festgesetzten Höhe des Tagessatzes der Geldstrafe (§ 40 Abs. 2 Satz 3 StGB) eingehend erörtert worden. Die Landesjustizverwaltungen haben sich indes nachdrücklich gegen eine entsprechende Änderung des Gesetzes ausgesprochen, da diese mit dem Wesen der vom 2. Strafrechtsreformgesetz geschaffenen Geldstrafe nicht in Einklang zu bringen sei. Im Gegensatz zu den Vorstellungen des sog. Alternativ-Entwurfs (§§ 49 ff. AE) habe sich der Gesetzgeber bewußt gegen die Einführung einer Laufzeitgeldstrafe entschieden. So verpflichtete das Urteil grundsätzlich zur sofortigen Zahlung des Betrages, der sich aus dem Produkt der Höhe und der Zahl der Tagessätze ergebe. Ausnahmsweise könne zwar dem Verurteilten unter den Voraussetzungen des § 42 StGB eine Zahlungserleichterung gewährt werden, doch ändere dies an der grundsätzlich sofortigen Fälligkeit der Geldstrafe nichts. Wollte man im übrigen nicht auf den Zeitpunkt des Urteils abstellen, so müßte man umgekehrt auch positive Veränderungen in der wirtschaftlichen Situation des Verurteilten nachträglich durch Heraufsetzung der Höhe der Tagessätze berücksichtigen. Die Rechtskraft des Urteils stehe dem jedoch entgegen. Im übrigen wäre eine einseitige Durchbrechung der Rechtskraft des Urteils zugunsten des Verurteilten auch deswegen problema-

tisch, weil deren Voraussetzungen allenfalls generalklauselähnlich umschrieben werden könnten, was im Interesse der Rechtssicherheit nicht unbedenklich wäre.

Die Bundesregierung hat sich den grundsätzlichen Bedenken der Länder nicht verschlossen. Sie hält darüber hinaus auch ein Bedürfnis für die nachträgliche Änderung der Höhe der Tagessätze für zweifelhaft, da einerseits die Vollstreckungsbehörde im Vollstreckungsverfahren weitere Zahlungserleichterungen gewähren kann (§ 459 a StPO), andererseits aber auch das Gericht in der Lage ist anzuordnen, „daß die Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe unterbleibt, wenn die Vollstreckung für den Verurteilten eine unbillige Härte wäre“ (§ 459 f StPO). Angesichts dieser Möglichkeiten sollte der Gesetzgeber nicht einen Weg beschreiten, der letztlich auch zu einer erheblichen Mehrbelastung der Justiz führen könnte. Denn über die Anträge auf nachträgliche Änderung der Höhe der Tagessätze müßte entschieden werden, auch wenn das Begehren noch so unbegründet wäre.

2.5.1 Aussetzung der Geldstrafe zur Bewährung

In jüngster Zeit ist mehrfach die Frage aufgeworfen worden, ob der Gesetzgeber die Möglichkeit vorsehen sollte, die Vollstreckung einer Geldstrafe zur Bewährung auszusetzen. Auch ist daran gedacht worden, die Aussetzung zwingend mit der Auflage der Schadenswiedergutmachung zu verbinden.

Derartige Vorschläge stoßen indes auf erhebliche Bedenken:

- Die Geldstrafe könnte ihre Funktion, eine echte Alternative zur kurzen Freiheitsstrafe zu bilden, verlieren, da die spezialpräventive Wirkung einer ausgesetzten Geldstrafe — anders als die des drohenden Strafvollzugs bei der ausgesetzten Freiheitsstrafe — in vielen Fällen gering sein dürfte,
- die Gerichte könnten deshalb wieder stärker dazu neigen, statt einer wenig spürbaren — ausgesetzten — Geldstrafe ausgesetzte Freiheitsstrafen zu verhängen, was dem Ziel der Strafrechtsreform auf Zurückdrängung der Freiheitsstrafe ebenso wie dem Anliegen, den Strafvollzug zu entlasten (Widerrufsfälle!), zuwiderlaufen würde,
- es erscheint kaum möglich, klare Kriterien für die Aussetzung oder Nichtaussetzung der Geldstrafe zu finden, da die zu Geldstrafe Verurteilten in aller Regel eine gute Sozialprognose aufweisen,
- im Bereich der Verkehrsdelikte (1984 allein 226 314 Verurteilungen zu Geldstrafen) würde die Auflage der Schadenswiedergutmachung in aller Regel ins Leere stoßen, da die Täter zumeist haftpflichtversichert sind,
- auch außerhalb der Verkehrsdelikte werden Geldstrafen in Fällen verhängt, in denen eine Schadenswiedergutmachung entweder überhaupt nicht in Betracht kommt oder durch die Zahlung der Geldstrafe nicht gefährdet wird,

- exakte rechtstatsächliche Untersuchungen darüber, ob in einer nennenswerten Zahl von Fällen die Schadenswiedergutmachung bisher unter einer Geldstrafenvollstreckung gelitten hat, liegen nicht vor,
- schließlich würde die Aussetzung der Geldstrafe zu einer erheblichen Spannung zum OWiG führen, zumal schon aus praktischen Gründen eine Aussetzung der Geldbuße nicht in Betracht kommen wird.

2.5.2 Zur Vollstreckung der Geldstrafe

Im Bundesministerium der Justiz wird derzeit geprüft, ob und inwieweit dem Anliegen der Schadenswiedergutmachung bei der Vollstreckung der Geldstrafe Rechnung getragen werden kann. In die Überlegungen werden auch die Ergebnisse der Sachverständigenanhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages zum Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Verbesserung der Stellung des Verletzten im Strafverfahren (Drucksache 10/5305) sowie des Entwurfs eines Gesetzes zur Stärkung der Rechte des Verletzten im Strafprozeß (Drucksache 10/3636) am 15. Mai 1986 einbezogen werden.

2.6 Einführung der gemeinnützigen Arbeit auf freiwilliger Basis durch Bundesgesetz (Nummer 2 Buchstabe b des Beschlusses)

Artikel 293 Abs. 1 EGStGB ermächtigt die Landesregierungen, durch Rechtsverordnung Regelungen zu treffen, wonach die Vollstreckungsbehörde dem Verurteilten gestatten kann, die Vollstreckung einer Ersatzfreiheitsstrafe durch freie Arbeit abzuwenden. Inzwischen haben alle Länder Sorge dafür getragen, daß dem betroffenen Personenkreis ein entsprechendes Arbeitsangebot unterbreitet werden kann. Dabei tragen die Länder auf unterschiedliche Weise den örtlichen Gegebenheiten Rechnung.

Angeichts der Schwierigkeit, in ausreichendem Maße freie Arbeit zu vermitteln, dürften die den jeweiligen Strukturen des Landes angepaßten Regelungen zumindest derzeit den Vorzug vor einer bundeseinheitlichen Lösung verdienen.

2.7 Gemeinnützige Arbeit als selbständige Sanktion

Im Rahmen der Vorarbeiten für das 23. Strafrechtsänderungsgesetz ist im Bundesministerium der Justiz auch die Möglichkeit erwogen worden, als selbständige Sanktion die Leistung gemeinnütziger Arbeit in Fällen vorzusehen, in denen sich der Angeklagte zur Leistung derartiger Arbeit bereit erklärt. Obwohl eine solche Sanktion im westeuropäischen Raum zunehmend an Bedeutung gewinnt — positive Erfahrungen sind hier vor allem in Großbritannien, Frankreich, Dänemark und den Niederlanden gemacht worden —, hat das Bundesministerium der Justiz schon mit Rücksicht auf die derzeitige Arbeitsmarktlage davon Abstand genommen, zum gegenwärtigen Zeitpunkt den Gedanken an die Einführung dieser Sanktionsart weiter zu verfolgen. Vorrangig erscheint es zur Zeit, die begrenzten Mög-

lichkeiten zur Leistung freier Arbeit zu nutzen, um die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen zu vermeiden (vgl. die obigen Ausführungen zu 2.6). Dabei ist auch zu berücksichtigen, daß der Geldstrafe in der Bundesrepublik Deutschland eine wesentlich größere Bedeutung zukommt als in den vorerwähnten Ländern, welche die kurze Freiheitsstrafe durch die Sanktion der gemeinnützigen Arbeit zurückzudrängen suchen.

Wenn derzeit auch in erster Linie praktische Gesichtspunkte gegen die Einführung der genannten Sanktion sprechen, so soll doch nicht unerwähnt bleiben, daß eine entsprechende Erweiterung des Sanktionensystems erst nach einer abschließenden Prüfung auch der sich aus Artikel 12 Abs. 2 GG — Verbot des Arbeitszwanges — ergebenden Fragen ins Auge gefaßt werden könnte.

2.8 Zur Verwarnung mit Strafvorbehalt

Im Jahre 1984 haben die Gerichte lediglich in 2 516 Fällen von einer Verwarnung mit Strafvorbehalt Gebrauch gemacht. Ob die den Gerichten durch das 23. Strafrechtsänderungsgesetz eingeräumte Möglichkeit, den Verwarnten anzuweisen, Unterhaltspflichtigen nachzukommen oder sich einer ambulanten Heilbehandlung oder Entziehungskur zu unterziehen, zu einer Belegung des Instituts führen wird, bleibt abzuwarten.

2.9 Einführung der schlichten Verwarnung, der Verwarnung mit Auflagen unter Bewährungszeit und der Verwarnung mit Auflagen, z. B. auch durch gemeinnützige Arbeit (Beschluß zu Nummer 2 Buchstabe c)

Schon während der Beratungen des 23. Strafrechtsänderungsgesetzes ist die Frage aufgeworfen worden, ob das Sanktionensystem des geltenden Rechts um das Institut der „schlichten Verwarnung“ ergänzt werden sollte.

Die Bundesregierung hat diese Anregung nicht aufgegriffen. Eine lediglich auf Verwarnung lautende Sanktion würde nämlich ausschließlich erzieherischen Charakter besitzen und damit auf ein Zuchtmittel im Sinne des § 14 JGG hinauslaufen, das einen legitimen Platz auch nur in dem primär am Erziehungsgedanken orientierten Jugendstrafrecht einzunehmen vermag. Darüber hinaus erscheint der Bundesregierung aber auch das Bedürfnis für eine derartige zusätzliche Sanktion im Erwachsenenstrafrecht zweifelhaft. Denn die schlichte Verwarnung würde als Sanktion ohnehin nur in Fällen geringfügiger Kriminalität in Betracht gezogen werden können, d. h. bei Taten, bei denen die Praxis heute bereits in großzügiger Weise von den Einstellungsmöglichkeiten der §§ 153 und 153 a StPO Gebrauch macht. In diesem Bereich werden sich kaum Kriterien finden lassen, die einerseits die Verhängung einer — evtl. sogar in das Bundeszentralregister einzutragenden — Sanktion, andererseits die Einstellung des Verfahrens geboten erscheinen lassen. Schon im Interesse der Gleichbehandlung der Straffälligen sollte deshalb hier auf eine zusätzliche Sanktionsmöglichkeit verzichtet werden.

Ähnliche Bedenken sind gegenüber einer „Verwarnung mit Auflagen unter Bewährungszeit“ zu erheben. Auch hier fügt sich die Verwarnung als solche nur schwerlich in das Sanktionensystem des Erwachsenenstrafrechts ein. Darüber hinaus ist nicht zu erkennen, welcher Vorteil für den Probanden mit dem erfolgreichen Ablauf der Bewährungszeit verbunden wäre. Allenfalls könnte daran gedacht sein, die Sanktion der Verwarnung unter Vorbehalt auszusprechen. Es wäre dies gleichsam ein Unterfall der Verwarnung mit Strafvorbehalt für den untersten Bereich der Kriminalität. Angesichts der geringen Bereitschaft der Praxis, das Institut der Verwarnung mit Strafvorbehalt anzuwenden, steht nicht zu erwarten, daß die Justiz das relativ aufwendige Verfahren ausgerechnet in Fällen geringfügiger Kriminalität durchführen wird. Es dürfte im wesentlichen dann vom Zufall abhängen, ob das Gericht von einer derartigen Möglichkeit Gebrauch machen wird oder ob es zu einer Einstellung nach § 153 oder § 153 a StPO kommt. Mit Rücksicht auf den Gleichbehandlungsgrundsatz wäre eine solche — zumindest nicht auszuschließende — Rechtsunsicherheit nicht zu vertreten.

Aus den vorerwähnten Gründen spricht sich die Bundesregierung ebenfalls gegen eine Sanktion der „Verwarnung mit Auflagen“ aus.

2.10 Zu den Maßregeln der Besserung und Sicherung

Durch das Zweite Gesetz zur Reform des Strafrechts sind die Maßregeln der Besserung und Sicherung neu gestaltet worden. Dabei ist u. a. auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz wesentlich stärker als nach altem Recht Rechnung getragen worden. So setzt die Anordnung freiheitsentziehender Maßregeln heute zumindest die Gefahr erheblicher rechtswidriger Taten voraus. Die Novellierung des Maßregelrechts hat denn auch dazu geführt, daß die Zahl der Anordnungen vor allem bei der Sicherungsverwahrung wesentlich zurückgegangen ist. So wurden noch im Jahre 1966 236 entsprechende Anordnungen getroffen, während die Zahl für das Jahr 1984 lediglich 36 betrug.

Wenn auch das neue Recht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz stärker Rechnung trägt, so stellt sich für den Gesetzgeber dennoch die Frage, ob nicht an die Stelle der derzeit unbefristeten Unterbringung des psychisch kranken Rechtsbrechers in einem psychiatrischen Krankenhaus eine differenziertere Regelung treten sollte, die sicherstellt, daß eine lebenslange Unterbringung tatsächlich nur in den Fällen erfolgt, in denen vom Untergebrachten erhebliche Gefahren für besonders hochrangige Rechtsgüter — d. h. namentlich für das Leben — ausgehen. Im Ständigen Arbeitskreis der Psychiatriereferenten des Bundes und der Länder werden diese Fragen derzeit geprüft, wobei auch die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts — Beschluß vom 8. Oktober 1985, 2 BvR 1150/80 und 2 BvR 1504/82 — in die Überlegungen einbezogen werden, nach denen die Voraussetzungen für die Verhältnismäßigkeit des Freiheitsentzugs um so strenger sind, „je länger die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus andauert“.

Darüber hinaus erscheint es auch geboten, die Vorschrift des § 64 StGB über die Unterbringung in einer Entziehungsanstalt den veränderten tatsächlichen Gegebenheiten — vor allem im Bereich der Medikamentenabhängigkeit — anzupassen. Auch dieser Fragenkreis wird derzeit im Ständigen Arbeitskreis der Psychiatriereferenten des Bundes und der Länder eingehend behandelt.

Schließlich befaßt sich das Bundesministerium der Justiz im Benehmen mit den Landesjustizverwaltungen mit den Vorarbeiten für eine Novellierung der Vorschriften über die Führungsaufsicht. Hier soll den zwischenzeitlichen Erfahrungen der Praxis mit den seit dem 1. Januar 1975 in Kraft befindlichen Vorschriften Rechnung getragen werden.

Keine Änderung ist dagegen bei den Vorschriften über die Entziehung der Fahrerlaubnis (§§ 69 ff. StGB) vorgesehen. Die dogmatische Ausgestaltung dieses Instituts als Maßregel der Besserung und Sicherung hat sich — auch nach internationalen kriminologischen Erkenntnissen — als besonders wirksames Reaktionsmittel bewährt. Eine Änderung des Systems, insbesondere durch die gelegentlich geforderte Ersetzung der Maßregel durch ein zur Bewährung auszusetzendes Fahrverbot, könnte leicht zu einer gefährlichen Abschwächung der guten Wirkung dieser Reaktionsmöglichkeit führen und ist deshalb abzulehnen. Statt dessen sollte allenfalls versucht werden, die Wirkung der Entziehung der Fahrerlaubnis durch Begleitmaßnahmen, wie zum Beispiel durch die sog. Nachschulung, zu verstärken, sobald sich derartige Maßnahmen in der Praxis als geeignet erwiesen haben.

2.11 Verfall und Einziehung

Anläßlich der Beratungen zur Weinbaupolitik hat der Bundesrat in seiner Sitzung vom 8. November 1985 die Bundesregierung um Prüfung gebeten, „wie die Regelung des Strafgesetzbuches über den Verfall (§ 73) mit dem Ziel verbessert werden kann, die Abschöpfung betrügerisch erlangter Gewinne ohne Beeinträchtigung der Ersatzansprüche von Geschädigten zu ermöglichen“ (vgl. Drucksache 395/85).

Zur Zeit wird im Bundesministerium der Justiz geprüft, inwieweit die Regelungen der §§ 73 ff. StGB, aufgrund derer die aus rechtswidrigen Taten erlangten Vorteile für verfallen erklärt werden können, geeignet sind, das vom Bundesrat verfolgte Ziel zu erreichen. In die Untersuchung einbezogen sind die entsprechenden Fragen im Zusammenhang mit dem illegalen Betäubungsmittelhandel, aber auch im Blick auf die sog. Markenpiraterie.

Angesichts der außerordentlich vielschichtigen Problematik, die darüber hinaus zahlreiche zivil- und strafprozessuale Fragen aufwirft, wird mit einem kurzfristigen Abschluß der Prüfung allerdings nicht zu rechnen sein.

2.12 Einstellung des Verfahrens nach den §§ 153 und 153 a StPO

In seinem Beschluß vom 5. Dezember 1985 hat der Deutsche Bundestag unter Nummer 2 Buchstabe a

die Frage nach einer Erweiterung der Einstellungsmöglichkeiten nach den §§ 153 und 153 a StPO für den Fall gestellt, daß „der Täter den Schaden wiedergutmacht hat (Täter-Opfer-Ausgleich)“.

Dazu ist zu bemerken, daß dem Gedanken des Täter-Opfer-Ausgleichs und insbesondere der Schadenswiedergutmachung bereits nach geltendem Recht im Rahmen der das Legalitätsprinzip begrenzenden Regelungen der §§ 153 und 153 a StPO in gewissem Umfang Rechnung getragen wird.

Nach § 153 StPO kann von der Verfolgung eines Vergehens abgesehen werden, wenn die Schuld des Täters als gering anzusehen wäre und kein öffentliches Interesse an der Verfolgung besteht. Bei beiden Einstellungsvoraussetzungen handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe, bei deren Auslegung auch eine Rolle spielt, wieweit der Täter den Schaden wiedergutmacht hat. Schadenswiedergutmachung kann insbesondere, wie sich aus der Strafzumessungsregel des § 46 Abs. 2 Satz 2 StGB ergibt, zu einer geringeren Schuld führen und damit den Anwendungsbereich der Vorschrift eröffnen. Das ist in Schrifttum und Rechtsprechung anerkannt (vgl. mit weiteren Nachweisen Löwe-Rosenberg-Rieß, StPO und GVG, 24. Aufl. 1985, § 153 Rdn. 24 Fußn. 53); sie kann sich auch positiv auf die Beurteilung der Frage auswirken, ob ein öffentliches Interesse an der Strafverfolgung besteht.

Handelt es sich bei der Tat lediglich um ein Vergehen, so kann das Verfahren bei geringer Schuld des Täters nach § 153 a StPO nach freiwilliger Erfüllung von Auflagen und Weisungen eingestellt werden, wenn dadurch das öffentliche Interesse an der Strafverfolgung beseitigt wurde. § 153 a Abs. 1 Nr. 1 StPO nennt dabei ausdrücklich und an erster Stelle die Auflage, „zur Wiedergutmachung des durch die Tat verursachten Schadens eine bestimmte Leistung zu erbringen“.

2.13 Einführung des offenen Vollzugs als Regelerstvollzug unter streng abgegrenzten Voraussetzungen (Beschuß zu Nummer 2 Buchstabe f)

Die Bundesregierung vermag kein Bedürfnis für eine Ergänzung des Strafvollzugsgesetzes zu erkennen. Die bestehenden Regelungen tragen den mit der Einführung des offenen Vollzugs verfolgten Zielen, gleichzeitig aber auch den derzeitigen Gegebenheiten des Strafvollzuges Rechnung.

Im einzelnen ist hierzu zu bemerken:

§ 10 StVollzG bestimmt, daß ein Gefangener mit seiner Zustimmung in einer Anstalt oder Abteilung des offenen Vollzuges untergebracht werden soll, wenn er den besonderen Anforderungen des offenen Vollzuges genügt und namentlich nicht zu befürchten ist, daß er sich dem Vollzug der Freiheitsstrafe entziehen oder die Möglichkeiten des offenen Vollzuges zu Straftaten mißbrauchen werde.

Abweichend von § 10 StVollzG dürfen nach § 201 Nr. 1 StVollzG Gefangene ausschließlich im geschlossenen Vollzug untergebracht werden, solange die

räumlichen, personellen und organisatorischen Anstaltsverhältnisse dies erfordern.

Nach § 15 Abs. 2 StVollzG kann ein Gefangener ferner in eine offene Anstalt oder Abteilung verlegt werden, wenn dies der Vorbereitung der Entlassung dient.

Die genannten Vorschriften sind ausweislich des Berichts des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform nach eingehenden Beratungen als Kompromiß zwischen divergierenden Vorschlägen der Bundesregierung und des Bundesrates zustande gekommen (Drucksachen 7/3998, S. 8 f., 12, 54). Sie bieten eine den gegebenen Verhältnissen angemessene Grundlage für den offenen Vollzug. Namentlich § 10 Abs. 1 StVollzG enthält bereits im Rahmen einer Soll-Vorschrift die Verpflichtung, geeignete Gefangene im offenen Vollzug unterzubringen. Eine besondere Regelung, daß Gefangene, die sich zum ersten Mal im Strafvollzug befinden, regelmäßig im offenen Vollzug aufzunehmen sind, würde demgegenüber keine Verbesserung bringen. Für die Einweisung in den offenen Vollzug ist allein maßgeblich, daß die persönlichen Eignungsvoraussetzungen des § 10 Abs. 1 StVollzG erfüllt sind.

Zur Fortentwicklung des offenen Vollzuges ist anzumerken, daß die Länder bemüht sind, den offenen Vollzug in dem nach § 10 StVollzG erforderlichen Umfang auszubauen. In der Zeit von 1977 bis Februar 1986 konnte die Zahl der offenen Haftplätze von 6 434 bereits auf 10 101 erhöht werden; dies entspricht einem Zuwachs von rd. 57 %.

3. Schlußbemerkung

Die Ausführungen zu 2 haben deutlich gemacht, daß die Bundesregierung es derzeit nur in sehr begrenztem Umfang für erforderlich hält, eine Änderung oder Ergänzung des bestehenden Sanktionensystems zu erwägen. Im Interesse der Kontinuität in der Strafrechtspflege wird sie nur dort Novellierungsvorschläge unterbreiten, wo sich diese nach eingehender Prüfung im Interesse einer wirksamen Verbrechensbekämpfung (z. B. Änderungen der Vorschriften über Verfall und Einziehung), der Opferschädigung (z. B. im Zusammenhang mit der Geldstrafenvollstreckung), der Rehabilitation (z. B. Änderung des § 64 StGB im Hinblick auf den Medikamentenmißbrauch), der Entlastung der Justiz (z. B. durch Einführung der sog. Einheitsstrafe sowie durch Änderung der Vorschriften über die Führungsaufsicht) oder aus rechtsstaatlichen Gründen (z. B. durch zeitliche Begrenzung der Unterbringungsdauer im Rahmen des § 63 StGB) als notwendig erweisen sollten.

Zurückhaltung erscheint dagegen geboten gegenüber jeder „Verfeinerung“ des Sanktionensystems, welche zu einer Überforderung der Praxis führt. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, daß es der Justiz heute schon schwer fällt, das ihr gebotene Instrumentarium voll zu nutzen. Der Umstand, daß beispielsweise nur in geringem Umfang von der Verwarnung mit Strafvorbehalt, von der Härteklausel

des § 459 f StGB, aber auch von den Möglichkeiten des Maßregelsystems — etwa der Überweisung in den Vollzug einer anderen Maßregel (§ 67 a StGB) oder der Aussetzung zugleich mit der Anordnung (§ 67 b StGB) — Gebrauch gemacht wird, läßt befürchten, daß ein noch differenzierteres Angebot von der Praxis nur in sehr begrenztem Maße umgesetzt werden würde. Damit aber bestünde die Gefahr, daß die Anwendung neuer Sanktionen weitgehend dem Zufall überlassen bliebe, was im Interesse der Rechtssicherheit und damit auch der Gleichbehandlung der Angeklagten nicht zu vertreten wäre.