

Beschlußempfehlung und Bericht **des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)**

zu der Unterrichtung durch die Bundesregierung
— Drucksache 10/5828 —

Bericht zur Beurteilung des strafrechtlichen Sanktionensystems

A. Problem

Der Bericht der Bundesregierung kommt zu dem Ergebnis, daß Änderungen oder Ergänzungen des bestehenden strafrechtlichen Sanktionensystems nur in sehr begrenztem Umfang erwogen werden sollten. In Betracht kämen die Änderung der Vorschriften über Verfall und Einziehung rechtswidrig erlangter Verbrechensgewinne, Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus bzw. in einer Erziehungsanstalt sowie die Regelung der Führungsaufsicht.

B. Lösung

Mit einer Entschließung soll die Bundesregierung aufgefordert werden, den Dialog mit den Ländern hinsichtlich einer Einführung der Einheitsstrafe im Erwachsenenstrafrecht und der gemeinnützigen Arbeit als selbständiger, vom erkennenden Gericht zu verhngender Sanktion fortzusetzen. Weiterhin soll die Bundesregierung Novellierungsvorschlge zu den Vorschriften über die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus bzw. in einer Erziehungsanstalt sowie zur wirksamen Abschöpfung rechtswidrig erlangter Gewinne vorbereiten. Schließlich soll sie bei den Ländern darauf hinwirken, daß diese beschleunigt die notwendigen Einrichtungen für einen offenen Vollzug schaffen.

Einstimmigkeit im Aussch bei Enthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN

C. Alternativen

Die Fraktion DIE GRÜNEN hat drei weitere Prüfaufträge vorgeschlagen, die die Herabsetzung der Freiheitsstrafe auf höchstens 15 Jahre, die Ausdehnung der Möglichkeiten zur Strafaussetzung zur Bewährung sowie die Entkriminalisierung von Bagatelldelikten im Bereich der gewaltlosen Eigentums- und Vermögensdelikte zum Gegenstand haben.

D. Kosten

keine

Beschlußempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

nach Kenntnisnahme des Berichts zur Beurteilung des strafrechtlichen Sanktionensystems — Drucksache 10/5828 — die Bundesregierung aufzufordern,

1. zur Frage der Einführung der Einheitsstrafe auch im Erwachsenenstrafrecht den Dialog mit den Ländern verstärkt fortzusetzen;
2. mit den Ländern zu klären, warum nicht schon jetzt dem erkennenden Gericht die Möglichkeit eingeräumt werden kann, gemeinnützige Arbeit als selbständige Sanktion zu verhängen — wenn sich der Angeklagte hierzu bereiterklärt —, nachdem alle Länder bereits nach Artikel 293 Abs. 1 EGStGB von der Ermächtigung Gebrauch gemacht haben, wonach die Vollstreckungsbehörde dem Verurteilten gestatten kann, die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe durch freie Arbeit abzuwenden,
3. im Benehmen mit den Psychiatrie-Referenten der Länder ein Konzept zur Novellierung der Vorschriften der §§ 63, 64 StGB zu erarbeiten und dabei sicherzustellen,
 - a) daß die Verhängung der Maßregeln der §§ 63 und 64 StGB auf wirklich gravierende Fälle beschränkt bleibt,
 - b) daß an die Stelle der derzeit ausnahmslos unbefristeten Unterbringung eines psychisch kranken Rechtsbrechers in einem psychiatrischen Krankenhaus eine differenzierte Regelung tritt;
4. alsbald Vorschläge zur wirksameren Abschöpfung rechtswidrig erlangter Gewinne, insbesondere im Hinblick auf den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und die Wirtschaftskriminalität, vorzulegen;
5. bei den Ländern darauf hinzuwirken, daß diese beschleunigt die notwendigen Einrichtungen für einen offenen Vollzug schaffen.

Bonn, den 22. Juni 1988

Der Rechtsausschuß

Helmrich	Seesing	Dr. de With
Vorsitzender	Berichterstatter	

Bericht der Abgeordneten Seesing und Dr. de With

Zum Beratungsverfahren

Der von der Bundesregierung vorgelegte Bericht zur Beurteilung des strafrechtlichen Sanktionensystems — Drucksache 10/5828 — ist in der 10. Wahlperiode vom Präsidenten des Deutschen Bundestages mit Schreiben vom 4. September 1986 gemäß § 80 Abs. 3 der Geschäftsordnung dem Rechtsausschuß überwiesen worden. In der 11. Wahlperiode hat der Deutsche Bundestag in seiner 30. Sitzung vom 8. Oktober 1987 den Bericht erneut an den Rechtsausschuß überwiesen (Drucksache 11/883).

Der Rechtsausschuß hat den Bericht in der 11. Wahlperiode in seiner 15., 17. und 24. Sitzung vom 20. Januar 1988, 3. Februar 1988 und 18. Mai 1988 beraten. Er empfiehlt einstimmig, bei Enthaltung der Fraktion DIE GRÜNEN, die Annahme der vorstehenden Entschließung.

Zu Anlaß und Gegenstand des Berichts

Im Zusammenhang mit den Beratungen über eine Erweiterung der Strafaussetzung zur Bewährung, deren Ergebnis das 23. Strafrechtsänderungsgesetz vom 13. April 1986 (BGBl. I S. 393) war, ist auch die Frage erörtert worden, ob das strafrechtliche Sanktionensystem in seinen derzeit geltenden Ausprägungen reformbedürftig sei. Der Deutsche Bundestag hat deswegen bei Verabschiedung des 23. Strafrechtsänderungsgesetzes entsprechend der hierzu vorgelegten Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses (Drucksache 10/4391) die Bundesregierung aufgefordert, 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, 153a 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 Beitreibung 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 Regelerstvollzug unter streng abgegrenzten Voraussetzungen.“

Dieser Aufforderung ist die Bundesregierung am 30. Juni 1986 mit dem Bericht zur Beurteilung des strafrechtlichen Sanktionensystems (Drucksache 10/5828) nachgekommen. Der Bericht widmet sich zunächst in einer Vorbemerkung insbesondere dem Spannungsfeld von Generalprävention und Resozialisierung und geht dann unter Einschluß der o. g. Themen auf die einzelnen Sanktionen ein. Im Ergebnis ist die Bundesregierung der Auffassung, daß sich das geltende Sanktionensystem im wesentlichen bewährt habe. Nur in sehr begrenztem Umfang sollten Änderungen oder Ergänzungen erwogen werden. Dies gelte für den Bereich von Verfall und Einziehung (§ 73 ff. StGB), die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus bzw. in einer Entziehungsanstalt (§ 63 f. StGB) sowie die Regelung der Führungsaufsicht (§ 68 ff. StGB). Soweit der Bericht im Zusammenhang mit der Vollstreckung von Geldstrafen noch eine Gesetzesänderung unter dem Blickwinkel der Opferentschädigung in Betracht zieht, ist jetzt auf die Ergänzung des § 459a StPO durch das Opferschutzgesetz vom 18. Dezember 1986 (BGBl. I S. 2496) hinzuweisen, wonach die Vollstreckungsbehörde bei Geldstrafen Zahlungserleichterungen bewilligen kann, wenn ansonsten die Wiedergutmachung des durch die Straftat verursachten Schadens gefährdet wäre. Zur Frage, ob im Erwachsenenstrafrecht eine an § 31 des Jugendgerichtsgesetzes orientierte Einheitsstrafenregelung eingeführt werden solle, hatte die Bundesregierung im Bericht darauf verwiesen, daß sie insoweit die Länder um Stellungnahme gebeten habe. Nach Auswertung der eingegangenen Stellungnahme der Länder ist die Bundesregierung in den Ausschlußberatungen davon ausgegangen, daß gewichtige Gründe sowohl für als auch gegen die Einführung der Einheitsstrafe sprächen. Von einer Gesetzesänderung sei daher auch im Hinblick auf anfängliche Anwendungsschwierigkeiten und Rechtsunsicherheiten abzuraten.

Von den vorgenannten Bereichen abgesehen, sieht die Bundesregierung — auch hinsichtlich der in der ursprünglichen Fragestellung ausdrücklich aufgeführten Einzelpunkte — keinen Anlaß zu Gesetzesänderungen. Wegen der Einzelbegründungen sei hier auf den Bericht (Drucksache 10/5828) Bezug genommen.

Zur Begründung der Beschlußempfehlung

1. Die Beschlußempfehlung geht auf einen Antrag der Fraktion der SPD zurück, der die Unterstützung der Koalitionsfraktionen gefunden hat. Die Fraktion DIE GRÜNEN hat bei den Einzelabstimmungen den Nummern 1, 3, 4 und 5 der Beschlußempfehlung zugestimmt, bei Nummer 2 sowie bei der Abstimmung über die Beschlußempfehlung als Ganzes hat sie Enthaltung geübt.
 - a) Mit Nummer 1 der Beschlußempfehlung soll die Bundesregierung aufgefordert werden, zur Frage der Einführung der Einheitsstrafe im Erwachsenenstrafrecht den Dialog mit den Ländern verstärkt fortzusetzen. Dies knüpft an den von der Bundesregierung vorgelegten Bericht und ihre mündlichen Ergänzungen während der Ausschußberatungen an, wonach die Länder zu dieser Frage auf Bitten der Bundesregierung Stellung genommen hätten. Überwiegend hätten die Länder die Einführung der Einheitsstrafe zum jetzigen Zeitpunkt abgelehnt, nur das Saarland habe sich uneingeschränkt hierfür ausgesprochen. Vier Länder (Bremen, Hamburg, Hessen und Rheinland-Pfalz) hätten jedoch dafür plädiert, die Diskussion über dieses Thema fortzusetzen. Der Ausschuß befürwortet die Fortsetzung des Dialogs zwischen der Bundesregierung und den Bundesländern. Dabei hat die Fraktion der SPD deutlich gemacht, daß sie in der jetzt vorgeschlagenen Fortsetzung des Dialogs einen Schritt auf dem Weg zu einer Einführung der Einheitsstrafe auch im Erwachsenenstrafrecht erblickt. Die Bundesregierung sei zwar davon ausgegangen, daß sich die Vor- und Nachteile einer derartigen Gesetzesänderung entsprechen würden. Die von ihr vorgetragenen Nachteile träten jedoch auch beim Jugendstrafrecht auf, so daß es nicht einsehbar sei, warum man nicht auch hier der Vorreiterrolle des Jugendstrafrechts folge.
 - b) Mit Nummer 2 seiner Beschlußempfehlung reagiert der Ausschuß auf Vorbehalte der Bundesregierung gegenüber einer Einführung gemeinnütziger Arbeit auf freiwilliger Basis als selbständige Sanktion. Die Bundesregierung sieht angesichts der derzeitigen Arbeitsmarktlage und der geringen Möglichkeit, die für die Leistung gemeinnütziger Arbeit erforderlichen Stellen bereitzuhalten, die Gefahr, daß sich die Verhängung einer neuen Sanktion in Gestalt gemeinnütziger Arbeit zu Lasten anderweitig benötigter Stellen auswirken könnte. Sie nennt insbesondere Stellen zur Vermeidung der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen (Artikel 293 EGStGB in Verbindung mit einer Rechtsverordnung des jeweiligen Bundeslandes) sowie im Rahmen von Erziehungsmaßnahmen gemäß § 10 des Jugendgerichtsgesetzes z. B. in Gestalt der Weisung, Arbeitsleistungen zu erbringen. Der Ausschuß trägt diesen Befürchtungen Rech-

nung und fordert daher die Bundesregierung auf, mit den Ländern die tatsächlichen Voraussetzungen der Einführung der gemeinnützigen Arbeit als selbständiger, vom Richter zu verhängender Sanktion zu klären.

Die Fraktion DIE GRÜNEN hat sich zu Nummer 2 der Beschlußempfehlung der Stimme enthalten. Die gemeinnützige Arbeit auf freiwilliger Basis käme vorwiegend bei Bagatelldelikten in Betracht, für die nach ihrer Auffassung eine Entkriminalisierung zu erwägen seien.

- c) Mit Nummer 3 seiner Beschlußempfehlung folgt der Ausschuß der Auffassung der Bundesregierung, daß die Bestimmungen über die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus (§ 63 StGB) bzw. in einer Entziehungsanstalt (§ 64 StGB) reformbedürftig seien. Zu § 63 StGB hat die Bundesregierung darauf hingewiesen, daß zum einen das geltende Recht nur eine unbefristete Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus vorsehe und zum anderen die Rechtsprechung den Anwendungsbereich des § 63 StGB relativ weit fasse, z. B. auch Formen mittlerer Kriminalität in Betracht ziehe, wobei selbst einfache Fälle des Diebstahls betroffen sein könnten. Zu § 64 StGB hat die Bundesregierung auf das Problem aufmerksam gemacht, daß eine Unterbringung in einer Entziehungsanstalt nicht möglich sei, wenn eine Entziehungskur von vornherein aussichtslos erscheine. Dies berge bei nichtbehandlungsfähigen Drogenabhängigen, die im Drogenrausch schwerwiegende Taten begingen, erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit.

Der Ausschuß hält Änderungen der §§ 63, 64 StGB für erforderlich und fordert die Bundesregierung insoweit auf, im Benehmen mit den Psychiatrie-Referenten der Länder ein Novelisierungskonzept zu erarbeiten. Hierbei soll darauf geachtet werden, daß die Maßregeln der §§ 63, 64 StGB künftig nur für wirklich gravierende Fälle in Betracht kommen und die bisher nur unbefristet mögliche Unterbringung gemäß § 63 StGB durch eine differenziertere Regelung ersetzt wird.

- d) Die in Nummer 4 der Beschlußempfehlung enthaltene Aufforderung an die Bundesregierung, alsbald Vorschläge zur wirksameren Abschöpfung rechtswidrig erlangter Gewinne vorzulegen, geht von der auch von der Bundesregierung vorgetragenen Erkenntnis aus, daß das geltende Recht insoweit keine praktisch wirksamen Instrumente zur Verfügung stellt. Insbesondere im Hinblick auf den illegalen Handel mit Betäubungsmitteln und die Wirtschaftskriminalität besteht nach Ansicht des Ausschusses ein dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf.
- e) Mit Nummer 5 der Beschlußempfehlung sollen die von der Bundesregierung vorgetragene-

nen Bemühungen der Länder bestärkt werden, daß überall die Voraussetzungen geschaffen werden, um einen Gefangenen gemäß § 10 des Strafvollzugsgesetzes im offenen Vollzug unterbringen zu können und dadurch die Ausnahmeregelung des § 201 des Strafvollzugsgesetzes entbehrlich werden zu lassen. Mit diesem Ziel verbindet die Fraktion der SPD die in Aussicht zu nehmende Möglichkeit, bereits dem erkennenden Richter die Befugnis einzuräumen, eine Vollstreckung im offenen Vollzug anordnen zu können.

2. Mehrheitlich bei Enthaltung der Fraktion der SPD wurde folgender Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN abgelehnt:

„Die Bundesregierung wird aufgefordert, Maßnahmen zu prüfen, um

1. sicherzustellen, daß die Verbüßungsdauer von Freiheitsstrafen in der Regel 15 Jahre nicht übersteigt,
2. den Strafgerichten die Möglichkeit zu geben, Freiheitsstrafe über den derzeit geltenden Strafrahmen hinaus zur Bewährung auszusetzen (§ 56 StGB),
3. Bagatelldelikte im Bereich der gewaltlosen Eigentums- und Vermögensdelikte durch Herausnahme aus dem Strafgesetzbuch bzw. Herabstufung des Strafrahmens zu entkriminalisieren.“

- a) Nummer 1 ihres Antrags hat die Fraktion DIE GRÜNEN damit begründet, daß wissenschaftlich nicht erwiesen sei, daß eine lebenslange Strafdrohung wirksamer abschrecke als eine 15jährige Freiheitsstrafe. Dem Gedanken der Schwere der Tat seien 15 Jahre durchaus angemessen, zumal bei einmaligen, situationsgebundenen Delikten. Zudem sprächen gegen die lebenslange Freiheitsstrafe die psychischen und physischen Folgen einer längeren Inhaftierung.

Die Mehrheit des Rechtsausschusses begründet ihre Ablehnung damit, daß die lebenslange Freiheitsstrafe ihre Rechtfertigung im Hinblick auf den besonderen Wert des menschlichen Lebens finde und ihre Erhaltung das Bewußtsein dieses Wertes in der Bevölkerung pflege. Zudem enthalte § 57 a StGB bereits eine Möglichkeit, den Strafreis bei lebenslanger Freiheitsstrafe auszusetzen.

Die Fraktion der SPD führt für ihre Stimmenthaltung an, daß seit Einfügung des § 57 a StGB noch zu wenig Zeit verstrichen sei, um bereits jetzt zu einer Prüfung des nächsten Schrittes zu kommen. Im übrigen müßte bei Mord nach Straftäter und Hintergrund differenziert werden, da es neben „Familienmorden“ auch „Killermorde“ gebe. Der Antrag der Fraktion DIE GRÜNEN sei insgesamt zu undifferenziert und nehme zu wenig Rücksicht auf das, was in den vergangenen Jahren sehr sorgfältig im Bundestag erörtert worden sei.

- b) Nummer 2 ihres Antrags — Erweiterung der Strafaussetzung zur Bewährung — hat die Antragstellerin mit den nach ihrer Ansicht schädlichen Wirkungen einer Freiheitsstrafe, den positiven Erfahrungen mit der derzeit geltenden Regelung sowie den im Verhältnis zum Strafvollzug wesentlich geringeren Kosten begründet.

Die Mehrheit des Rechtsausschusses hat ihre Ablehnung im wesentlichen darauf gestützt, daß eine Ausdehnung der Strafaussetzung zur Bewährung den Abschreckungseffekt aufzuweichen drohe.

Die Fraktion der SPD hat darauf hingewiesen, daß erst vor kurzer Zeit die Regelungen über die Strafaussetzung zur Bewährung novelliert worden seien. Bevor nicht die Auswirkungen dieser Rechtsänderung feststünden, erscheine es wenig sinnvoll, einen weitergehenden Prüfauftrag zu erteilen.

- c) Den unter Nummer 3 ihres Antrags gestellten Prüfauftrag mit dem Ziel einer Entkriminalisierung im Bereich gewaltloser Eigentums- und Vermögensdelikte hat die Fraktion DIE GRÜNEN mit den Gefahren des Rückfalls und der Begehung schwererer Straftaten nach Verbüßung einer wegen eines derartigen Deliktes verhängten Freiheitsstrafe sowie mit der stigmatisierenden Wirkung von Strafregistrierungen begründet. Die statistischen Angaben beispielsweise für 1984 zeigten, welch erheblichen Anteil gewaltlose Eigentums- und Vermögensdelikte bei der Gesamtzahl der Verurteilungen (61,6 v. H.), bei der Untersuchungshaft (ca. 50 v. H.) und beim Strafvollzug (über 44 v. H.) besäßen. Von über 4 Millionen registrierter Straftaten seien fast 3,4 Millionen gewaltlose Eigentums- und Vermögensdelikte, davon rd. 1 Million vollendete einfache Diebstähle, gewesen. Fast die Hälfte weise einen Schaden von unter 100 DM aus, knapp ein Drittel finde in Geschäften (Ladendiebstahl) statt. Eine Entkriminalisierung dieser Bereiche gewaltloser Eigentums- und Vermögensdelikte, worunter z. B. auch Einbrüche kleinerer Art zu fassen seien, gebe den Weg zum Ordnungswidrigkeitenrecht frei. Die Möglichkeit, notfalls ein Bußgeldverfahren einzuleiten, biete sowohl dem Geschädigten als auch dem Täter ausreichenden Schutz im Zusammenhang mit dem Bemühen um eine autonome Konfliktbearbeitung.

Die Mehrheit des Rechtsausschusses wendet sich gegen diesen Antrag, da er auf eine Entkriminalisierung schwerwiegender Eigentums- und Vermögensdelikte hinauslaufe, zumal ja unter dem Begriff des gewaltlosen Delikts auch die Gewaltanwendung gegenüber Sachen, insbesondere in Gestalt eines Einbruchdiebstahls, verstanden werde. Der auch grundgesetzlich verankerte Eigentumsschutz verbinde sich mit der Vorstellung, daß Eigentums- und Vermö-

gensdelikte straffbare Handlungen und keine Ordnungswidrigkeiten seien.

Die Fraktion der SPD hat daran erinnert, daß die Behandlung von kleinen Diebstählen bereits Gegenstand von Beratungen im Strafrechtssonderausschuß und im Rechtsausschuß gewesen sei und zur Einfügung von § 153 a StPO geführt habe. Bei dem jetzigen Prüfauf-

trag könne nicht angenommen werden, daß er einen gewissen Erfolg haben könnte. Eine Entkriminalisierung für kleine Einbrüche kommt nach Auffassung der Fraktion der SPD nicht in Betracht. Im übrigen sei es widersprüchlich, auch schwere Diebstähle als gewaltlose Eigentums- und Vermögensdelikte einzuordnen, da hier eine höhere kriminelle Schwelle zu überwinden sei.

Bonn, den 22. Juni 1988

Seesing

Dr. de With

Berichterstatter

