

Im Jahre 1982 hatte in den Niederlanden eine Konferenz stattgefunden unter dem Titel: Beziehungsfreiheit – wer bezahlt dafür? Thema der Konferenz waren die nichtehelichen Lebensgemeinschaften und die Frage, wer denn nun die Kosten für die Aufzucht von Kindern außerhalb des traditionellen Familienmodells vorrangig tragen sollte. Allein die direkte und unverblümte Art der Fragestellung machte deutlich, daß jene Antwort, die in Österreich und in Deutschland als selbstverständlich und naheliegend gilt, nämlich die der Sicherung und Erzwingung privater Unterhaltszahlungen mit allen Mitteln, auch mit dem des Strafrechts, so selbstverständlich vielleicht doch nicht war und ist.

#### Die besondere Bedeutung des privaten Unterhalts...

Man muß sich vor Augen halten, daß dieser private Unterhalt, der Kindesunterhalt und der Ehegattenunterhalt, wirkliche Bedeutung erst mit der Ausbreitung des Lohnerwerbs als zentraler Form der Versorgung mit dem Lebensnotwendigen erhalten hatte. Er sollte den Lohn ersetzen und die Versorgung für diejenigen sicherstellen, die zu einem eigenständigen Erwerb noch nicht imstande sind, für die Kinder also, und er diente und dient der Versorgung derjenigen, die wegen der Betreuung der Kinder an einem eigenständigen Erwerb gehindert sind, der Mütter.

Die großen kontinentalen Privatrechtskodifikationen haben zudem klare Verpflichtungen für die biologischen Eltern der Kinder statuiert, die nicht innerhalb der Familie aufgezogen werden – ursprünglich der Unehelichen, mittlerweile zu einem größeren Prozentsatz der Scheidungskinder. Das tatsächlich jahrhundertealte Problem besteht dabei darin, eine Unterhaltsleistung sicherzustellen, die nicht in natu-

ra – wie innerhalb des Familienverbandes – gerichtet wird, sondern in Form einer Geldrente zu erfolgen hat. Der Privatrechtsanspruch und die zu seiner Durchsetzung entwickelten Erzwingungsmittel, die Fahrniisexekution, die Exekution zur Sicherstellung und die Lohn/Gehaltsexekution erforderten vom Unterhaltsgläubiger oder besser von dessen Vertreter, der unehelichen Mutter und dem Vormund, die Einleitung rechtlicher Schritte, und das heißt, sie setzten erhebliche materielle und immaterielle Ressourcen voraus. Und dies auf Seiten jener Mütter, die be-

züglich ihres eigenen Lebensunterhalts zumeist benachteiligt sind.

#### ...und die Entstehung seiner strafrechtlichen Absicherung

Die Unzulänglichkeit dieser privatrechtlichen Unterhaltsicherung der Nichtehelichen machte daher in zunehmendem Maß den Einsatz öffentlicher Mittel – erst einmal der Armenfürsorge, – später der staatlichen Wohlfahrtspflege notwendig. Und die drohende „Über“-Beanspruchung solcher öffentlicher Mittel ließ dann neue, härtere Erzwingungsmittel erforderlich und gerechtfertigt erscheinen.

So war es in Österreich der Aufbau und Ausbau sozialer Einrichtungen und Leistungen in der Zwischenkriegszeit, der das Strafrecht auf den Plan rief. Die Verletzung der Unterhaltpflicht mußte nun als eine Schädigung des „öffentlichen Interesses“ am sparsamen und effizienten Einsatz der wohlfahrtsstaatlichen Fonds erscheinen. Man konstruierte mit dem Unterhaltsschutzgesetz von 1925 ein Offizialdelikt und stellte die „grobe Verletzung der Unterhaltpflicht“ unter Strafandrohung. Zweck des neuen Gesetzes war neben der „Einbringung des

Unterhalts“ „eine Entlastung der Gemeinden, die seltener in die Lage kommen werden, den fehlenden Unterhalt aus dem Grunde der Armenversorgung zu leisten und leichter den Unterhalt von Unterhaltpflichtigen ersetzt erhalten können.“ – so der Ausschuß für soziale Verwaltung. (258 Blg. II.GP)

Dabei blieb man jedoch nicht stehen. Gegen Ende der 50er-Jahre mehrten sich die Stimmen, die nicht nur die Rechtsanwendung in Sachen Unterhaltsschutz als ineffektiv kritisierten, sondern das Gesetz von 1925 selbst für unzureichend hielten. Unzureichend deshalb,



# STRAFRECHT UND FAMILIENPOLITIK

*In Deutschland und Österreich wird zäh daran festgehalten, das Strafrecht und die Freiheitsstrafe als „letztes Mittel“ einzusetzen, wenn „Private“ ihren Familien- und Unterhaltpflichten gegenüber ihren Kindern oder Ehegatten nicht nachkommen. Die Praxis der Strafdrohung und Einsperrung in beiden Ländern führt exemplarisch den Widersinn von Strafrecht vor: Kinder und Mütter bleiben weiter abhängig und meist arm.*

Christa Pelikan

weil „angesichts einer Besserung der wirtschaftlichen Verhältnisse und des Ausbaus der sozialen Einrichtungen ein Großteil des Anwendungsbereichs (des Gesetzes, C.P.) verlorengegangen ist – ohne daß gleichzeitig die Strafwürdigkeit der nach geltendem Recht straflos gewordenen Fälle wegfallen wäre.“ (142 Blg. IX. GP) Das „verbesserte“, 1960 erlassene Gesetz war unübersehbar von einer Tendenz zur Verschärfung der Strafdrohung, vom „Vorrang des Abstrafens“ gekennzeichnet. Die vitalen Interessen der unterhaltsberechtigten Kinder und ihrer Mütter traten demgegenüber in den Hintergrund.

Nun ist aber gerade im Bereich der Unterhaltsicherung die Widersinnigkeit des Strafrechts, das völlige Verfehlten spezial- und generalpräventiver Wirkungen besonders augenfällig, und so verwundert es nicht, daß die Rechtsprechung im Laufe der Jahre zu einem modifizierten Umgang mit diesem Gesetz (und mit dem § 198 öStGB, der in der Folge der Strafrechtsreform von 1975 die Verletzung der Unterhaltspflicht unter Strafdrohung stellte) gelangte. Die Bestimmung wurde in der Praxis zunehmend zu einem Instrument der Abpressung von Zahlungen. Als man dann im Zuge der Großen Familienrechtsreform in der zweiten Hälfte der 70er-Jahre daranging, eine effektive Unterhaltsicherung durch staatliche Bevorschussung zu bewerkstelligen, tauchte nochmals die Frage auf, ob damit nicht grundsätzlich eine Gefährdung der Versorgung des Unterhaltsberechtigten verhindert ist, der Straftatbestand des § 198 öStGB also gar nicht mehr eintreten kann. In den Begründungen, die für die Aufrechterhaltung der Strafdrohung gefunden wurden, wird die Widersprüchlichkeit des strafrechtlichen Unterhaltschutzes manifest. Je weniger er nämlich notwendig ist, d.h. je weniger dringlich die Aufgabe der Erzwingung von Unterhaltszahlungen zur Sicherung der Bedürfnisse des Kindes ist, desto stärker tritt die „positive“ Orientierung des Strafrechts, das Strafen zur bloßen Aufrechterhaltung der Normgeltung in den Vordergrund.

## Ein Relikt des Schuldturns?

Gegenwärtig oszilliert die Rechtsprechung zwischen der Berufung auf die Zwecke der positiven Generalprävention einerseits und auf den „zivilrechtlichen“ Zweck der Erzwingung von Zahlungen, die immer ausschließlicher der Refundierung des Fiskus dienen, anderseits. Wenn allerdings – wie häufig zu hören – der strafrechtliche Unterhaltschutz als ein Relikt des Schuldturns bezeichnet wird, dann stimmt das nicht ganz. Der historische *Schuldturn* war ein *Schuldenturm* und ein zivilrechtliches Mittel der Erpressung. In der Rechtsprechung der anglo-amerikanischen Common-Law-Länder

bedient man sich noch heute der Konstruktion des „contempt of the court“, um dieses zivilrechtliche „jailing“ zur Anwendung zu bringen. Der strafrechtliche Unterhaltschutz ist demgegenüber eine späte Erfindung. Allerdings: ums Einsperren geht es hier wie dort und die Drohung mit dem Einsperren ist das, was den Schuldner zum Zahlen bewegen soll. Die Frage ist nur, wie lange man die Drohung als eine solche aufrechterhalten kann – weil eine Chance auf Erfolg nur besteht, solange der Schuldner in Freiheit bleibt. Die Frage ist weiterhin, in welchem Verhältnis der Erfolg zu dem Aufwand steht, den die Administration dieser Droggebärde erfordert und ob die Refundierung staatlicher Leistungen, um die es sich überwiegend handelt, diesen Aufwand rechtfertigt.

Diesbezüglich ist man in verschiedenen europäischen Ländern durchaus unterschiedlicher Meinung. Um einige Beispiele herauszugreifen: Die Schweden haben auf den Einsatz des Strafrechts verzichtet, in den übrigen skandinavischen Ländern und den Niederlanden kommt es faktisch nicht zur Anwendung, in Deutschland und in Österreich sehr wohl. In Österreich ist eine abnehmende Tendenz der Verurteilungen zu erkennen und das Verhältnis von bedingten zu unbedingten Freiheitsstrafen verschiebt sich weiterhin geringfügig zugunsten der bedingten. (1984: 2.501 bedingte, 992 unbedingte; 1988: 1.934 bedingte, 717 unbedingte) Eine empirische Erhebung am Jugendgerichtshof Wien hat zudem gezeigt, daß die Richter bestrebt sind, durch die Gewährung von Strafaufschub und durch die Umwandlung einer unbedingten in eine bedingte Freiheitsstrafe auf dem Weg des Gnadengesuchs einen Strafantritt soweit als möglich hinauszögern oder zu verhindern. Man hat also rechtstechnische Mittel und Wege gefunden, die Drohung möglichst lange aufrechtzuerhalten.

Die insgesamt abnehmende Tendenz der Verurteilungen (nach § 170 b StGB) sind noch stärker ausgeprägt. (1984 gab es 6.111 Verurteilte, 1989 waren es 4.111). In Deutschland werden – anders als in Österreich – Verfahren häufiger eingestellt (gut 40% der Anzeigen werden inzwischen so erledigt, 1984 waren dies etwa 37%). Die bevorzugte Strafe ist aber die kurze, zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe. (1989 wurde bei 82% der Verurteilungen so entschieden). In beiden Ländern bewirkt gerade diese Strafpraxis zusammen mit dem System des Widerrufs kumulierter bedingter Strafen bei nicht wenigen der Unterhaltschuldenden Männer eine unverhältnismäßige Gefängnisstrafe. Aufgrund der bundesdeutschen Rechtspflegestatistiken läßt sich zeigen, daß die Bewährungsstrafen Einweisungen in das Gefängnis hinausschieben. Bundesdeutsche Richter brauchten 1989 gerade 8,3 Urteile nach

§ 170 b dStGB (1984 waren dies allerdings noch weniger, nämlich 4,7), um ein Jahr lang einen Haftplatz zu belegen. Zum Vergleich: Beim Diebstahl, der Unterschlagung oder der Körperverletzung brauchen die Strafrichter für den gleichen Effekt 30 Verurteilungen. Das Gefängnis trifft, wie die Studie am JGH Wien zeigte, durchweg Unterhaltschuldner, die „down and out“ sind. Dazu paßt ein früherer Befund aus Schweden. Dort wurden daraus aber längst Konsequenzen gezogen. Als 1964 der Sozialminister für die Abschaffung der Arbeitshauseinweisung für Unterhaltschuldner plädierte, befanden sich nach seinen Aussagen knapp hundert von ihnen in einer solchen Institution: „davon waren 90% pflegebedürftig – alkohol- oder mentalgeschädigt,“ schreibt Karl-Erik Eklöf. Dort, wo also mit der Drohung ernst gemacht wurde und wird, entfaltet die Widersinnigkeit des Einsperrens unübersehbar ihre verhängnisvollen Wirkung. Daß dieser symbolische Strafrechtsschutz aufrechterhalten werden muß, dafür plädieren in Österreich vor allem die Vertreter der Jugendwohlfahrtsbehörde, die mit der Beitreibung der Unterhaltschulden betraut sind. Der Justizverwaltung erscheinen zwar Zweifel an der Kosten-Nutzen-Effizienz des strafrechtlichen Vorgehens angebracht. Die Strafrichter und Staatsanwälte behaupten aber vorläufig noch, an diese Effizienz und an den notwendigen Schutz des Rechtsguts Kindesunterhalt zu glauben – sie wollen zumindest dran glauben. Jedenfalls ist dieses Stück Strafrechtspolitik nicht losgelöst von den familienpolitischen Maßnahmen zur Sicherung des Unterhalts der Kinder in Ein-Elternteil-Familien zu sehen. In groben Zügen soll daher die Situation in Österreich, in der Bundesrepublik Deutschland und in Schweden skizziert werden.

## Es geht auch anders...

Ich beginne mit Schweden, das das Ende eines Spektrums repräsentiert. Die Grundlage der schwedischen Familienpolitik ist der Arbeitsmarkt, der ausreichende Beschäftigungsmöglichkeiten auch für alleinerziehende Eltern zur Verfügung stellen soll. Daß dies nicht nur eine Absichtserklärung darstellt, wird aus den frau- und mütterspezifischen Erwerbsquoten deutlich; die Frauenerwerbsquote lag Ende der 80er-Jahre bei 80,5% und für Mütter mit Kindern unter 17 Jahren bei 84%. Ergänzt wird das Arbeitseinkommen durch ein wohlausgebautes allerdings recht kompliziertes Netz von familienstützenden Leistungen und von zusätzlichen Leistungen für Ein-Elternteil-Familien. In ihrem Zentrum steht der Unterhaltsvorschuß. Unterhaltszahlungen werden bis zu einer bestimmten Höhe (gegenwärtig monatlich 990 skr) an alle Kinder geleistet, für die private Beiträge ausbleiben – unabhängig da-

von, ob und in welcher Höhe ein Unterhaltstitel existiert. Der Staat garantiert also quasi einen gewissen Beitrag zu den Lebenshaltungskosten der Ein-Elternteil-Familie. Dieser Beitrag in Form der Gewährung von Unterhaltsvorschüssen, wird noch ergänzt durch die besondere Berücksichtigung der Ein-Elternteil-Familie bei den Mietbeihilfen und durch besondere Steuerfreiabrechte.

Die Beitreibung der Vorschüsse geschieht seit 1964, als die Strafsanktion für die Verletzung der Unterhaltpflicht abgeschafft wurde, ausschließlich mit zivilrechtlichen Mitteln. Angeblich wird der überwiegende Teil der Unterhaltschulden, etwa 90%, freiwillig zurückgezahlt. (Freilich betreffen diese Forderungen nur 37 % der insgesamt geleisteten staatlichen Unterhaltsbeiträge.) Mit der Einbringung des restlichen Teils der geschuldeten Beträge ist der „Kronvogt“, die traditionelle Institution zur Beitreibung öffentlicher und privater Schulden betraut. Das Institut der Gehaltspfändung, wie es seit 1968 besteht, ist eine vor allem im Hinblick auf die familienrechtlichen Unterhaltsbeiträge geschaffene, kostengünstige Vollstreckungsform. Was die Effizienz des schwedischen Beitreibungssystems betrifft, so ist freilich auch zu berücksichtigen, daß der Schuldensverzicht großzügig gehandhabt wird und außerdem eine auf drei Jahre festgesetzte Verjährung von Unterhaltschulden besteht.

#### **...aber so geht's auch?**

Gerade in diesem letzten Punkt unterscheidet sich die Politik der Unterhaltssicherung in Österreich doch recht deutlich von der schwedischen. Freilich ist bereits die grundlegende rechtliche Konstruktion der Unterhaltsbevorzugung eine andere. Die staatlichen Vorschüszahlungen sind an den festgesetzten oder vereinbarten Unterhaltstitel, der (anders als in Deutschland, das den Regelunterhalt kennt) aus dem altersspezifischen Bedarf und der Leistungsfähigkeit des pflichtigen Elternteils errechnet wird – gebunden; sie erfolgen also in unterschiedlicher Höhe. Diese Konstruktion hat zur Folge, daß die das Kindesinteresse wahrnehmenden Jugendämter möglichst „schöne Titel“, heißt: hohe Verpflichtungen festzusetzen versuchen, Beiträge also, deren Hereinbringung dann bereits den Keim des Scheiterns in sich trägt. Die Beitreibungspolitik der Jugendämter ist ziemlich rigoros. In den letzten Jahren hat man vor allem den exekutionsrechtlichen Zugriff durch eine Reihe von technisch-administrativen Maßnahmen verstärkt und das scheint von einem Erfolg begleitet zu sein. Das Strafrecht kommt jedoch weiterhin zur Anwendung; es dient der Nachsicherung der zivilrechtlichen Zwangsmittel oder mit anderen Worten: Es soll die Fluchtwege

abschneiden, die der recht große Schwarzarbeitssektor für Unterhaltsschuldner eröffnet, außerdem eine Handhabe gegen die „schwer faßbaren“ kleinen Gewerbetreibenden bieten. Die Drohung mit dem Einsperren soll dort Zahlungen abpressen, wo eine Exekution auf ein Lohneinkommen ins Leere geht. Insgesamt ist das österreichische Unterhaltsvorschüsgesetz großzügig bemessen und seine Leistungen sind eingebettet in ein Netz familiopolitischer Maßnahmen, solche allgemeiner Art aber auch spezieller Hilfen für Ein-Elternteil-Familien. Das eigenständige Erwerbseinkommen von alleinerziehenden Müttern ist meist unzureichend und bedarf dringend solcher Ergänzungen. In Österreich gab es zwar eine traditionell hohe Erwerbsquote von Frauen, der Anstieg in den 60er-Jahren verlief allerdings flacher als in den anderen mittel- und westeuropäischen Ländern und mittlerweile befindet sich Österreich mit einer Frauenerwerbsquote von 54,3% im unteren Drittel. Man könnte sagen, daß hier die Mütter immer arbeiten müssen um „dazuverdienen“ und daß die – ebenfalls traditionell – hohe Zahl der alleinstehenden Mütter sich immer mit einem Flickwerk sozialer und privatrechtlicher Leistungen behelfen müssen. Das tun sie auch weiterhin.

Dennoch ist es Deutschland, das sich am anderen Ende des familienpolitischen Spektrums befindet. Gerade gegenüber dem österreichischen UVG fällt die schlechte Ausstattung des entsprechenden deutschen Gesetzes, das vergleichsweise spät, 1979, geschaffen wurde, ins Auge. Der privatrechtliche Unterhalt ist weiterhin dominierendes Instrument der Versorgung von Ein-Elternteil-Familien. Die Mutter bleibt bei den kleinen Kindern zu Hause und wenn da kein Mann ist, der sie ernährt, dann muß irgendein Unterhaltsersatz geschaffen werden. Der fällt mager aus: Nur während der ersten sechs Lebensjahre eines Kindes kann ein Anspruch auf staatliche Bevorschussung (dzt. monatl. DM 251,--) geltend gemacht werden und nur für die Dauer von insgesamt 36 Monaten. (In den anderen Ländern besteht diese Möglichkeit unbeschränkt bis zum Zeitpunkt der Großjährigkeit, bzw. zum Eintreten der Selbstverhaltungsfähigkeit.) Insgesamt bietet das deutsche Unterhaltsvorschüsgesetz wohl nicht mehr als eine „Überbrückungshilfe“ in Form einer Sonderleistung für jene Notfälle, die vom

herkömmlichen traditionellen Familienmodell abweichen. Dazu paßt dann auch die nach wie vor niedrige Frauenerwerbsquote, (immerhin mittlerweile 54,8% für die „alten“ Länder der BRD) die auf die Widerstände gegen eine Integration von Frauen und Müttern in den Arbeitsmarkt verweist, und dazu paßt auch die Verteidigung, die für die Aufrechterhaltung des strafrechtlichen Unterhaltsschutzes herangezogen wird: Es geht um das Rechtsgut des Schutzes der Familie.

## **„Das Strafrecht soll die Fluchtwege abschneiden, die der recht große Schwarzarbeitssektor für Unterhaltsschuldner eröffnet.“**

Gerade gegen eine solche Legitimation des Einsperrens hatten sich die Autoren des englischen Finer-Report „On One-Parent-Families“ bereits 1974 gewandt, als sie – vergeblich – für die Abschaffung des Einsperrens von Unterhaltschuldner plädierten. Ich lasse sie am Schluß zu Wort kommen: „Das Einsperren von Unterhaltschuldner bietet zweifellos ein Lehrstück ökonomischer und sozialer Wirkungslosigkeit und Sinnlosigkeit. Abgesehen davon erachten wir aber den empirischen Nachweis von Effektivität oder Wirkungslosigkeit der Strafandrohung für irrelevant angeichts eines moralischen Grundsatzes; des Grundsatzes nämlich, daß – unter der Voraussetzung der Unzulässigkeit des Vollzugs der Freiheitsstrafe zur Durchsetzung von Familienverpflichtungen – auch die bloße Strafandrohung als unzulässig und unmoralisch gelten muß.“

*Dr. Christa Pelikan ist Mitarbeiterin des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie in Wien*