

## REFORM DES SANKTIONENRECHTS

# Alternative Strafen und Alternativen zum Freiheitsentzug

• Monika Frommel

Über einige Teilstücke der durch das Bundesjustizministerium vorangetriebenen Reform des Sanktionenrechts wurde in der Neuen Kriminalpolitik bereits berichtet und diskutiert. Monika Frommel faßt nun erstmals die einzelnen Aspekte zu einer Kritik des Gesamtkonzeptes zusammen. Die vorliegende Kritik an der geplanten Reform versteht sich auch als Anregung: Freiheitsbeschränkende Hauptstrafen relativieren das Prinzip des Vorrangs der Geldstrafe (§ 47 StGB). Statt dessen sollte auf der Vollstreckungsebene geregelt werden, welche Surrogate für eine an und für sich verwirkte Freiheitsstrafe, die nicht mehr zur Bewährung ausgesetzt werden kann, in Betracht kommen.

## Flexibles Strafrecht – ein sozialdemokratischer Traum?

Gustav Radbruch meinte noch im Jahre 1929,<sup>1</sup> das künftige Strafrecht solle »auf dem Weg vom frühen starren zu einem elastischen Strafrecht der Zukunft immer weiter voranschreiten«. Spätestens 1932/33 war klar, daß ein elastisches Strafrecht meist nicht dem Fortschritt verpflichtet ist. Dennoch beruft sich die neue Justizministerin auf diesen Ausspruch ihres sozialdemokratischen Vorgängers, wählt also ein eher untypisches Zitat des einer formalen Gesetzesrationalität verpflichteten Relativisten. Sie erinnert stattdessen an einen sozialdemokratischen Traum vom helfenden, zwar intervenierenden, aber letztlich sozialstaatlich entschärften Strafrecht. Verkennt sie damit nicht den Ernst und auch die Brisanz strafrechtlicher Reaktionsformen? Diese beginnen zwar nachsichtig, da seit einigen Jahrzehnten die Staatsanwaltschaften aktive Diversionspolitik betreiben, Täter-Opfer-Ausgleichsverfahren werden in Ansätzen genutzt und denkbar sind künftig auch Weisungen zu sozialen Trainingskursen. Im Drogenbereich ist zwar das regionale Gefälle groß, aber es gibt die Möglichkeit, Hilfe und Strafe spezialpräventiv klug und dosiert zu kombinieren. Wer in einer strafgläubigen Region praktiziert, lernt es,

die Willkür informaler Strafverfolgung zu hassen. Aber dieser sanfte Anfang schlägt unkontrollierbar um bei »negativen Prognosen« und einer hohen Rückfallfrequenz. Dann beginnt der soziale Ausstieg und der Einstieg in eine negative Karriere. Hohe Rückfallfrequenz – möglicherweise nur in einer kurzen Lebensphase – markiert das künftige Leben stärker als einmalige schwere Straffälligkeit. Das praktizierte spezialpräventive Strafrecht ist also nicht besser, sondern nur anders als ein am Konzept Tatschuld orientiertes neo-liberales Modell. Daher ist Vorsicht geboten, wenn im Gefolge von Zero-Tolerance-Parolen der »Kampf« gegen Klein- und Alltagskriminalität mit strafrechtlichen Mitteln intensiviert werden soll. Der vordergründige Erfolg der Diversionspolitik der letzten Jahre verdeckt die Einsicht, daß sich Strafrecht nicht eignet, gegen alltägliche Ärgernisse vorzugehen. Die Illusion ist sehr verbreitet und sorgt auch unter stabilen demokratischen Verhältnissen für eine permanente Änderungsgesetzgebung. Diese flexibilisiert das Straf- und Sanktionenrecht und senkt damit die Einstiegsschwelle. Der falsche Weg, um ein Interventionsrecht für Alltagskonflikte und massenhafte Normverstöße zu schaffen. Unkontrollierte Diversionspolitik untergräbt die Transparenz dieses in meinen Augen gerade in hochmodernen Gesellschaften unver-

zichtbaren Teilsystems sozialer Kontrolle. Diversion ist auf alltägliche Ärgernisse zugeschnitten und verhindert deshalb, daß die im Einzelfall festgestellte *Tatschuld* (eine für das klassische Strafrecht unverzichtbare Konstruktion, die zunehmend verflacht) die *Art und Höhe der Sanktion* determiniert. Im flexiblen, angeblich wohlmeinend spezialpräventiven Strafrecht sind es fast nur noch der *Rückfall*, die Rückfallgeschwindigkeit und andere soziale Faktoren, die mit der Schwere der Tat wenig, wohl aber etwas mit der Lebensführung des Inkriminierten zu tun haben, die negativ zählen. So gesehen muß sich ein liberales Konzept von Strafrecht, das hier vertreten wird, immer gegen zwei Seiten verteidigen: gegen Strafverschärfungsdebatten und gegen Erweiterungen des Strafrechts in den Bagatellbereich. Dort herrscht eine fatale administrative Logik.<sup>2</sup> Sie will möglichst viele Ärgernisse, so kann man die sogenannte Alltags- und Kleinkriminalität am besten umschreiben, reibungslos durch den strafrechtlichen Kontrollapparat lotsen. Wer unter Reform mehr als eine dem jeweiligen Tagesbedarf entsprechende Änderungsgesetzgebung meint, sollte daher versuchen, die mittlerweile entstandene *unübersichtliche Informalität* und eine nur an administrativer Rationalität orientierte Kriminalpolitik zu begrenzen und ein Konzept des Abbaus vermeidba-

rer Repression und sinnlosen Strafvollzugs entwickeln. Daß ein Umbau des Strafsystems auch Kosten spart, kann als erwünschter Nebeneffekt mitgenommen werden. Aber die Reformdebatte kann nicht in erster Linie fiskalisch geführt werden. Strafrecht kann – ohne erheblichen Legitimationsverlust – nur schwere Verstöße ahnden, die nach meiner Überzeugung unter anderem aus der Opferperspektive beurteilt werden müssen und nicht nach Gesichtspunkten der Gemeinlätigkeit. Ladendiebstahl etwa, um ein Beispiel zu nennen, ist ein Delikt, das Ladenbetreiber erleichtern oder erschweren können, je nachdem, wie sie ihre Gewahrsamslockerung einsetzen, um Kaufanreize zu wecken. Kommunale Präventionsprogramme setzen auf technische und situative Sicherung und schätzen den präventiven Gewinn von Strafverfahren gering ein. Bei anderen Ärgernissen wie etwa Graffiti ist es die Schwierigkeit des Zivilrechtswegs, die den Ruf nach dem Strafrecht laut werden läßt. Nehmen wir ein drittes

**»Im flexiblen, angeblich wohlmeinend spezialpräventiven Strafrecht sind es fast nur noch der Rückfall, die Rückfallgeschwindigkeit und andere soziale Faktoren, die mit der Schwere der Tat wenig, wohl aber etwas mit der Lebensführung des Inkriminierten zu tun haben, die negativ zählen«**

Beispiel, Gewalt in engen Beziehungen. Hier ist die Opferbeeinträchtigung so erheblich, daß es nur pragmatische Gründe sind, die im Interesse eines möglichst sinnvollen Opferschutzes darüber entscheiden, ob und wann Strafrecht eingesetzt und wann es eher vermieden werden sollte.

Strafrecht funktioniert nur, wenn es ultima ratio und nicht prima ratio ist. Dies vergißt die Debatte um die sogenannte Alltagskriminalität immer wieder und langweilt daher das aufgeklärte Publikum jährlich aufs neue. Eine falsche Diversionpolitik übersieht, daß eigentlich nur dem Zivilrecht entlehnte Interventionen greifen oder wenn schon Diversion, dann eine möglichst formale und transparente Variante. Die gegenwärtige Kriminalpolitik tendiert stattdes-

sen zu mehr »weichem Strafrecht« und damit zu mehr Unübersichtlichkeit. Sie handelt sich dabei regelmäßig eine schlechte Presse ein, da auch schwere, opferschädigende Taten im dafür unpassenden Diversionsmodell »erledigt« werden. Die Folge ist, daß die Unterscheidung zwischen schweren Nomverletzungen und Ärgernissen verloren geht.

## Die ersten Reaktionen: zwiespältig

Ziel der angekündigten Reformen ist es offenbar, im Bereich der Alltagskriminalität neue freiheitsbeschränkende Sanktionsarten zu entwickeln, die statt der bislang vorgesehenen Geldstrafe eine spezialpräventiv effektivere, weil im Einzelfall wirksamere Übelzufügung vorsehen. Die in den letzten dreißig Jahren ausgebaute Reaktion der Bewährungsstrafe gilt als ausgereizt. Gegen sie wurde und wird immer wieder eingewandt, sie werde faktisch als »Absehen von Strafe« mißverstanden. Außerdem führe sie im Falle eines Rückfalls über den dann zu erwartenden Widerruf doch zu einer zu vollstreckenden kurzen Freiheitsstrafe. Fragwürdig ist es, von »Kleinkriminellen« zu reden. 80 Prozent aller Verurteilungen lauten auf Geldstrafe. Gegen Alltags- und Kleinkriminalität sieht das System Diversion bzw. Geldstrafe vor. Von der Ersatzfreiheitsstrafe abgesehen, deren Reformbedürftigkeit unbestritten ist, geht es offenbar um den hochsensiblen Bereich der Mehrfach- und Rückfalltäter. Wir reden also über den Einstieg und die Festigung einer folgenreichen *negativen Karriere* und gerade nicht über Alltags- und Kleinkriminalität.

Zur Verdeutlichung: etwa 40 Prozent der (in knapp 80 Prozent der Fälle zur Bewährung ausgesetzten) Freiheitsstrafen sind kurz, sie betragen weniger als sechs Monate. Vollstreckt werden diese kurzen Freiheitsstrafen zwar selten, aber immerhin verbüßen etwa 20 Prozent der Strafgefangenen eine solche kurze Freiheitsstrafe, wobei die Strafvollzugsstatistik Ersatzfreiheitsstrafen und kurze Strafreste (etwa nach Anrechnung einer U-Haft) ohne jede weitere Differenzierung dazuzählt. Nicht berechnet sind die aus vielen kurzen Strafen gebildeten Gesamtstrafen, die insgesamt eine längere Freiheitsstrafe ergeben. Aber auch diese Strafgefangenen sollten wir in unsere Überlegung einbeziehen. Rückfällige Delinquenten mit an und für sich leichten Einzeltaten berühren den wunden Punkt des Sanktionensystems.

Nicht minder heikel sind die hohen Mindeststrafen im Drogenstrafrecht. Sie führen zu langen Einzelstrafen und zu noch längeren Gesamtstrafen und außerdem zu einem Labyrinth von angeordneten und abgebrochenen Maßregeln, Zeiten im Strafvollzug, stationären und ambulanten Therapiezeiten beziehungsweise Vollstreckungslösungen nach § 35 BtMG. Die in diesem Deliktsbereich anzutreffenden langen Freiheitsstrafen können in der Regel nicht zur Bewährung ausgesetzt werden (auch § 35 BtMG

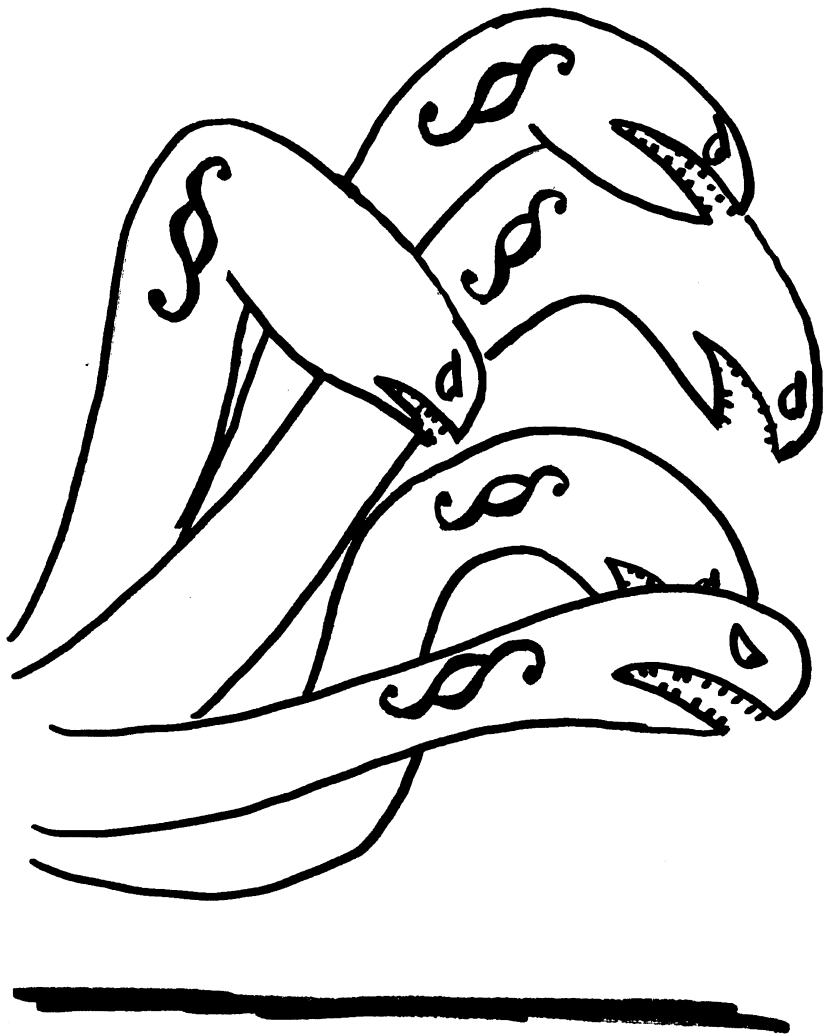
ist an der magischen Zwei-Jahres-Schwelle orientiert), und sie können nach geltendem Recht auch im Falle der *Teilverbüßung* nicht mit anderen Freiheitsbeschränkungen verrechnet werden.<sup>3</sup> Hier liegt ein reformbedürftiges Strukturproblem. Es gibt zur Zeit keinen Weg zu einer insgesamt kürzeren Inhaftierung, um die mit dem Strafvollzug notwendig verbundenen Folgeprobleme zu reduzieren. Wir brauchen eine umfassende Reform des Sanktionenrechts, um das zur Zeit unlösbare Verhältnis von Strafen und Maßregeln, etwa bei Drogenabhängigen, die neben Drogendelikten noch wegen ihrer Beschaffungskriminalität einsitzen, zu entschärfen.

So gesehen liegt es eigentlich fern, eine Reform von vornherein auf »neue Sanktionen gegen Kleinkriminelle« (gemeint sind aber Wiederholungstäter) zu beschränken. Eine Debatte über freiheitsbeschränkende Sanktionen sollte unter dem Motto *Alternativen zum Strafvollzug* geführt werden, um Alternativen zu finden, die den geschlossenen Strafvollzug auf Personen mit Sicherheitsrisiken beschränken.

Dennoch ist nachvollziehbar, daß sich die Reform zunächst auf Teilbereiche beschränkt. Offenbar befürchtet die rot-grüne Koalition konservativen Widerstand und scheut eine umfassende Reform. Aber auch die angekündigten Teil-Projekte werden der Öffentlichkeit in einer irritierenden Sprache vermittelt:

*»Unser Ziel ist die Erstellung eines Gesetzesentwurfes, der die Erfahrungen unserer Nachbarländer aufgreift und übernimmt, was paßt und nützt. Dazu gehören weitere freiheitsbeschränkende Sanktionsarten, wie beispielsweise der elektronisch oder in anderer Weise überwachte Hausarrest, die Einziehung gesetzlich normierter Strafgeelder durch die Polizei zum Zwecke der Bekämpfung gerade der bei uns praktisch straffreien Alltagskriminalität im Bereich von Ladendiebstahl und vergleichbaren Delikten, aber auch Kombinationen neuer Sanktionsformen mit heute bestehenden.«<sup>4</sup>*

Kein Wunder, daß die Pläne ausgesprochen zwiespältig aufgenommen worden sind. Wenn eine so haltlose Forderung wie die »Einziehung von Strafgeeldern durch die Polizei« neben Reformimpulse, über die sich reden läßt, plaziert wird, ist es nicht verwunderlich, daß niemand die geplanten Reformen emphatisch begrüßt. Eine verfahrensabschließende Verfügung (Strafgeeld) der Polizei läßt sich in das gegenwärtige Strafprozessrecht nicht einfügen, und es gibt auch überhaupt keinen legitimen Grund, die Unübersichtlichkeit des gegenwärtigen Diversion-Verfahrens noch zu steigern. Wieso sollte der Polizei gelingen, was keiner Strafverfolgung gelingen kann: Massenphänomene einzelfallgerecht zu erledigen? Eine Polizeidiversion bzw. ein Strafgeeld hat neben den zahlreichen Divisionsentscheidungen der Staatsanwaltschaften keinen legitimen Platz.<sup>5</sup> Es ist lediglich eine Neuaufgabe der Statuspolitik<sup>6</sup> der polizeilichen Führungsebene, die bereits Polizisten vor Ort eher suspekt ist, da sie Polizei mit polizeifremden Tätigkeiten überlastet. Ein legitimes Reforman-



liegen wird vermengt mit einem unwürdigen Gerangel um Kompetenzen. Kompetenzverlagerungen aber lösen die Probleme nicht, sondern verschieben sie nur; in diesem Fall an die unzuständige Stelle.

Aber auch dort, wo es nur um die »neuen« Sanktionen geht, vermißt man ein Konzept. Beschwichtigungen überzeugen die Befürworter eines eher harten Strafrechts nicht. Sie glauben nicht, daß die Justizministerin tatsächlich bei sogenannten Kleinkriminellen mit der elektronischen Fußfessel härter zugreifen und bei solchen Personen, die sich durch eine Geldstrafe nicht beeindrucken lassen,<sup>7</sup> mit dem Fahrverbot eine neue Denkmittelstrafe entwickeln wird. Mit anderen Worten: Konservative glauben nicht daran, daß die neuen Sanktionen das bisherige Reaktionssystem eingriffsintensiver machen. Dies befürchten hingegen Liberale und die Strafrechts-skeptiker. Sie erwarten ein Konzept, das das gegenwärtige System schrittweise und überlegt verbessert, und warnen vor einer übereilten Reform, bevor empirisch belegt wird, welche Mängel es zu beheben gilt.

#### Wo ist Reformbedarf?

Wenn in manchen Vollzugseinrichtungen bis zu 40 Prozent Verbüßer von *Ersatzfreiheitsstrafen* einsitzen, dann kann es nicht nur davon abhängen,

ob das Land Projekte zur Umwandlung der Ersatzfreiheitsstrafe anbietet oder nicht. Betroffene müssen beraten werden und Anträge auf Umwandlung in eine andere Sanktion stellen können.<sup>8</sup> Es wird zu überlegen sein, wie dieses Spezialproblem zu lösen ist.<sup>9</sup> Freiheitsbeschränkende Sanktionsalternativen machen aber nur Sinn, wenn ein mittelloser und/oder verschuldeter Täter *wiederholt* wegen kleinerer Delikte verurteilt worden ist. Auf keinem Fall darf die zu erwartende Uneinbringlichkeit der Geldstrafe automatisch zu einer Freiheitsbeschränkungsstrafe führen, denn Mittellosigkeit hat viele Gründe. Auf lange Sicht wird sich die Gesetzgebung Regelungen der Aussetzung einer Geldstrafe zur Bewährung ausdenken müssen, bzw. die Praxis muß das Instrument des Strafvorbehaltes nach § 59 StGB besser nutzen.

Was die Vermeidung des Vollzugs *kurzer Freiheitsstrafen* betrifft, ist auf § 47 StGB und das dort normierte Prinzip des Vorrangs der Geldstrafe zu verweisen. Es wird nur bei Ersttätern konsequent umgesetzt. Bei Wiederholungstaten oder bei mehrfach Auffälligen, die Anlaß bieten für eine »negative Prognose« (Zuschreibungen wie: disziplinlos, arbeitslos, wohnungslos, nicht zahlungskräftig), kommt es eben doch zu kurzen Freiheitsstrafen, und bei wiederholten Rückfällen werden diese auch vollstreckt, obgleich das »Interesse der Allgemeinheit nach einer sichernden Strafe« minimal ist und Experten wissen, daß sie

mit dem Vollzug einer Freiheitsstrafe den sozialen Abstieg dieses Menschen eher festigen denn unterbrechen.

Eine große Zahl von Strafgefangenen stellt kein Sicherheitsrisiko dar, verbüßt aber eine nicht mehr kurze oder eine lange Freiheitsstrafe, weil der Gesetzgeber mit hohen Mindeststrafen gearbeitet hat (Drogenstrafrecht) oder das erkennende Gericht ihre Tatschuld als so hoch bewertet hat, daß eine Bewährungsstrafe an der Zwei-jahresfrist gescheitert ist. Will man die Zwei-Jahres-Schwelle nicht erweitern, weil dann ein Anstieg des gesamten Strafniveaus zu befürchten ist,<sup>10</sup> dann müssen neue Anrechnungsformen gefunden werden. Es ist ein Fehler, bei der Reform des Sanktionenrechts primär an Diversion (etwa Täter-Opfer-Ausgleich) und den Ersatz kurzer Freiheitsstrafen zu denken, die Reduktion langer Freiheitsstrafen hingegen zu vernachlässigen. Denn das Dogma, daß nur mittlere oder lange Freiheitsstrafen »resozialisierend« vollstreckt werden können, dürfte obsolet sein, da wir wissen, daß dieses Ziel schon immer Züge des Illusionären hatte. Wenn überhaupt, dann können nur kurze, zeitlich überschaubare Interventionen und ambulant durchgeführte längere Trainingskurse oder Therapieangebote verhaltensändernd wirken. Daher ist es zwingend geboten, an Alternativen zu langen Inhaftierungszeiten zu denken. Dann muß es aber Strategien der Umrechnung von der einen zur anderen

Sanktionsform geben, da nur dann ein der festgestellten Tatschuld angemessenes Strafübel verhängt werden kann, ohne die entsozialisierende Wirkung langer Inhaftierung in Kauf zu nehmen. Nur in diesem Kontext machen für mich Experimente mit einem elektronisch gesicherten Hausarrest Sinn. Es könnte ein Baustein sein in einem Konzept der Freiheitsstrafenvermeidung, mehr nicht. Und es dürfte nur zulässig sein, wenn eine nicht mehr zur Bewährung aussetzungsfähige Freiheitsstrafe verwirkt ist. Nicht alternative Hauptstrafen, sondern nur Alternativen zu einer verwirkten Freiheitsstrafe, die nicht zur Bewährung ausgesetzt werden kann, weil hierzu die Voraussetzungen nicht gegeben sind, dürfen auf

**»Nicht alternative Hauptstrafen, sondern nur Alternativen zu einer verwirkten Freiheitsstrafe, die nicht zur Bewährung ausgesetzt werden kann, weil hierzu die Voraussetzungen nicht gegeben sind, dürfen auf der Vollstreckungsebene den Weg zu neuen Freiheitsbeschränkungen eröffnen, sonst wirkt nämlich die versprochene Reform wie eine Gegenreform«**

der Vollstreckungsebene den Weg zu neuen Freiheitsbeschränkungen eröffnen, sonst wirkt nämlich die versprochene Reform wie eine *Gegenreform*: sie erweitert den repressiven Zugriff auf bürgerliche Freiheitsrechte aus fiskalischen Gründen.

## **Gemeinnützige Arbeit und Fahrverbot als Hauptstrafen?**

Die Idee, neben der Geld- und der Freiheitsstrafe weitere Hauptstrafen zu konzipieren, macht nur Sinn in Ländern, die keine dem § 47 StGB vergleichbare Regelung haben, die also mit einer Vielzahl von kurzen Freiheitsstrafen auf die sogenannte Alltagskriminalität reagieren. In Deutschland besteht eine vergleichbare Situation nicht. Hier läge es eigentlich näher, die *gemein-*

*nützige Arbeit* als eine von den Ländern zu organisierende Alternative zur Ersatzfreiheitsstrafe verbindlich zu regeln. Gegen eine neue Hauptstrafe sprechen ganz banale Gründe: Gemeinnützige Arbeit läßt sich nur mit Zustimmung und in Absprache mit dem Delinquenten umsetzen. Eine zwangsweise Durchsetzung ist unmöglich. Außerdem hängt die Durchführung von Faktoren ab, auf die die Strafvollstreckungsbehörde letztlich keinen Einfluß hat. Also gibt es nur einen Ausweg. Der oder die Verurteilte sollte das Recht haben, einen entsprechenden Umwandlungsantrag zu stellen. Die Gerichtshilfe sollte verpflichtet sein, explizit über diese Möglichkeiten zu informieren, ggf. durch aufsuchende Sozialarbeit, und das Angebot müßte breit gefächert sein.

Auch beim *Fahrverbot* sind die Probleme augenfällig. Gegen eine Hauptstrafe spricht die Tatsache, daß nicht alle Delinquenten ein Auto besitzen. Außerdem ist die Nutzung und der Wert eines gegebenenfalls vorhandenen PKWs so verschieden, daß im Falle der Nichteinhaltung des Nutzungsverbotes nicht abstrakt und allgemeinverbindlich geregelt werden kann, welche Folge eintreten soll: Soll die an und für sich verwirkte Freiheitsstrafe vollstreckt werden? Soll an die Verwertung des PKWs gedacht werden? Oder gar ein neues Strafverfahren wegen Fahrens ohne Führerschein eingeleitet werden? Letzteres wäre besonders absurd, da der Verstoß gegen das Verbot, ohne Führerschein zu fahren, die Sicherheit des Straßenverkehrs nicht beeinträchtigt, also den Sinn dieses strafbewehrten Verbotes nicht tangiert. Die Kontrolle der Einhaltung des Fahrverbots ist zwar im Einzelfall möglich, aber sie entzieht sich abstrakter Regelungen. Eigentlich müßte die gesamte Nutzung eines verfügbaren PKWs verhindert werden, nicht nur das Fahren verboten. Dann ergeben sich aber komplizierte Folgeprobleme, die nur gelöst werden können, wenn der Betroffene selbst dafür sorgt, daß zu seinen Gunsten diese Alternative zum Freiheitsentzug implementiert wird. Nur dann funktioniert das Surrogat. Ansonsten ist die zwangsweise Durchsetzung eines solchen Verbots entweder unmöglich oder zu aufwendig. Man denke etwa an den naheliegenden Fall eines Nutzungsverbots des PKWs zu privaten Zwecken (um in zahlreichen Fällen nicht den Arbeitsplatz zu gefährden). Etwas derartiges läßt sich im Grunde nur dann umsetzen, wenn der Betroffene an einer solchen Regelung interessiert ist, wenn also ein nur mit seiner Zustimmung im Einzelfall auszuhandelndes Nutzungsverbot die Vollstreckung einer an und sich verwirkten und nicht zur Bewährung aussetzungsfähigen Freiheitsstrafe abwenden kann.

Beide neuen Sanktionsformen erweisen sich somit als zu voraussetzungsreich, um als neue Hauptstrafen zu fungieren. Sie können nicht vollstreckt werden wie eine Geldstrafe oder eine Freiheitsstrafe. Sie setzen eine Kooperation des Verurteilten voraus und passen somit nicht ins herkömmliche Gefüge der Hauptstrafen. Aber sie

könnten auf der Strafzumessungsebene – etwa wie Wiedergutmachungsleistungen in § 46 a StGB – berücksichtigt und auf der Vollstreckungsebene zur Freiheitsstrafenvermeidung genutzt werden. Nicht nur die Sanktionen, sondern in erster Linie der *Reaktionsstil*<sup>11</sup> muß sich ändern, wenn Alternativen entwickelt und umgesetzt werden sollen, die dem Verurteilten die Verantwortung aufbürden, etwas anzubieten, um entweder ein Strafverfahren oder eine Freiheitsstrafe zu vermeiden.

## **Die neue Unübersichtlichkeit**

Experten wenden gegen die geplante Reform ein, daß sie das Gefüge des Sanktionenrechts nicht klug erweitert, sondern in unsystematischer Weise verwässert.<sup>12</sup> Edda Weßlau zeigt<sup>13</sup> die strukturellen Probleme neuer *Hauptstrafen* – jenseits der praktischen Schwierigkeiten. Die Strafzumessung würde unübersichtlich und geradezu willkürlich, weil die Wahl der Straftat von der Vollstreckbarkeit abhängig würde. Wenn das Gesetz einen bunten Strauß von Hauptstraßen vorsieht, dann liegt es nahe, freihändig zu argumentieren und den, der ein Auto besitzt, zu einem zu verurteilen, hingegen denjenigen, der kein Auto, aber genügend Freizeit hat, mit gemeinnütziger Arbeit zu belegen, während diejenigen, die weder Zeit noch ein Auto noch Geld haben, mit einer Freiheitsstrafe sanktioniert würden, die dann ggf. auf der Vollstreckungsebene in Form eines Hausarrestes (elektronische Fußfessel) vollzogen werden könnte. Unter der Hand würden bei einer solchen Praxis, die bei einer derartig kurzschlüssigen Reform unweigerlich eintreten würde, die wenigen dogmatischen Strukturen, die das Strafzumessungsrecht besitzt, eingeebnet. Das in § 47 StGB normierte Prinzip des Vorranges der Geldstrafe würde durchbrochen, wenn freiheitsbeschränkende Sanktionen die Geldstrafe ersetzen sollen. Sie werden dann eben angeordnet, weil das Gericht meint, eine Geldstrafe sei voraussichtlich uneinbringlich. Sieht ein reformiertes Sanktionenrecht neben der Geldstrafe weitere Hauptstrafen vor, so führt dies dazu, daß diese auch nebeneinander zulässig sind. § 47 StGB gilt dann nicht mehr, und es gibt systematisch kein Argument mehr gegen die *Vermischung von Strafzumessungs- und Vollstreckungsentscheidungen*. Die Trennung dieser Ebenen macht aber Sinn. Im Erkenntnisverfahren geht es nämlich um eine der Tatschuld und spezialpräventiven Gesichtspunkten entsprechende Strafe. Im Vollstreckungsverfahren sind hingegen zahlreiche Variationen denkbar.

Wieso wird der *Vorrang der Geldstrafe* in der Praxis nur bis zu 90 Tagessätzen umgesetzt? Die gesetzlich zulässige Zahl von mehr als 90 bis 360 Tagessätzen wird nur in etwa sechs Prozent der Verurteilungen (wobei erwartungsgemäß die Zahl von 90 bis 180 Tagessätzen mit 4,7 Prozent dominiert) ausgesprochen. Offenbar rechnen die Gerichte mit der Gefahr der Uneinbringlichkeit, wenn über einen relativ langen Zeitraum das je-

weils verfügbare Einkommen bis auf wenige anrechenbare Posten vollständig abgeschöpft wird. Würden die Gerichte, daß das Vollstreckungsrecht mit einer klug abgestuften Palette von Ersatzsanktionen antworten kann, wenn im Einzelfall eine Geldstrafe ganz oder zum Teil uneinbringlich ist, dann könnten sie § 47 StGB konsequenter implementieren. Es ist also die Starrheit der Regeln über die Ersatzfreiheitsstrafe, die Gerichte daran hindert, mit der Verurteilung deutlich zu machen, daß jedenfalls Freiheitsentzug keine adäquate Reaktion auf die festgestellte Straftat ist.

Dasselbe Muster läßt sich bei der Kehrseite des geschilderten Grundsatzes, der *Vermeidung kurzer Freiheitsstrafen* (unter sechs Monaten), erkennen. Betrachtet man die Vollzugsdaten, so sitzen immerhin 21 Prozent der Häftlinge kurze Freiheitsstrafen ab. Mit eingerechnet sind dabei Ersatzfreiheitsstrafen. Geht man hingegen von der Strafverfolgungsstatistik aus, so sind sogar 35 Prozent der Freiheitsstrafen kurz. Sie werden zwar überwiegend (ca. 80 Prozent) zur Bewährung ausgesetzt, aber bei erneutem Rückfall kommt es in der Regel zu einem Widerruf, so daß sich bei Strafgerichten der Erfahrungssatz bildet, daß bei Verurteilten mit negativer Prognose eine Bewährungsstrafe eben doch zur Inhaftierung führen wird. Umgekehrt unterbleibt die Vollstreckung oft, weil bereits U-Haft verbüßt worden ist, die angerechnet wird, so daß das Gericht zwar zu einer kurzen Freiheitsstrafe verurteilt hat, diese aber nicht als Strafhafte (sondern als U-Haft) verbüßt wurde. Es liegt auf der Hand, daß bei einer so komplizierten Sachlage dem Grundsatz des § 47 StGB nicht durch neue Hauptstrafen entsprochen werden kann, sondern nur auf der Vollstreckungsebene.

### Statt neuer Hauptstrafen Verurteilung zu Strafeinheiten

Die Option, bei einer gerichtlich festgestellten Straftat und Strafhöhe auf der Vollstreckungsebene mit alternativen Sanktionen zu reagieren, löst nicht nur einige Probleme, sondern schafft auch neue. Die Gesetzgebung muß sich nämlich sehr genau überlegen, was passieren soll, wenn eine Geldstrafe uneinbringlich ist und eine Bewährungsaufgabe nicht erfüllt wird. Geregelt werden muß auch, was passieren soll, wenn gegen ein als Freiheitsstrafenersatz vorgesehenes Fahrverbot verstoßen worden ist. Daher empfiehlt es sich, die abstrakten Strafeinheiten<sup>14</sup> angemessen zu fixieren, um sie wie Umrechnungsfaktoren benutzen zu können. Bei einem Tagesatz und einem Tag Freiheitsstrafe ist das nach geltendem Recht anscheinend klar. Zu fragen ist nur, ob dieser Umrechnungsfaktor gerecht ist. Zu regeln ist nun, wieviele Stunden gemeinnützige Arbeit und wie viele Tage Fahrverbot mit einem Tag Freiheitsstrafe verrechnet werden sollen.<sup>15</sup>

Die Umrechnung sollte als reines Vollstreckungsproblem auf dieser Ebene entschieden

werden. Das erkennende Gericht würde demnach nur die Straftat und die Höhe der Geld- oder Freiheitsstrafe festsetzen. Den Vollstreckungsbehörden und dem Vollstreckungsgericht ist möglichst präzise gesetzlich vorzugeben, welche Alternativen zwingend bei uneinbringlichen Geldstrafen anzubieten sind und welche Surrogate bei an und für sich verwirkten und nicht zur Bewährung aussetzungsfähigen Freiheitsstrafen. Auf diese Weise könnte verhindert werden, daß die neuen Sanktionen, die in meinem Konzept ausschließlich als Surrogate für den Strafvollzug fungieren, zu einem dubiosen net-widening mißbraucht werden. Es liegt nämlich nur zu nahe, bei Wiederholungstätern früher als bisher freiheitsbeschränkende Maßnahmen anzuordnen.

Bei einer konsequenten *Vollstreckungslösung* sind die Bedenken ausgeräumt, die bislang fast einhellig etwa gegen das Fahrverbot erhoben worden sind. Die sogenannte elektronische Fußfessel wird zwar umstritten bleiben. Aber sie wird ohnehin überschätzt. Sie hat in Deutschland einen geringen Anwendungsbereich, weil ein Kurzstrafenvollzug nur bei negativer Prognose praktiziert wird. Dann wird aber auch kein Hausarrest verhängt werden. Also ist sie allenfalls bei Freiheitsstrafen über einem Jahr zu erwarten. Da aber ein so langer Hausarrest praktisch nicht durchführbar ist, könnte sie allenfalls vorübergehend bis zu einem Halbstrafenerlaß oder einer Begnadigung Sinn machen; etwa im Frauenstrafvollzug, wenn ansonsten Kinder unterzubringen wären, weil die Mutter (bei Vätern hängt die Gleichstellung von ihrer Familienorientierung ab) eine lange, nicht zur Bewährung aussetzungsfähige Freiheitsstrafe absitzen muß. Nach einer gewissen Zeit wäre aber dann ohnehin der Gnadenweg zu beschreiten, schon aus Gründen des Kindeswohls.

Neben der hier vorgeschlagenen Vollstreckungslösung sollte unbedingt die dritte Spur ausgebaut werden. *Restitution* ist ein zu beachtender Strafzweck, der nicht nur im Vorverfahren, sondern immer zu beachten ist. Zur Zeit gibt es zwar Modelle des Täter-Opfer-Ausgleichs, aber sie werden nur als Diversionsmodelle genutzt,<sup>16</sup> folgen also in erster Linie einer administrativen Rationalität. Danach wird Wiedergutmachung nur angeboten, wenn die Staatsanwaltschaft entlastet wird. Läßt es hingegen die Schwere des Delikts nicht zu, das Strafverfahren einzustellen, dann läuft § 46 a StGB faktisch leer. Dies ist bedauerlich, da Wiedergutmachung eine Reduktion einer an und für sich schuldangemessenen Strafe ermöglichen könnte. Sie könnte also verstärkt benutzt werden, um dem Opfer mehr Genugtuung zu verschaffen und dem Täter eine lange Freiheitsstrafe zu ersparen bzw. ihm einen Anreiz zu geben, Entschädigungen anzubieten, um seine Haftzeit zu reduzieren.

Es gäbe zahlreiche Alternativen zum Strafvollzug, aber wir denken und bewegen uns in einem zu eingeschränkten Gesichtsfeld. Nicht neue Hauptstrafen, sondern ein stringentes Konzept

der Haftstrafenvermeidung ist notwendig. Es darf nicht nur einer bürokratischen Rationalität folgen, sondern muß neben dem Anreiz, Kosten zu sparen, zumindest auch normativ überzeugen, was bedeutet, daß man die Prinzipien der Strafrechtsreform 1968–1975 aufnehmen und fortentwickeln muß. Ansonsten fragen sich übrigens auch die Wähler, was eigentlich eine rot-grüne Kriminalpolitik von der Änderungsgesetzgebung der Vergangenheit unterscheidet. Der Vorschlag, bei Ladendiebstahl und ähnlichem die Polizei mit neuen Kompetenzen zu versehen, erscheint mir nicht gerade als Aushängeschild für überzeugende Reformpolitik.

*Prof. Dr. Monika Frommel ist Direktorin des Instituts für Sanktionsrecht und Kriminologie an der Universität Kiel und Mitherausgeberin dieser Zeitschrift*

### Anmerkungen

- 1 Justizministerin Däubler-Gmelin beruft sich ausdrücklich auf dieses Motto, ZRP 3/99, S. 81 ff. (82/83).
- 2 vgl. die Rezension in diesem Heft von Wolfgang Ludwig-Mayerhofer, *Das Strafrecht und seine administrative Rationalisierung, Kritik der informellen Justiz*, 1998.
- 3 Vgl. zu dieser Problematik André Kuhn, *Alles oder Nichts*, NK 1/97, S. 18 ff.
- 4 a.a.O., S. 83.
- 5 Edda Weßlau, *Strafverteidiger* 5/99, S. 278 ff., 286.
- 6 Vgl. Fommel, NK 4/98, S. 7.
- 7 Däubler-Gmelin, *Stern* vom 10.12.98.
- 8 Die gemeinnützige Arbeit ist eine Alternative, aber warum die einzige? Vgl. hierzu Wolfgang Feuerhelm, *Gemeinnützige Arbeit als Alternative in der Geldstrafenvollstreckung*, KUP Band 6, Wiesbaden 1991.
- 9 Vgl. hierzu Wolfgang Feuerhelm und Frieder Dünkel/Rudolf Grosser, NK 1/99.
- 10 Diese Frage wird kontrovers diskutiert. Aber es liegt auf der Hand, daß die Zwei-Jahres-Schwelle wie ein Deckel den Anstieg des Strafniveaus bremst.
- 11 Weßlau, a.a.O., S. 280. Da Edda Weßlau die neuen Sanktionen ablehnt, bezieht sie sich mit diesem Hinweis nur auf die dritte Spur, die Restitution. Aber dasselbe Problem wie dort wiederholt sich bei den neuen Sanktionen, da auch sie eine Kooperation und nicht eine zwangsweise Durchsetzung verlangen.
- 12 Wolfgang Feuerhelm, NK 1/99, S. 22 ff., 25 (bezogen auf die neue Hauptstrafe »gemeinnützige Arbeit«).
- 13 Edda Weßlau, *Strafverteidiger* 5/99, S. 278 ff., S. 282/283.
- 14 Diesen Gedanken verdanke ich Franz Riklin, der auf dem 23. Strafverteidigertag in Bremen (13.03.1999) über Neue Sanktionskonzepte in Europa vorgetragen hat. Der Aufsatz wird in den Materialien der Strafverteidigervereinigungen demnächst abgedruckt werden.
- 15 Frommel, *Fahrverbot ist fein dosierbar*, Die ZEIT vom 26.11.98; ferner modifiziert in: NJ 1999, S. 5.
- 16 Interessant ist der von Jessica Hochmann vorgestellte Verfahrensablauf TOA, in: NK 1/98, S. 32. Die Minderung der Sanktion wird erwähnt, aber die Möglichkeit einer Verurteilung und Minderung der Strafe nach § 46 a StGB durch das Gericht taucht als TOA-Alternative nicht auf. Offenbar verführt das Wort »Ausgleich« dazu, ein Ausgleich statt Strafe zu denken.