

Danach zeigt sich:

- In den alten Ländern ist die Verfahrensdauer – bezogen auf die von der Polizei eingeleiteten Ermittlungsverfahren – vom Tag der Einleitung bis zum Tag des Eingangs bei der Staats- oder Anwaltschaft kürzer. 90 % wurden innerhalb von drei Monaten an die StA abgegeben, in den neuen Ländern waren es 81 %; in den alten Ländern benötigte die Polizei in 2,2 % der Verfahren mehr als sechs Monate, in den neuen Ländern betrug dieser Anteil 4,6 %.
- Entsprechendes gilt für die Verfahrensdauer vom Tag des Eingangs bei der Staats- oder Anwaltschaft bis zur Erledigung durch die StA. 85 % der Verfahren wurden in den alten Ländern innerhalb von drei Monaten erledigt, in den neuen Ländern waren es 75 %; länger als sechs Monate waren in den alten Ländern 5 % der Verfahren anhängig, in den neuen Ländern 11 %.
- Auch bei der weiteren Differenzierung nach der Art der Erledigung – durch Einstellung, durch Antrag auf Erlass eines Strafbefehls, durch Anklage vor dem Amtsgericht oder Landgericht – zeigt sich, dass in den alten Ländern der Anteil der in kürzerer Zeit (innerhalb eines Monats, innerhalb von drei oder von sechs Monaten) erledigten Verfahren höher war.

Worauf diese Unterschiede beruhen, lässt sich aus der StA-Statistik nicht erkennen. Hierzu bedürfte es genauer Angaben vor allem zur Geschäftsbelastung sowie zu den Verfahrensgegenständen.

3.3 Gerichtliches Verfahren

Kernpunkte

- ◆ Vier von fünf strafgerichtlichen Hauptverfahren enden mit einer Verurteilung. Die Nichtverurteilung beruht weitaus überwiegend auf einer Einstellung, nicht auf einem Freispruch.
- ◆ Neben einer Strafe – oder bei schuldunfähigen Tätern selbständig – kann auf eine Maßregel der Besserung und Sicherung erkannt werden. Freiheitsentziehende Maßregeln sind zwar selten, von ihnen wurde aber in den letzten zwei Jahrzehnten deutlich mehr Gebrauch gemacht, insbesondere in Form einer Unterbringung suchtkranker Täter in einer Entziehungsanstalt. Unter den nicht-freiheitsentziehenden Maßregeln dominiert die Entziehung der Fahrerlaubnis. 1998 wurde mehr als der Hälfte aller wegen Straftaten im Straßenverkehr Abgeurteilten die Fahrerlaubnis entzogen. Gegenüber weiteren 12 % wurde ein befristetes Fahrverbot angeordnet.
- ◆ Jugendstrafrecht und allgemeines Strafrecht weisen ein unterschiedliches Rechtsfolgensystem auf: Das Jugendstrafrecht bietet für die Rückfallverhinderung weitergehendere Möglichkeiten einer abgestuften, erzieherisch gestalteten Reaktion als das allgemeine Strafrecht. Jugendstrafrecht findet Anwendung bei Jugendlichen. Bei Heranwachsenden kommt es dann zur Anwendung, wenn der Heranwachsende noch einem Jugendlichen gleichsteht oder er eine jugendtypische Verfehlung begangen hat. Die richterliche Praxis hat daran festgehalten, bei Heranwachsenden überwiegend nach Jugendstrafrecht zu verfahren, weil dies bessere Möglichkeiten bietet, auf die Lebenslagen und Probleme junger Menschen einzugehen.
- ◆ Die Entwicklung der Sanktionierungspraxis des Jugendstrafrechts ist gekennzeichnet durch
 - die Zurückdrängung formeller Sanktionen zugunsten informeller, die Verurteilung vermeidende Reaktionen (Diversion),
 - die Zurückdrängung stationärer Sanktionen zugunsten solcher ambulanter Art,
 - den vermehrten Gebrauch helfender, betreuender und restitutiver Maßnahmen, die nicht nur dem Gedanken der Erziehung und Resozialisierung, sondern auch der Wiedergutmachung und damit den berechtigten Opferbelangen besser Rechnung tragen können.
- ◆ Auch im allgemeinen Strafrecht ist die Entwicklung der Sanktionierungspraxis durch den zunehmenden Gebrauch informeller und ambulanter formeller Sanktionen gekennzeichnet. Mit einem Anteil von über 80 % ist die Geldstrafe die weitaus am häufigsten verhängte Strafe.
- ◆ Sowohl im Jugendstrafrecht als auch im allgemeinen Strafrecht nimmt in den letzten Jahren unter den Verurteilten der Anteil der zu mittel- und langfristigen Freiheitsstrafen Verurteilten zu. Dies kann aus statistischer Sicht eine Folge des zunehmenden Gebrauchs von Diversion anstelle der Verurteilung bei leichter und mittelschwerer Kriminalität sein. Ob dieser Anstieg darüber hinaus eine Veränderung der

Strafzumessungspraxis oder eine Veränderung der Schwere der Kriminalität widerspiegelt, ist statistisch nicht erkennbar.

- ◆ Seit Anfang der neunziger Jahre hat die absolute Zahl der zu unbedingter Freiheits- oder Jugendstrafe Verurteilten deutlich zugenommen. Die Zahl der zu einer unbedingten Freiheitsstrafe Verurteilten lag 1998 um 27 % über jener des Jahres 1990, bei den unbedingten Jugendstrafen sogar um 45 %. Zusammen mit Veränderungen in der Zusammensetzung der Gefangenenpopulation führt dies zu einer gravierenden Verschärfung der Probleme des Strafvollzugs.
- ◆ Die weit überwiegende Zahl aller erstinstanzlichen Verfahren wird von den Amtsgerichten erledigt, und zwar in relativ kurzer Zeit: Vier von fünf Verfahren werden innerhalb von sechs Monaten abgeschlossen.

3.3.1 Untersuchungshaft

Eine Untersuchungshaftstatistik, die Auskunft geben würde über Anordnung und Vollzug der Untersuchungshaft, gibt es in Deutschland nicht. Die Untersuchungshaftproblematik führt auch statistisch ein „Schattendasein“. In der Strafvollzugsstatistik wird zwar die Zahl der Untersuchungsgefangenen zum 31. 12. erfasst¹¹¹⁰, doch sind – bedingt durch die Erfassung nur zum Stichtag – die Untersuchungsgefangenen systematisch untererfasst¹¹¹¹, in der Zu- beziehungsweise Abgangsstatistik durch die Erfassung einer jeden Verlegung dagegen systematisch übererfasst. In der StVStat wird erst seit 1975 erfasst, ob und aus welchen Gründen gegen Abgeurteilte Untersuchungshaft angeordnet worden ist.¹¹¹² Keine Angaben liegen demnach in der StVStat vor hinsichtlich jener Tatverdächtiger, die nicht abgeurteilt werden.

Abgeurteilte mit Untersuchungshaft werden fast ausnahmslos auch verurteilt; 1998 wurden lediglich 2 % nicht verurteilt. Die Untersuchungshaftraten, das heißt die Anteile der Untersuchungsgefangenen an den jeweiligen Verurteilten eines Berichtsjahres, sind in der ersten Hälfte der achtziger Jahre, nicht zuletzt unter dem Einfluss der Kritik aus Wissenschaft und Öffentlichkeit, es werde zu viel, zu schnell und zu lang verhaftet, zurückgegangen.¹¹¹³ Seit Ende der achtziger Jahre steigen sie jedoch wieder an. Unterschiedliche Entwicklungen zeigen sich hierbei im Jugendstrafrecht und im allgemeinen Strafrecht (vgl. Schaubild 3.3-1).

Im Jugendstrafrecht war es offenbar vor allem die Haftpraxis hinsichtlich der Nichtdeutschen, die zunächst zu einem überproportional hohen Anstieg geführt hat.¹¹¹⁴ Möglicherweise – einschlägige Untersuchungen fehlen – hängt der Rückgang der U-Haftrate mit dem seit 1993 erfolgenden Rückgang des Ausländeranteils unter den Verurteilten zusammen.¹¹¹⁵ Die U-Haftrate im Jugendstrafrecht liegt aber immer noch über jener im allgemeinen Strafrecht.¹¹¹⁶ Als Haftgrund für die Anordnung von U-Haft wird in der StVStat in über 90 % der Fälle Flucht oder Fluchtgefahr ausgewiesen.

¹¹¹⁰ Diese Daten werden in der (monatlichen und aufs Jahr aggregierten) Statistik über Zugänge, Bestand und Abgänge erhoben. Die Interpretation ist aber problematisch, da für Zu- und Abgänge unterschiedliche Gründe vorliegen können.

¹¹¹¹ Bei einer durchschnittlichen Dauer von zwei Monaten wird nur jeder sechste Untersuchungsgefangene erfasst, weil die Ergebnisse der Stichtagszählung eine Funktion von Zahl der Gefangenen und Inhaftierungsdauer sind.

¹¹¹² Zu Vorbehalten hinsichtlich der Vollständigkeit der Erfassung vgl. PFEIFFER, C. und R. STROBL, 1992, S. 108 ff.

¹¹¹³ Hierzu m. w. N. GEBAUER, M., 1987; HEINZ, W., 1987; SCHÖCH, H., 1987.

¹¹¹⁴ Vgl. JEHLE, J.-M., 1995, S. 7, 54 ff.

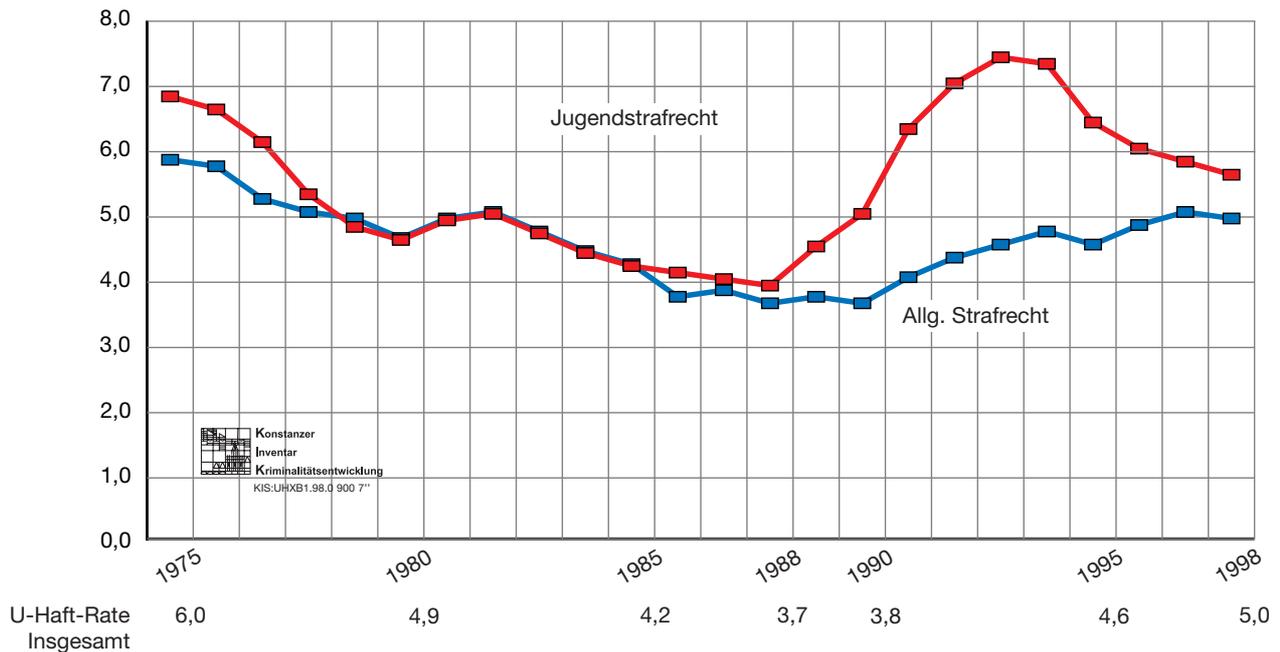
¹¹¹⁵ Der Ausländeranteil unter den verurteilten Jugendlichen und Heranwachsenden stieg von 20 % (1990) auf 33 % (1993) an. Seitdem geht er wieder zurück auf 26 % (1998).

¹¹¹⁶ Vgl. JEHLE, J.-M., 1995. Nach dessen Ergebnissen der Untersuchung bleibt die U-Haftpraxis aber auch bei Berücksichtigung der Probleme der Zuwandererkriminalität hinter den Intentionen des Gesetzgebers zurück: „So erscheinen unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit die immer noch hohen Anteile von Vermögensdelikten im weiteren Sinne, von kurzer Haftdauer und von ambulanten Sanktionen bei jugendlichen Abgeurteilten mit Untersuchungshaft problematisch. Dass bei der Anordnungspraxis durchaus Spielräume bestehen, darauf weisen die erheblichen regionalen Unterschiede hin. ... Der Befund, dass Jugendliche wegen weniger schwerer Delikte und kürzer inhaftiert sowie seltener mit vollstreckbaren Freiheitsentziehungen sanktioniert werden als Erwachsene, kann auch so gedeutet werden, dass hier neben strafrechtlichen Kriterien die soziale und persönliche Situation der Verhafteten eine verstärkte Rolle spielt. Insoweit werden offenbar die vom Gesetzgeber vorgesehenen Instrumente, insbesondere Einschaltung der Jugendgerichtshilfe und die Bereitstellung alternativer Heimplätze, in der Praxis nicht im intendierten Maß wirksam“.

Nur jeder zweite verurteilte Untersuchungsgefangene wird zu einer unbedingten (nicht zur Bewährung ausgesetzten) Freiheits- oder Jugendstrafe verurteilt.¹¹¹⁷ Ein ganz erheblicher Teil der Verurteilten erlebt deshalb den Freiheitsentzug nur in seiner resozialisierungsfeindlichsten Form, nämlich in der Form der Untersuchungshaft. Dies gilt, entgegen der Intention des JGG, auch bei jungen Straftätern.

Schaubild 3.3-1:

Untersuchungshaftraten nach Jugendstrafrecht und nach allgemeinem Strafrecht, Anteile bezogen auf nach Jugendstrafrecht beziehungsweise allgemeinem Strafrecht Verurteilte, alte Länder 1975-1998*



* seit 1995 einschließlich Gesamtberlin

Datenquelle: Strafverfolgungsstatistik.

Zwischen den Ländern bestehen große Unterschiede in der Höhe der Untersuchungshaftraten, insbesondere bei jungen Menschen. Die Bandbreite reicht hier von 4 % (Niedersachsen) bis zu 18 % (Hamburg).¹¹¹⁸ Sie sind freilich in hohem Maße beeinflusst durch die Varianz im Einstellungsverhalten. Je mehr Straftaten der leichten und mittelschweren Kriminalität eingestellt werden, umso höher ist – erwartungsgemäß – die (auf die Zahl der Verurteilten bezogene) Untersuchungshaftrate.

3.3.2 Abgeurteilte und Verurteilte

1998 wurden in den alten Ländern (einschließlich Berlin-Ost) insgesamt 947.187 Personen abgeurteilt, das heißt ein Hauptverfahren wurde rechtskräftig abgeschlossen, sei es durch Verurteilung, Einstellung, Freispruch oder durch die selbständige Anordnung von Maßregeln der Besserung und Sicherung. Von den Abgeurteilten wurden 791.549 Personen (81,3 %) verurteilt. Freigesprochen wurden 2,6 %, bei 16 % wurde das Hauptverfahren durch die Strafgerichte eingestellt. Sonstige Entscheidungen mit einem Anteil von insgesamt 0,1 % waren die selbständige beziehungsweise neben einem Freispruch erfolgende Anordnung von Maßregeln der Besserung und Sicherung gem. §§ 61 ff. StGB (N=558)¹¹¹⁹, das Absehen von

¹¹¹⁷ Vgl. HEINZ, W., 2000a, Schaubild 20 und 40.

¹¹¹⁸ Die Unterschiede der U-Haftraten bei den nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten ist deutlich geringer; sie reichen von 3 % (Bremen, Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland und Thüringen) beziehungsweise 4 % (Berlin, Brandenburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein) bis zu 7 % (Hessen, Sachsen) beziehungsweise 8 % (Hamburg).

¹¹¹⁹ Die Zahl der insgesamt verhängten Maßregeln der Besserung und Sicherung ist deutlich höher, die weit überwiegende Zahl wird neben einer Strafe verhängt.

Strafe (§ 60 StGB; N=718) sowie die Überweisung von jugendlichen Straftätern an den Vormundschaftsrichter (§ 53 JGG; N=25). In den letzten Jahrzehnten blieb die – auf die Zahl der jeweils Abgeurteilten bezogene – Verurteiltenrate im Wesentlichen konstant.

1998 erfolgten 85 % der Aburteilungen nach allgemeinem Strafrecht. Wird differenziert zwischen den nach allgemeinem und den nach Jugendstrafrecht Abgeurteilten, dann zeigen sich erhebliche Unterschiede in den Verurteilungsraten. Im Unterschied zur im Wesentlichen konstant gebliebenen Verurteiltenrate des allgemeinen Strafrechts¹¹²⁰ ist die entsprechende Rate im Jugendstrafrecht¹¹²¹ in den letzten beiden Jahrzehnten von 76 % auf 63 % zurückgegangen. Dies beruht ausschließlich auf der Zunahme der Einstellungen gem. § 47 JGG. Dies entspricht der Konzeption des Gesetzgebers, der in § 47 JGG Möglichkeiten der erzieherisch motivierten, mit Auflagen oder Weisungen verbundenen Verfahrenseinstellung geschaffen hat, die über die Einstellungsmöglichkeiten des allgemeinen Strafverfahrensrechts weit hinausreichen.

In welchem Umfang von den Opportunitätsvorschriften im Hauptverfahren Gebrauch gemacht wird, hängt unter anderem davon ab, ob und inwieweit die Staatsanwaltschaft die aus Sicht des Gerichts einstellungsgeeigneten Fälle bereits selbst eingestellt hat. Deshalb überrascht nicht, dass nicht nur zwischen den Altersgruppen Unterschiede in den Nicht-Verurteiltenraten bestehen, sondern auch zwischen den Ländern. Zwar fehlen statistische Informationen über den Gebrauch der Opportunitätsvorschriften hinsichtlich der einzelnen Altersgruppen, eine brauchbare Annäherung dürften jedoch die Angaben über die Nicht-Verurteilungen sein:¹¹²²

- 1998 wurden im früheren Bundesgebiet (einschließlich Berlin-Ost) 19 % der Abgeurteilten nicht verurteilt. Von den abgeurteilten Jugendlichen wurden 41 % nicht verurteilt, bei den Heranwachsenden waren es 26 %, bei den Erwachsenen 15 %.
- Die Varianz wird größer, wenn die Ebene der Länder einbezogen wird. Die Bandbreite der Nicht-Verurteilungsraten reichte bei den Erwachsenen von 8 % (Brandenburg) bis zu 19 % (Bremen, Nordrhein-Westfalen). Bei den Heranwachsenden, bei denen unter Anwendung des Jugendstrafrechts die erweiterten Einstellungsmöglichkeiten des § 47 JGG zur Verfügung stehen, waren die Unterschiede deutlich größer (10 % Sachsen, 68 % Hamburg). Bei den Jugendlichen waren die Unterschiede in den Nicht-Verurteilungsraten noch einmal höher (14 % Rheinland-Pfalz, 79 % Bremen).

Durch diese Unterschiede in der Einstellungspraxis der Gerichte werden allerdings die durch das Einstellungsverhalten der Staatsanwaltschaften begründeten Unterschiede (vgl. oben 3.2.2.4) nicht ausgeglichen. Die Abstände zwischen den höchsten und niedrigsten Diversionsraten werden im Ländervergleich sogar noch etwas größer.¹¹²³

3.3.3 Maßregeln der Besserung und Sicherung

Auf eine Maßregel der Besserung und Sicherung kann entweder neben einer Strafe oder selbständig – bei schuldunfähigen Tätern – erkannt werden. Die Maßregeln der Besserung und Sicherung knüpfen an die Gefährlichkeit des Täters an und dienen, wenngleich aus Anlass einer begangenen Straftat verhängt, aus-

¹¹²⁰ Vgl. HEINZ, W., 2001 (Tabelle: Nach allgemeinem Strafrecht Abgeurteilte nach Art der Entscheidung, 1976 bis 1998; Straftaten insgesamt).

¹¹²¹ Vgl. HEINZ, W., 2001 (Tabelle: Nach Jugendstrafrecht Abgeurteilte nach Art der Entscheidung, 1976 bis 1998; Straftaten insgesamt).

¹¹²² Vgl. HEINZ, W., 2001 (Tabelle: Nichtverurteilte nach Altersgruppen und nach Ländern, 1998).

¹¹²³ 1998 betrug – im Jugendstrafrecht (vgl. Schaubilder 3.2-2 und 3.3-5) – der Abstand zwischen dem Land mit der höchsten Diversionsrate und jenem mit der niedrigsten Diversionsrate – bezogen auf Verfahren – auf der Ebene der StA 27 Prozentpunkte (Berlin 36 %, Hamburg 63 %), unter Berücksichtigung auch der Einstellungen durch das Gericht betrug – bezogen auf Personen – der Abstand hingegen 31 Prozentpunkte (Bayern 60 %, Hamburg 91 %). Im allgemeinen Strafrecht (vgl. Schaubilder 3.2-3 und 3.3-10) betrug der Abstand auf der Ebene der StA 20 Prozentpunkte (Bayern 31 %, Schleswig-Holstein 51 %), insgesamt 22 Prozentpunkte (Bayern 39 %, Schleswig-Holstein 61 %). Die Einstellung durch die Gerichte führt also nicht zu einer Annäherung der Extreme, bewirkt aber – jedenfalls im Jugendstrafrecht – eine Verschiebung in der Rangfolge der Länder.

schließlich dem Schutz der Allgemeinheit vor zukünftigen Taten. Durch therapeutische oder pädagogische Einwirkung soll die Tätergefährlichkeit beseitigt, durch Isolierung des Täters oder durch Ausschluss von bestimmten Tätigkeiten soll die Gesellschaft vor dem Täter gesichert werden. Das geltende Strafrecht kennt als Maßregeln mit dem vorwiegenden Ziel der Besserung die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus (§ 63 StGB) oder in einer Entziehungsanstalt (§ 64 StGB). Vorwiegend der Sicherung dienen die Sicherungsverwahrung (§ 66 StGB), die Entziehung der Fahrerlaubnis (§ 69 StGB) und das Berufsverbot (§ 70 StGB). Sowohl Sicherungs- als auch Besserungsfunktion hat die Führungsaufsicht (§ 68 StGB).

Vor allem die Sicherungsverwahrung als „eine der letzten Notmaßnahmen der Kriminalpolitik“¹¹²⁴ war und ist eine der kriminalpolitisch umstrittensten Maßnahmen.¹¹²⁵ Durch das 1. StrRG 1969 wurden die Anforderungen an die Anordnung von Sicherungsverwahrung verschärft, um deren ultima ratio-Charakter deutlicher zu betonen. Es kam infolgedessen zu einem starken Rückgang der Anordnungen von Sicherungsverwahrung.¹¹²⁶ Durch das unter dem Eindruck von zwei Sexualmorden an Kindern entstandene „Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten“ wurden 1998 die Anordnungsvoraussetzungen für Sicherungsverwahrung wieder abgesenkt, freilich ohne Beschränkung auf schwere Sexualdelikte. Deshalb hat bereits diese Regelung in der Wissenschaft überwiegend Ablehnung erfahren, nicht zuletzt wegen der prognostischen Unsicherheiten.¹¹²⁷ Dennoch wird derzeit in der Kriminalpolitik vorgeschlagen, eine „nachträgliche Sicherungsverwahrung“ einzuführen, durch die vorbeugender Freiheitsentzug gegen Täter ermöglicht werden soll, deren Gefährlichkeit erst in der Haft erkennbar wird.¹¹²⁸ Umstritten ist dabei schon, ob solche Regelungen der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterliegen.

Der Anteil der Abgeurteilten, gegen die freiheitsentziehende Maßregeln der Besserung und Sicherung (Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus, in einer Entziehungsanstalt, in Sicherungsverwahrung) angeordnet wurden, ist insgesamt sehr gering, in den letzten zwei Jahrzehnten jedoch deutlich gestiegen.¹¹²⁹ 1976 kamen auf 100 Abgeurteilte 0,10 mit freiheitsentziehenden Maßregeln, 1998 0,19.¹¹³⁰ Dieser Anstieg geht vor allem zurück auf die zunehmend häufiger angeordnete Unterbringung in einer Entziehungsanstalt.

Unter den nicht-freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung (Führungsaufsicht, Berufsverbot, Entziehung der Fahrerlaubnis) dominiert die Fahrerlaubnisentziehung. Sie wird dann angeordnet, wenn jemand bei oder im Zusammenhang mit dem Führen eines Kraftfahrzeuges oder unter Verletzung der Pflichten eines Kraftfahrzeugführers eine rechtswidrige Tat begangen hat, zum Beispiel eine fahrlässige Körperverletzung im Straßenverkehr oder eine Trunkenheitsfahrt. Mit der Fahrerlaubnisentziehung wird eine Sperre für die Erteilung einer neuen Fahrerlaubnis verbunden. Alternativ kann als Denkmittelstrafe gegen Kraftfahrzeugfahrer neben einer Freiheits- oder Geldstrafe ein Fahrverbot verhängt werden (§ 44 StGB). Im Unterschied zur Fahrerlaubnisentziehung bleibt der Verurteilte bei dieser Nebenstrafe Inhaber der Fahrerlaubnis, er darf von ihr nur für die im Urteil bestimmte Dauer (ein bis drei Monate) keinen Gebrauch machen.

¹¹²⁴ Schriftlicher Bericht des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform (BT-Drs. V/4094, S. 19).

¹¹²⁵ Zusammenfassend aus rechtlicher, kriminalpolitischer und empirischer Sicht vgl. KINZIG, J., 1996.

¹¹²⁶ Vgl. HEINZ, W., 2001 (Tabelle: Abgeurteilte mit freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung, 1976 bis 1998).

¹¹²⁷ Vgl. die Nachweise bei SCHÖCH, H., 1998, S. 1261.

¹¹²⁸ Vgl. PEGLAU, J., 2000. Baden-Württemberg hat inzwischen auf polizeirechtlicher Grundlage das „Gesetz über die Unterbringung besonders rückfallgefährdeter Straftäter (Straftäter-Unterbringungsgesetz – StrUBG)“ vom 14. März 2001 (GBl., 188) erlassen, das eine nachträgliche Unterbringung von Strafgefangenen über das Ende ihrer Freiheitsstrafe hinaus ermöglichen soll. Vgl. hierzu KINZIG, J., 2001.

¹¹²⁹ In eine Entziehungsanstalt eingewiesen wurden 1998 1.061 Abgeurteilte, bei 770 wurde eine Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus angeordnet, Sicherungsverwahrung wurde bei 61 Abgeurteilten verhängt.

¹¹³⁰ Vgl. HEINZ, W., 2001 (Tabelle: Abgeurteilte mit freiheitsentziehenden Maßregeln der Besserung und Sicherung, 1976 bis 1998).

1998 wurde im früheren Bundesgebiet (einschließlich Berlin) insgesamt 56 % der Abgeurteilten im Straßenverkehr die Fahrerlaubnis entzogen und weiteren 12 % ein Fahrverbot erteilt.¹¹³¹ In den letzten zwei Jahrzehnten wurde von diesen Reaktionsmöglichkeiten zunehmend Gebrauch gemacht. Seit Mitte der 70er Jahre stieg der Anteil der mit einer Fahrerlaubnisentziehung oder einem Fahrverbot belegten Abgeurteilten von 52 % (1976) auf 69 % (1998) an. Mit einem Anteil zwischen 82 % und 89 % an der Summe aller Fahrerlaubnisentziehungen/Fahrverboten dominiert die Fahrerlaubnisentziehung.

3.3.4 Zu Strafen Verurteilte

3.3.4.1 Das Rechtsfolgensystem im Jugendstrafrecht und im allgemeinen Strafrecht

Kennzeichnend für das deutsche Strafrecht ist die seit 1923 bestehende Unterscheidung von Jugendstrafrecht und allgemeinem Strafrecht. Das Jugendstrafrecht gilt für Jugendliche (zur Tatzeit 14- bis unter 18-Jährige) und Heranwachsende (zur Tatzeit 18- bis unter 21-Jährige). Die jugendspezifischen Rechtsfolgen des JGG sind auch auf einen Heranwachsenden anzuwenden, wenn dieser entweder „zur Zeit der Tat nach seiner sittlichen und geistigen Entwicklung noch einem Jugendlichen gleichstand“ oder wenn es sich um eine „Jugendverfehlung“ handelt (§ 105 Abs. 1 JGG). Neben den erzieherisch motivierten Möglichkeiten, das Verfahren gem. §§ 45, 47 JGG einzustellen (Diversion beziehungsweise informelle Sanktion), kennt das JGG drei Kategorien von formellen Rechtsfolgen, nämlich Erziehungsmaßnahmen, Zuchtmittel und Jugendstrafe. Ferner sind auch im Jugendstrafrecht einige der Nebenfolgen des StGB, insbesondere die Erteilung eines Fahrverbots, und einige der Maßnahmen der Besserung und Sicherung (§§ 6, 7 JGG) zulässig. Erziehungsmaßnahmen sind nicht „wegen“, sondern „aus Anlass der Straftat“ anzuordnende Weisungen (§ 10 JGG) oder Hilfen zur Erziehung (§ 12 JGG), deren Zweck nicht in der Ahndung der Tat, sondern ausschließlich in der Erziehung des Täters bestehen soll. Zuchtmittel (§ 13 Abs. 2 JGG), also Verwarnungen (§ 14 JGG), Auflagen, wie Arbeits- oder Geldauflage (§ 15 JGG) oder Jugendarrest (§ 16 JGG), sind Reaktionen mit ahndendem Charakter. Die Jugendstrafe – Freiheitsentzug in einer Jugendstrafanstalt – ist die einzige echte Kriminalstrafe des Jugendstrafrechts.¹¹³² Sowohl die Verhängung als auch die Vollstreckung der verhängten Jugendstrafe können zur Bewährung ausgesetzt werden.

Durch die Strafrechtsreform von 1969 wurde das Sanktionensystem des allgemeinen Strafrechts grundlegend reformiert. Das allgemeine Strafrecht kennt als Hauptstrafe die Geldstrafe (§ 40 StGB) sowie die (zeitige oder lebenslange) Freiheitsstrafe (§ 38 StGB). Als Nebenstrafe ist das Fahrverbot (§ 44 StGB) ausgestaltet sowie – als Nebenstrafe besonderer Art – die Vermögensstrafe (§ 43a StGB). Die Strafaussetzung zur Bewährung, die bei Freiheitsstrafen bis zwei Jahre möglich ist, ist – wie im JGG – eine Modifikation der Freiheitsstrafenvollstreckung, die in einem bedingten Verzicht auf Vollstreckung besteht, um deren schädliche Wirkungen zu vermeiden.

3.3.4.2 Verurteilte nach Altersgruppen (Jugendliche und Heranwachsende)

1998 wurden in den alten Ländern (einschließlich Berlin) 791.549 Personen verurteilt, davon 49.275 (6 %) Jugendliche, 71.930 (9 %) Heranwachsende und 670.344 (85 %) Erwachsene. Bei 699.548 kam allgemeines Strafrecht, bei 92.001 kam Jugendstrafrecht zu Anwendung, also bei gut jedem Neunten (11,6 %).

Der Anteil der nach Jugendstrafrecht verurteilten Heranwachsenden betrug 1954 20 %, 1998 59 %. Für diese vermehrte Einbeziehung der Heranwachsenden in das Jugendstrafrecht war und ist insbesondere die Auffassung entscheidend, dass sich nach Erkenntnissen der Entwicklungspsychologie, der Jugendsoziologie und der Pädagogik für viele junge Menschen die Phase des Erwachsenwerdens über das 20. Lebens-

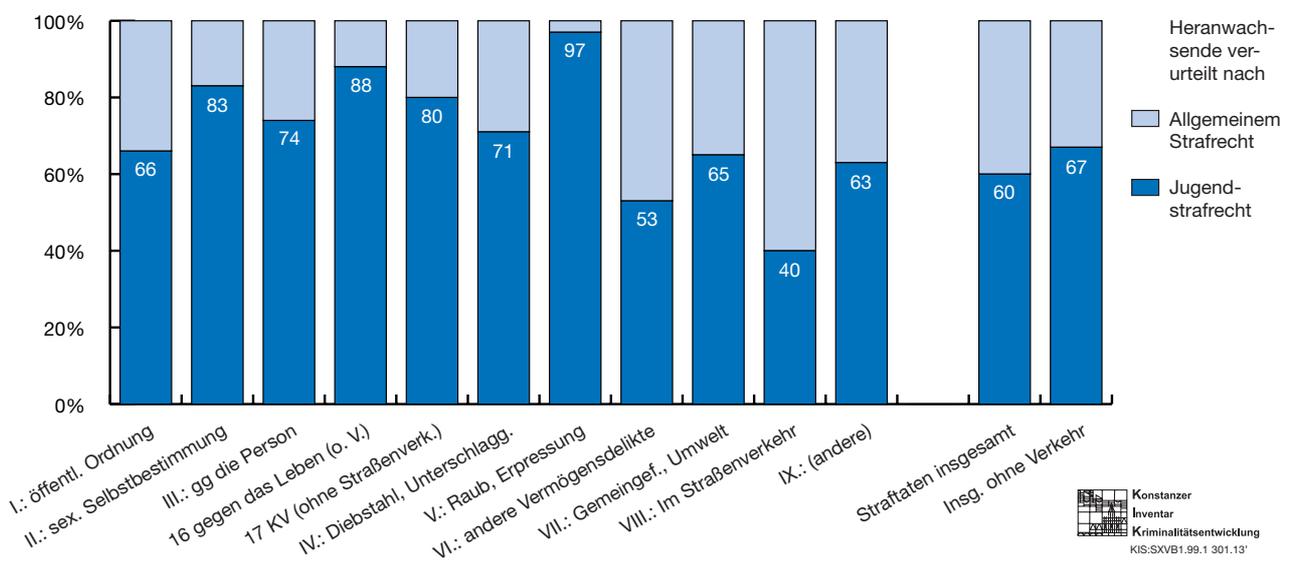
¹¹³¹ Vgl. HEINZ, W., 2001 (Tabelle: Entziehung der Fahrerlaubnis (Sperre) und Fahrverbot).

¹¹³² Die Dauer der Jugendstrafe beträgt mindestens 6 Monate und (bei Jugendlichen) höchstens 5 Jahre, jedoch, wenn nach allgemeinem Strafrecht eine Höchststrafe von mehr als 10 Jahren Freiheitsstrafe angedroht ist, 10 Jahre (§ 18 Abs. 1 JGG). Bei nach Jugendstrafrecht verurteilten Heranwachsenden beträgt das Höchstmaß in jedem Fall 10 Jahre (§ 105 Abs. 3 JGG).

jahr verlängert hat¹¹³³ und dass es mit den vielfältigeren und differenzierteren Mitteln des Jugendstrafrechts eher als mit jenen des Erwachsenenrechts möglich ist, auf die besonderen Lebenslagen und Probleme junger und heranwachsender Menschen einzugehen und damit sowohl eher eine Straftatwiederholung zu vermeiden als auch Opferbelange zu berücksichtigen. Die Anwendung des wenig flexiblen Erwachsenenstrafrechts erhöht, so wird befürchtet, die Gefahr negativer Folgen für die Sozialisation und schmälert die Möglichkeiten, auf die Bedürfnisse des Opfers einzugehen. Von weiten Teilen der Wissenschaft und der Jugendkriminalrechtspflege wird deshalb gefordert, „Heranwachsende nicht vermehrt nach Erwachsenenrecht abzuurteilen, sondern vielmehr ... generell in das JGG einzubeziehen“¹¹³⁴, zumindest aber das Heranwachsendenstrafrecht in seinem heutigen Zuschnitt zu erhalten.¹¹³⁵

Schaubild 3.3-2:

Die strafrechtliche Behandlung der Heranwachsenden nach Hauptdeliktsgruppen 1998, Anteile der nach Jugend- und allgemeinem Strafrecht verurteilten Heranwachsenden, alte Länder einschließlich Gesamtberlin



Datenquelle: Strafverfolgungsstatistik.

Bis 1988 stieg der Anteil der nach Jugendstrafrecht verurteilten Heranwachsenden fast kontinuierlich; seitdem ist er leicht zurückgegangen.¹¹³⁶ Dies beruht indes auf einer zunehmend zurückhaltenderen Anwendung des Jugendstrafrechts auf die nichtdeutschen Heranwachsenden. Die Rate der nach Jugendstrafrecht verurteilten deutschen Heranwachsenden blieb dagegen seit Anfang der achtziger Jahre auf hohem Niveau – mehr als 60 % – bei nur geringen Schwankungen im Wesentlichen konstant. Die Jugend-

¹¹³³ Durch die Verlängerung schulischer und beruflicher Ausbildung hat sich das Ende der Berufsausbildung zunehmend in das dritte Lebensjahrzehnt verschoben. „Wichtige Ereignisse beim Übergang von der Jugendlichen- zur Erwachsenenrolle, wie Eintritt in das Berufsleben oder Gründung einer Familie, hängen vom individuellen Lebenslauf ab und fallen heute meist in das dritte Lebensjahrzehnt“ (STATISTISCHES BUNDESAMT, 2000, S. 9). Dies hat Folgewirkungen sowohl für die moralischen Reifeprozesse wie für die Identitätsentwicklung; weniger als früher kann deshalb von einer bestimmten Altersschwelle ausgegangen werden.

¹¹³⁴ DVJJ (Hg.) 1999, Forum II, These 14, S. 776, die damit eine alte Forderung der DVJJ aufgreifen.

¹¹³⁵ Vgl. u. a. die Resolution des 1. Bundestreffens der Jugendrichter/innen und Jugendstaatsanwälte/innen von 1993: „Mit Nachdruck wenden die Teilnehmer/innen des Bundestreffens sich ferner gegen die Forderung, 18- bis 20-jährige Täter in der Regel nach Erwachsenenstrafrecht zu behandeln. Dem stehen längst bekannte Befunde entgegen, dass Täter dieser Altersgruppe sich häufig noch in ihrer Persönlichkeitsentwicklung befinden und gerade bei ihnen ein besonderer Bedarf an individueller Reaktion besteht.“ (DVJJ-Journal 1993, S. 321). Vgl. ferner die Erklärung zur „Gegenreform im Jugendstrafrecht“ von 52 Jugendstrafrechtsprofessoren und Kriminologen vom August 1998 (DVJJ-Journal 1998, S. 203 ff.), die sich dafür aussprachen, „sowohl die Strafmündigkeitsgrenze von 14 Jahren beizubehalten als auch die Regelungen des Heranwachsendenstrafrechts in ihrem heutigen Zuschnitt zu erhalten.“

¹¹³⁶ Vgl. HEINZ, W., 2000a, Schaubild 23.

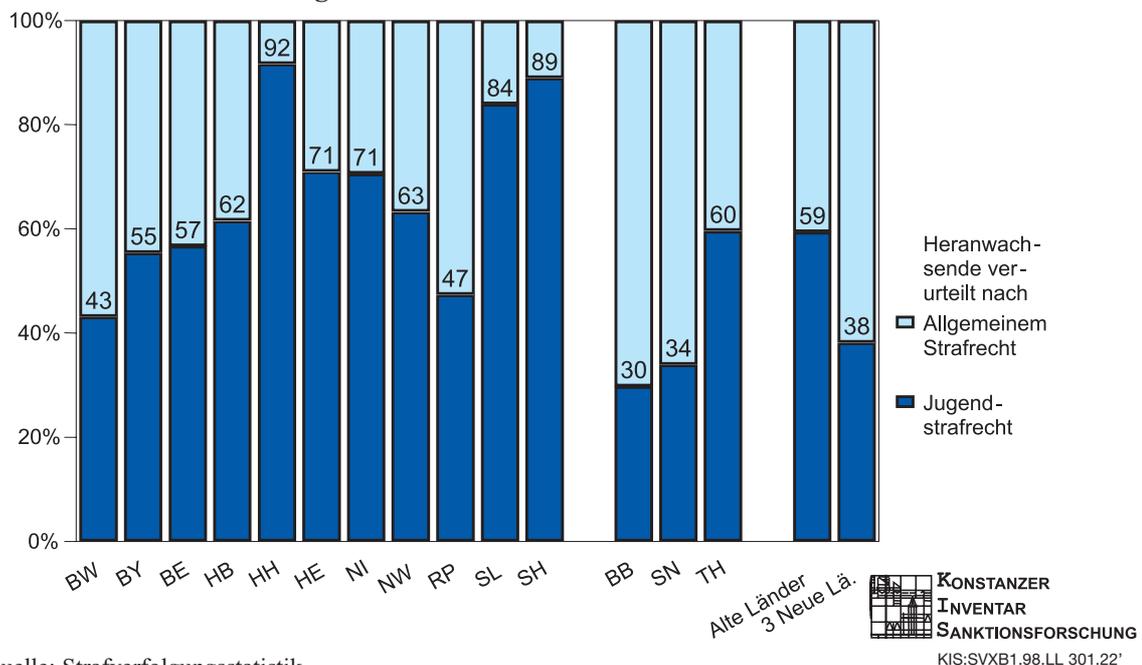
strafrechtspflege blieb demnach, trotz vielfach erhobener Forderungen nach vermehrter Anwendung von allgemeinem Strafrecht auf Heranwachsende, der auf Erfahrungen in der Vergangenheit gestützten und kriminalpolitisch gut begründeten Linie treu, das zur Rückfallprävention besser geeignete Jugendstrafrecht anzuwenden. Die deliktsspezifische Analyse zeigt, dass die Anwendung von Jugendstrafrecht, jedenfalls in der Tendenz, mit der Schwere der Straftat zunimmt (vgl. Schaubild 3.3-2).

Deliktsspezifische Ausfilterungseffekte durch unterschiedlichen Gebrauch der Diversionen sind eher bei leichter und mittelschwerer Kriminalität zu erwarten; sie erklären jedenfalls nicht das Ausmaß der Unterschiede in der Anwendung von Jugendstrafrecht. Auf Delikte, die keine schweren Rechtsfolgen nach sich ziehen und in einem summarischen Verfahren behandelt werden können, findet eher allgemeines Strafrecht Anwendung, das – im Unterschied zum Jugendstrafrecht¹¹³⁷ – die Verurteilung im Strafbefehlsverfahren erlaubt. Dies ist mit einer der wesentlichen Gründe für die überproportional hohe Anwendung allgemeinen Strafrechts auf Heranwachsende, die wegen Straßenverkehrsdelikten verurteilt werden.

Zwischen den Ländern bestehen erhebliche Unterschiede in der Anwendung von Jugendstrafrecht auf Heranwachsende (vgl. Schaubild 3.3-3). Diese Unterschiede bleiben auch dann erhalten, wenn nach Deliktgruppen differenziert wird. In Tat- oder Tätereigenschaften liegende Gründe sind für diese Unterschiede nicht erkennbar.

Schaubild 3.3-3:

Die strafrechtliche Behandlung der Heranwachsenden nach Ländern 1998, Anteile der nach Jugendstrafrecht und nach allgemeinem Strafrecht verurteilten Heranwachsenden



Datenquelle: Strafverfolgungsstatistik.

3.3.4.3 Die Sanktionierungspraxis im Jugendstrafrecht

3.3.4.3.1 Informelle Sanktionen (§§ 45, 47 JGG)

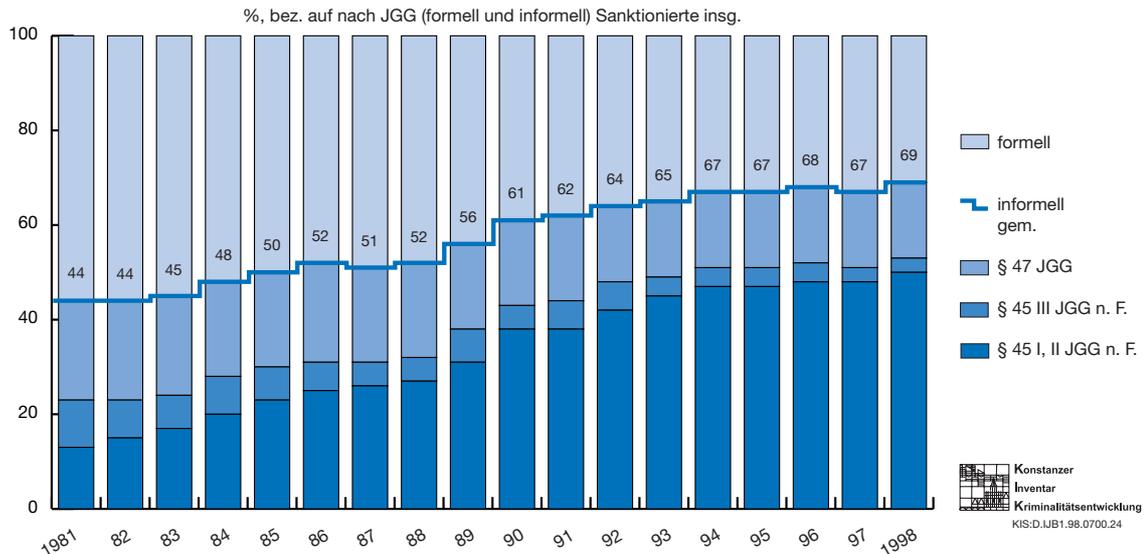
Von den Möglichkeiten, das Verfahren gem. §§ 45, 47 JGG einzustellen (Diversion beziehungsweise informelle Sanktion), macht die Praxis nach offenbar positiven Erfahrungen in weiterhin zunehmendem Maße Gebrauch. Werden auch die durch die Jugendstaatsanwälte erfolgenden Einstellungen berücksich-

¹¹³⁷ Gem. § § 79 Abs. 1, 109 Abs. 2 JGG ist bei Jugendlichen und bei nach Jugendstrafrecht zu verurteilenden Heranwachsenden das Strafbefehlsverfahren unzulässig, weil es die im Jugendstrafrecht in besonderem Maße erforderliche Würdigung der Persönlichkeit und des sozialen Umfeldes des Beschuldigten nicht in ausreichendem Maße gestattet.

tigt, dann dürfte die Einstellungsrate seit 1981 von 44 % auf 69 % gestiegen sein (vgl. Schaubild 3.3-4).¹¹³⁸ Die Praxis trägt damit der kriminalpolitischen Zielsetzung des Gesetzgebers Rechnung.

Schaubild 3.3-4:

Diversionsraten (StA, Gerichte) im Jugendstrafrecht; Anteile der Einstellungen mit/ ohne Auflagen, bezogen auf informell und formell Sanktionierte, alte Länder 1981-1998*



* seit 1995 einschließlich Gesamtberlin

Datenquelle: Staatsanwaltschaftsstatistik, Strafverfolgungsstatistik.

Die 1990 erfolgte Änderung des JGG wurde unter Hinweis auf jugendkriminologische Erkenntnisse unter anderem damit begründet, dass „Kriminalität im Jugendalter meist nicht Indiz für ein erzieherisches Defizit ist, sondern überwiegend als entwicklungsbedingte Auffälligkeit mit dem Eintritt in das Erwachsenenalter abklingt und sich nicht wiederholt. Eine förmliche Verurteilung Jugendlicher ist daher in weitestgehend weniger Fällen geboten, als es der Gesetzgeber von 1953 noch für erforderlich erachtete. Untersuchungen zu der Frage, inwieweit der Verzicht auf eine formelle Sanktion zugunsten einer informellen Erledigung kriminalpolitisch von Bedeutung ist, haben – jedenfalls für den Bereich der leichten und mittleren Jugenddelinquenz – zu der Erkenntnis geführt, dass informellen Erledigungen als kostengünstigeren, schnelleren und humaneren Möglichkeiten der Bewältigung von Jugenddelinquenz auch kriminalpolitisch im Hinblick auf Prävention und Rückfallvermeidung höhere Effizienz zukommt.“¹¹³⁹

Den statistischen Informationen lässt sich freilich nur etwas über den Umfang entnehmen, in dem von Diversion Gebrauch gemacht wird. Da die weit überwiegende Zahl der Verfahrenseinstellungen durch die StA erfolgt, deren Tätigkeit ausschließlich in der StA-Statistik dokumentiert wird, fehlen Informationen sowohl zu den Beschuldigten, zu den Delikten als auch zu den Inhalten der angeregten oder durchgeführten erzieherischen Maßnahmen. Aus empirischen Untersuchungen geht indes hervor, dass §§ 45, 47 JGG vorwiegend angewendet werden bei jüngeren, nicht erheblich vorbestraften Tätern, die minder schwere Delikte verüben.

Zu den offensichtlichen Defiziten in der Handhabung von Diversion zählt die regional extrem unterschiedliche Nutzung der §§ 45, 47 JGG (vgl. Schaubild 3.3-5). Die auf der Ebene der Staatsanwaltschaften bestehenden Unterschiede (vgl. Schaubild 3.2-2) werden durch die Gerichte nicht ausgeglichen, son-

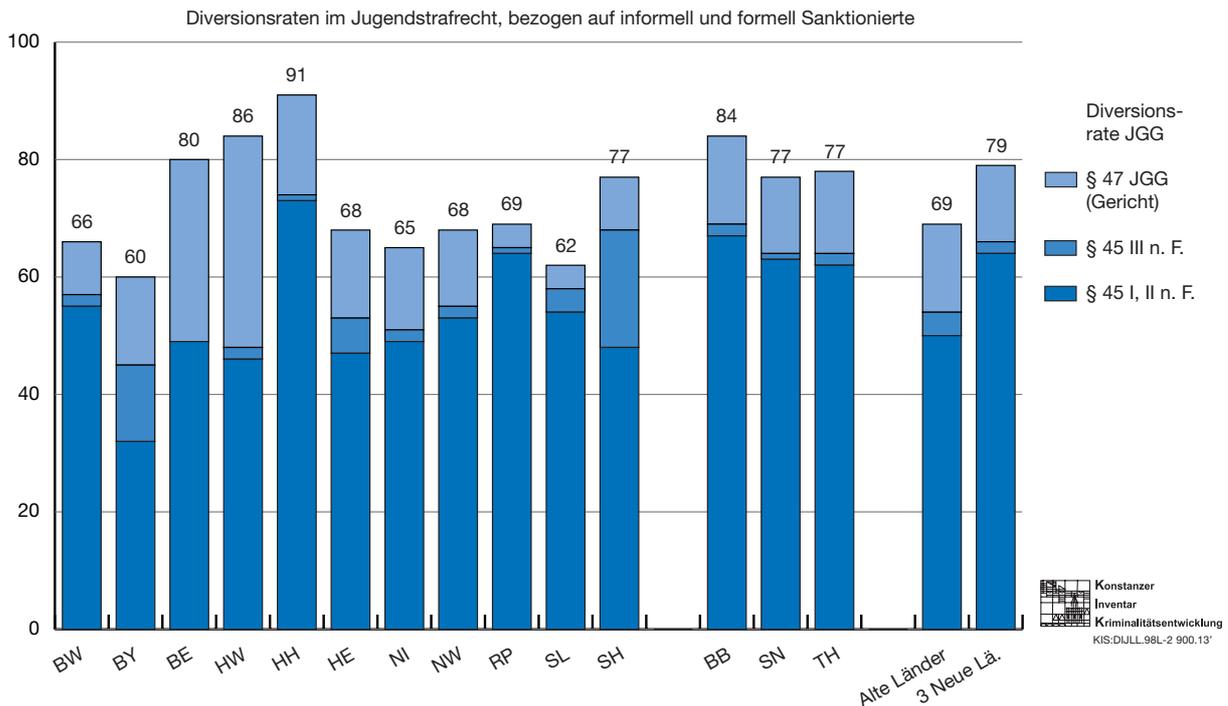
¹¹³⁸ Die erstmals 1998 vorliegenden personenbezogenen Daten der StA-Statistik haben gezeigt, dass die bislang nur mögliche Umrechnung von Verfahren auf Personen zu einer Unterschätzung der Einstellungsrate geführt hat. Der in Schaubild 3.3-4 ersichtliche Anstieg 1997/1998 ist ein nur scheinbarer, weil die Werte für die Vorjahre unterschätzt waren. Vgl. hierzu HEINZ, W., 2000a, Anhang.

¹¹³⁹ Begründung zum Entwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 27. 11. 1989 (BT-Drs. 11/5829), S. 1.

dern eher noch verstärkt. Innerhalb der alten Länder reicht die Bandbreite der Diversionsrate von 60 % (Bayern) bis 91 % (Hamburg).

Schaubild 3.3-5:

Diversionsraten im Jugendstrafrecht nach Ländern 1998; Anteile der staatsanwaltlichen und gerichtlichen Einstellungen gem. §§ 45, 47 JGG bezogen auf informell und formell Sanktionierte insgesamt



Datenquelle: Staatsanwaltschaftsstatistik, Strafverfolgungsstatistik.

Von den neuen Ländern liegen lediglich für Brandenburg, Sachsen und Thüringen Ergebnisse der StA-Statistik und der StVStat vor, die eine Berechnung der Diversionsraten erlauben. Die Raten in diesen drei Ländern liegen deutlich über dem Durchschnitt der alten Länder (vgl. Schaubild 3.3-5).

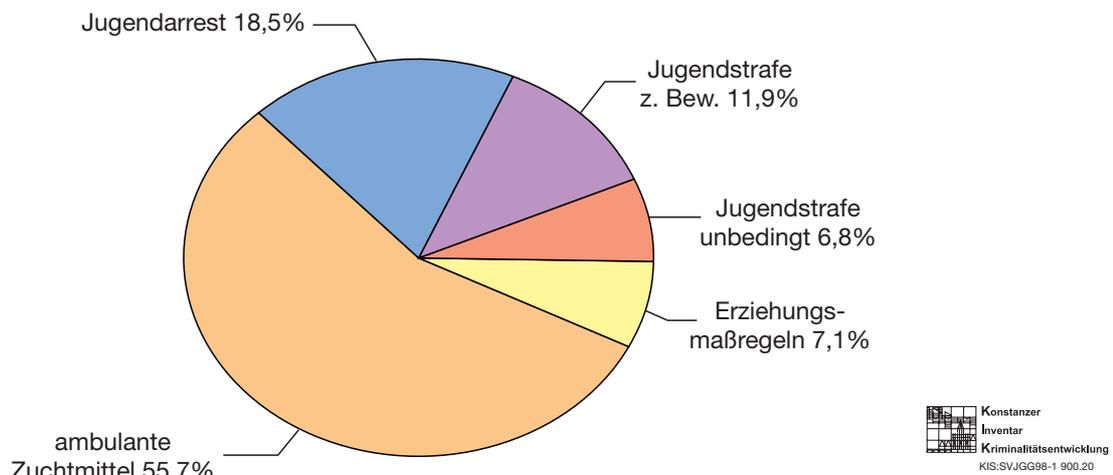
3.3.4.3.2 Nach Jugendstrafrecht Verurteilte (formelle Sanktionen)

Formelle Sanktionen – Struktur und Entwicklung der jugendstrafrechtlichen Sanktionierungspraxis im Überblick

Die meisten Erziehungsmaßnahmen und Zuchtmittel können nebeneinander, Weisungen, Auflagen und Erziehungsbeistandschaft auch neben Jugendstrafe angeordnet werden (§ 8 JGG). Von der Möglichkeit, Sanktionen nebeneinander zu verhängen, macht die Jugendkriminalrechtspflege in hohem Maße Gebrauch. 1998 wurden in der StVStat 92.001 nach JGG Verurteilte ausgewiesen mit insgesamt 17.220 Jugendstrafen (13 % der insgesamt verhängten formellen Sanktionen), 95.972 Zuchtmittel (73 %) und 17.763 Erziehungsmaßnahmen (14 %). Auf einen Verurteilten kamen im Schnitt also 1,4 Sanktionen.

Knapp drei von vier durch die Jugendgerichte verhängten (formellen) Sanktionen waren Zuchtmittel. Jugendstrafen und Erziehungsmaßnahmen wurden in etwa gleich häufig angeordnet. Die in der Praxis bevorzugt verhängte Sanktion war die Arbeitsaufgabe (25 %), gefolgt von Verwarnung (20 %), Geldauflage (13 %) und Weisung (13 %). Im Vordergrund standen also vor allem ahndende und auf die Weckung von Unrechtseinsicht abzielende Sanktionen, nicht so sehr helfende oder stützende Maßnahmen. Freilich ist hierbei zu bedenken, dass Weisungen, die dazu dienen sollen, die Lebensführung zu regeln und die Erziehung zu fördern, möglicherweise vermehrt im Zusammenhang mit einer Verfahrenseinstellung angeordnet oder durchgeführt worden sind. Hierzu fehlen indes statistische Informationen. Von allen verhängten Sanktionen zielten 18 % auf einen unmittelbaren Freiheitsentzug ab: Auf nicht zur Bewährung ausgesetzte Jugendstrafe entfielen 5 %, auf Jugendarrest 13 %.

Schaubild 3.3-6:

Schwerste nach Jugendstrafrecht verhängte Sanktion 1998, alte Länder mit Gesamtberlin

Datenquelle: Strafverfolgungsstatistik.

Ergänzend weist die StVStat auch die Art der schwersten verhängten Sanktion aus, beschränkt freilich auf die drei Kategorien Jugendstrafe, Zuchtmittel und Erziehungsmaßregel.¹¹⁴⁰ Damit kommt eine personenbezogene, hier: verurteiltenbezogene, Messung zum Ausdruck, die erkennen lässt, welche Sanktion die Verurteilten als jeweils schwerste zu verbüßen haben. Wie Schaubild 3.3-6 zeigt, verschieben sich bei dieser Betrachtung die Schwerpunkte deutlich in Richtung Jugendstrafe und Zuchtmittel, letztere in Form von Jugendarrest. Unter den insgesamt verhängten Sanktionen entfielen auf Jugendstrafe und Jugendarrest jeweils 13 %; diese Anteile erhöhen sich auf 19 % beziehungsweise 18 %, wenn lediglich die schwersten verhängten Sanktionen betrachtet werden. Statt 18 % sind es nunmehr – bezogen auf die schwerste Sanktion – 25 % der Urteile, die auf unmittelbarem Freiheitsentzug lauten (7 % unbedingte Jugendstrafe, 18 % Jugendarrest). Entsprechend reduzieren sich die Anteile der Erziehungsmaßregeln (von 14 % auf 7 %) und der ambulanten Zuchtmittel (von 60 % auf 56 %). Insgesamt wurden 17.763 Erziehungsmaßregeln verhängt, als schwerste jedoch nur 6.574, das heißt zwei von drei Erziehungsmaßregeln (faktisch: Weisungen) wurden in Kombination mit anderen, schwereren Sanktionen (Zuchtmittel oder Jugendstrafe) verhängt.

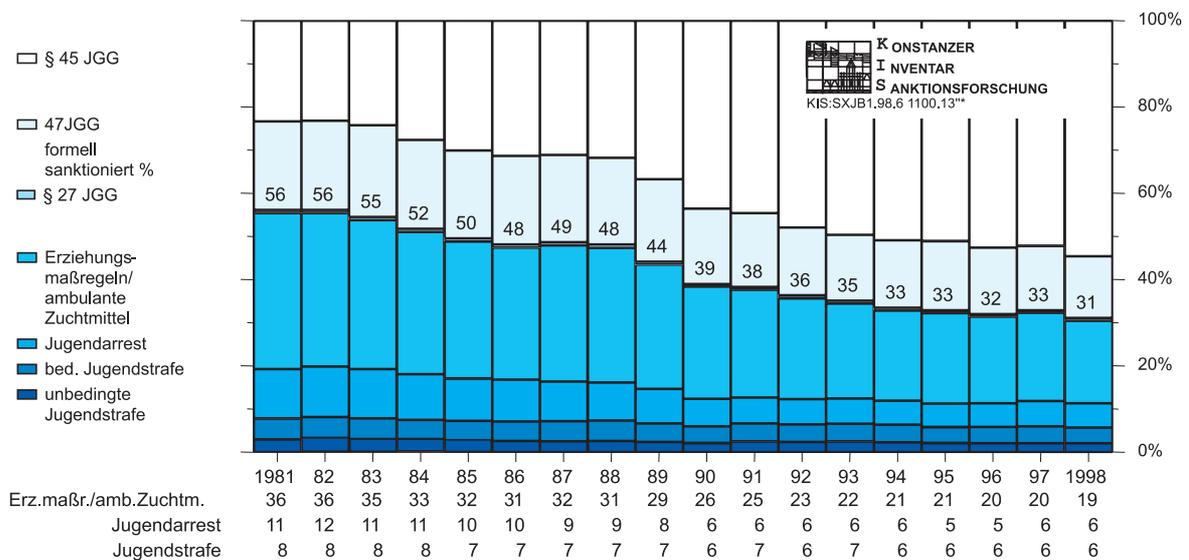
Die Entwicklung der Sanktionierungspraxis der Jugendkriminalrechtspflege spiegelt in hohem Maße den Wandel in der kriminalpolitischen Auffassung hinsichtlich der Erforderlichkeit und Geeignetheit der Sanktionen zur Rückfallverhinderung. Der Gesetzgeber des 1. JGGÄndG von 1990 ging, in Übereinstimmung mit der Forschung, davon aus, „dass die in der Praxis vielfältig erprobten neuen ambulanten Maßnahmen (Betreuungsweisung, sozialer Trainingskurs, TOA) die traditionellen Sanktionen (Geldbuße, Jugendarrest, Jugendstrafe) weitgehend ersetzen können, ohne dass sich damit die Rückfallgefahr erhöht. Schließlich ist seit langem bekannt, dass die stationären Sanktionen des Jugendstrafrechts (Jugendarrest und Jugendstrafe) sowie die Untersuchungshaft schädliche Nebenwirkungen für die jugendliche Entwicklung haben können.“¹¹⁴¹ Er formulierte damit eine Einsicht, die sich in den späten 60er Jahren durchgesetzt hatte und seitdem für weite Teile der Praxis handlungsleitend geworden war.

¹¹⁴⁰ Werden in einem Urteil mehrere Rechtsfolgen kombiniert, so wird nur die schwerste Sanktion aufgrund der sog. „abstrakten Schwere“ ausgewiesen, d. h. in der Rangfolge Jugendstrafe, Zuchtmittel, Erziehungsmaßregel. Bei Kombination zum Beispiel von Betreuungsweisung gem. § 10 JGG und Verwarnung (§ 14 JGG) wird nur das Zuchtmittel der Verwarnung ausgewiesen.

¹¹⁴¹ Entwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG) vom 27. 11. 1989 (BT-Drs. 11/5829), S. 1.

Schaubild 3.3-7:

Entwicklung der Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht, Anteile bezogen auf informell und formell Sanktionierte, alte Länder 1981-1998*



* seit 1995 einschließlich Gesamtberlin

Datenquelle: Staatsanwaltschaftsstatistik, Strafverfolgungsstatistik.

In welchem Maße die Praxis diese Einsicht umgesetzt hat, zeigt die Längsschnittbetrachtung. Danach sind für die Entwicklung der Sanktionierungspraxis im Jugendstrafrecht¹¹⁴² kennzeichnend

- die Zurückdrängung formeller Sanktionen zugunsten informeller (Diversion) von 56 % auf 31 % (vgl. Schaubild 3.3-7),
- die Zurückdrängung stationärer Sanktionen¹¹⁴³ zugunsten solcher ambulanten, also den Freiheitsentzug vermeidender Maßnahmen¹¹⁴⁴, von 50 % (1955) auf 25 % (1998)¹¹⁴⁵ – bezogen auf nach Jugendstrafrecht Verurteilte – sowie
- der vermehrte Gebrauch helfender, betreuender und restitutiver Maßnahmen. Innerhalb der ambulanten Sanktionen kam es zu einem Bedeutungsgewinn sowohl der Erziehungsmaßregeln als auch der Betreuung durch Bewährungshilfe im Rahmen von bedingt verhängten Jugendstrafen.¹¹⁴⁶

Ambulante Sanktionen

Bezogen auf die als schwerste Maßnahme verhängten ambulanten Sanktionen überwogen und überwiegend die ambulanten Zuchtmittel (Verwarnung oder Auflage). Lediglich in den Jahren 1983 bis 1990, in denen vor allem die ambulanten Erziehungsmaßregeln im Gefolge der „Jugendstrafrechtsreform durch die Praxis“¹¹⁴⁷ starke Zuwächse verzeichneten, ging der Anteil der ambulanten Zuchtmittel auf unter zwei Drittel der als schwerste Sanktion verhängten ambulanten Sanktionen zurück. Freilich dürfte es sich bei

¹¹⁴² Für die StVStat werden Art und Höhe der im rechtskräftigen Urteil ausgesprochenen Sanktion erfasst. Dies hat – jedenfalls bis Mitte der achtziger Jahre – in Fällen der Einbeziehung früherer Urteile gem. §§ 31 Abs. 2 JGG, 55 StGB in einigen Ländern zu Untererfassungen geführt, weil die frühere Verurteilung aus der Erfassung herausgenommen werden sollte (vgl. PFEIFFER, C. und R. STROBL, 1992, S. 116 ff.) Wird das frühere Urteil erst nach Rechtskraft einbezogen (§ 66 JGG) oder wird die Gesamtstrafe erst nachträglich durch Beschluss gebildet (§ 460 StPO), so bleibt dies für die StVStat unberücksichtigt.

¹¹⁴³ Nicht zur Bewährung ausgesetzte Jugendstrafe, Jugendarrest, Fürsorgeerziehung beziehungsweise (seit dem 1. JGGÄndG) Heimerziehung gem. § 12 Nr. 2 JGG.

¹¹⁴⁴ Ambulante Erziehungsmaßregeln (Weisung, Erziehungsbeistandschaft beziehungsweise [seit dem 1. JGGÄndG] ambulante Hilfe zur Erziehung gem. § 12 Nr. 1 JGG), ambulante Zuchtmittel (Verwarnung, Auflage), zur Bewährung ausgesetzte Jugendstrafe.

¹¹⁴⁵ Vgl. HEINZ, W. 2000a, Schaubild 29.

¹¹⁴⁶ Vgl. HEINZ, W. 2000a, Schaubild 30.

¹¹⁴⁷ Bundesministerium der Justiz (Hg.), 1989.

diesen ambulanten Erziehungsmaßregeln vor allem um Arbeitsweisungen gehandelt haben. Hierfür spricht, dass nach Einführung der Arbeitsauflage durch das 1. Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes von 1990 (1. JGGÄndG 1990) die Zahl der verhängten Arbeitsauflagen erheblich zunahm, gleichzeitig aber die Weisungen deutlich zurückgingen. Anhand der StVStat lässt sich dies freilich nicht feststellen, da die Art der Weisungen nicht erhoben wird.

Durch die mit dem 1. JGGÄndG 1990 erfolgte Erweiterung der Weisungen um die Betreuungsweisung, den sozialen Trainingskurs und den TOA sollten die erzieherisch wirksamen Reaktionsmöglichkeiten des Jugendrichters verbessert werden. In welchem Umfang von diesen „neuen ambulanten Maßnahmen“ Gebrauch gemacht wird, wird für die StVStat nicht erfasst. Aus Primärdatenerhebungen geht indes hervor, dass zwar inzwischen ein weitgehend flächendeckendes Angebot hinsichtlich dieser Maßnahmen besteht¹¹⁴⁸, dass aber das Anwendungspotential bei weitem noch nicht ausgereizt ist. Eine bundesweite Bestandsaufnahme für das Jahr 1994 kam zu dem Ergebnis: „Der unter dem Aspekt der rein quantitativen Verbreitung der Maßnahmen so viel versprechende Eindruck relativierte sich ganz erheblich, wenn zur Bewertung des vorhandenen Angebots zusätzlich bestimmte qualitative Kriterien herangezogen werden... Dies gilt insbesondere für die ... auf das Individuum abgestellten Einzelfallhilfen wie die Betreuungsweisung und TOA. Beide Maßnahmen wurden in jeweils großen Teilen der Jugendamtsbezirke, wenn überhaupt, dann eher nur sporadisch, in wenigen Einzelfällen praktiziert. Die Betreuungsweisung wurde...lediglich in jedem dritten Amtsbezirk, der TOA in jedem sechsten Bezirk als institutionalisierte Maßnahme mit ‘Projektcharakter’ angeboten. Auch Arbeitsleistungen als die quantitativ mit weitem Abstand dominierende Maßnahme fanden sich nur selten – in etwa jedem sechsten Jugendamtsbezirk – in den Rahmen umfassend sozialpädagogisch betreuter Projekte eingebunden.“¹¹⁴⁹ Hinsichtlich des in der neueren kriminalpolitischen Diskussion favorisierten TOA dürfte die Ausschöpfungsrate der grundsätzlich geeigneten Fälle immer noch relativ gering sein – Schätzungen gehen von einem einstelligen Prozentbereich aus.¹¹⁵⁰

Unter den Auflagen dominierte über Jahrzehnte hinweg die Auflage, einen Geldbetrag zu zahlen; erst im Gefolge des 1. JGGÄndG hat die Arbeitsauflage – zulasten der Erziehungsmaßregeln und zulasten der Zahlung eines Geldbetrages – deutlich an Bedeutung gewonnen.¹¹⁵¹ Seit 1993 werden mehr Arbeitsauflagen verhängt als Geldzahlungsaufgaben. Die weiteren Auflagen sind quantitativ bedeutungslos, dies gilt sowohl für die Wiedergutmachungsaufgabe als auch für die Entschuldigung. Ob dies seinen Grund darin hat, dass Wiedergutmachungsbemühungen und TOA vornehmlich im Rahmen von §§ 45, 47 JGG durchgeführt werden und die Mehrzahl der restitutionsgeeigneten Fälle nicht mehr angeklagt wird, lässt sich den statistischen Informationen nicht entnehmen.

Als ambulante Sanktion kann schließlich die Jugendstrafe angesehen werden, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt worden ist. Nach allgemeiner Überzeugung haben sich die Strafaussetzung zur Bewährung und die Bewährungshilfe als aussichtsreiche und deshalb kriminalpolitisch verantwortbare Instrumente der Rückfallverhinderung bewährt. Der Gesetzgeber hat dem Rechnung getragen, insbesondere durch (Wieder-)Einführung der Strafaussetzung in das JGG 1953 und durch Anhebung der Obergrenze der aussetzungsfähigen Jugendstrafe auf zwei Jahre durch das 1. StrRG von 1969. Die Praxis hat den ihr eingeräumten Anwendungsbereich in hohem Maße genutzt. 1955 wurde lediglich jede dritte Jugendstrafe zur Bewährung ausgesetzt, 1998 waren es knapp zwei von drei verhängten Jugendstrafen

¹¹⁴⁸ Vgl. DÜNKEL, F. u. a., 1998, S. 55, Tabelle 3.1; DÜNKEL, F. u. a., 1999b, S. 36, Tabelle 1.

¹¹⁴⁹ Vgl. DÜNKEL, F. u. a., 1998, S. 275.

¹¹⁵⁰ WANDREY, M. und E. WEITEKAMP, 1998, S. 142 f. gehen für das Jugendstrafrecht davon aus, dass 20 % der anklagefähigen Fälle für einen TOA geeignet sein dürften, lediglich 1,5 % dürften indes einem TOA zugeführt worden sein. Ähnlich urteilen DÖLLING, D. und S. HENNINGER, 1998, S. 356 ff.

¹¹⁵¹ Vgl. HEINZ, W., 2000a, Schaubild 33.

(64 %).¹¹⁵² Die Aussetzungsquoten (bezogen auf die jeweils aussetzungsfähigen Jugendstrafen) sind umso höher, je kürzer die verhängten Jugendstrafen sind, aber selbst bei Jugendstrafen zwischen einem Jahr und zwei Jahren wurden 1998 57 % der Jugendstrafen zur Bewährung ausgesetzt.

Diese Praxis hat sich kriminalpolitisch unter dem Gesichtspunkt der Rückfallverhinderung bewährt. Die Daten der Bewährungshilfestatistik zeigen nämlich, dass das gesetzgeberische Experiment der Anhebung der Obergrenze und das Experiment der Praxis, vermehrt vom Institut der Straf- und der Strafrestaussatzung Gebrauch zu machen, erfolgreich ist, jedenfalls gemessen an der abschließenden richterlichen Entscheidung über Widerruf oder Straferlass.¹¹⁵³ Die Öffnung der Strafaussatzung für die bisherigen traditionellen Zielgruppen des Strafvollzugs hat nämlich nicht, wie aufgrund der damit verbundenen Zunahme einer nach „klassischen“ prognostischen Kriterien „schwierigen“ Klientel zu vermuten war, zu einem Anstieg der Widerrufsraten geführt. Im Gegenteil: Die Straferlassquoten sind – insgesamt gesehen – angestiegen, namentlich bei den als besonders risikobelastet geltenden Gruppen (vgl. Kapitel 3.5).¹¹⁵⁴

Jugendarrest

Der durch Urteil verhängte Jugendarrest hat zwar deutlich an Bedeutung verloren¹¹⁵⁵, unter den stationären Sanktionen dominiert er aber dennoch. Freilich wird damit die vollständige Bedeutung des Jugendarrestes nur unvollständig wiedergegeben. Denn zu den Arrestmaßnahmen aufgrund eines Urteils kommen die so genannten Ungehorsamsarreste hinzu, die bei schuldhafter Nichterfüllung von Weisungen und Auflagen gem. §§ 11 Abs. 3, 15 Abs. 3 JGG verhängt werden können. Zur Häufigkeit des Ungehorsamsarrestes fehlen verlässliche statistische Informationen. Nach empirischen Untersuchungen dürften zwischen 20 und 30 %, in manchen Regionen – abhängig vom Gebrauch der ambulanten Sanktionen – bis zu 50 % der insgesamt vollstreckten Arreste auf Ungehorsamsarrest entfallen.¹¹⁵⁶

Jugendstrafe

1998 wurden in den alten Ländern (einschließlich Berlin) 17.220 Personen zu Jugendstrafe verurteilt, also knapp 19 % aller nach Jugendstrafrecht Verurteilten. Von der Dauer her entfielen 56 % auf Jugendstrafen bis einschließlich ein Jahr. Von diesen 9.636 lauteten 30 % auf die Mindeststrafe von sechs Monaten, weitere 30 % hatten eine Dauer von mehr als sechs bis einschließlich neun Monaten. Auf Jugendstrafe von mehr als zwölf Monaten bis einschließlich 24 Monate lautete das Urteil bei 33 % der verhängten Jugendstrafen. Von den 1.961 Jugendstrafen mit einer Dauer von mehr als zwei Jahren, 11 % aller Jugendstrafen, lauteten 89 auf eine Strafe von mehr als fünf Jahren. Seit Ende der achtziger Jahre werden jährlich weniger als 100 Personen zu einer Jugendstrafe von mehr als fünf Jahren verurteilt.

Die Zahl der zu Jugendstrafe Verurteilten ist seit Anfang der neunziger Jahre wieder im Steigen begriffen, und zwar sowohl absolut als auch – bis 1994 – relativ zur Zahl der nach JGG Verurteilten.¹¹⁵⁷ Diese Anstiege wurden durch die Steigerung der Aussetzungsrate – Anteil der zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafen – nur teilweise aufgefangen. 1998 wurden in den alten Ländern 6.243 Personen zu unbe-

¹¹⁵² Vgl. HEINZ, W., 2000a, Schaubild 37. Möglicherweise sind die Aussetzungsquoten wegen Erfassungsfehlern in jenen Fällen, in denen eine Jugend- oder eine Freiheitsstrafe zur Bewährung ausgesetzt wurde (vgl. PFEIFFER, Ch. und R. STROBL, 1992, S. 118), unterschätzt, die unbedingten Strafen folglich überschätzt.

¹¹⁵³ Zwar dürfte sich über die Zeit hinweg die richterliche Entscheidungspraxis geändert und zu einem insgesamt zurückhaltenderen Gebrauchs der ultima ratio, des Widerrufs, geführt haben. Insofern messen Bewährungsquoten nicht nur Bewährung, sondern auch die dem Wandel unterworfenen Bewertung von Bewährung. Im vorliegenden Zusammenhang ist freilich entscheidend, dass nach Einschätzung der Richter es bei allen Probandengruppen gleichermaßen möglich war, vermehrt von Alternativen zum Widerruf Gebrauch zu machen.

¹¹⁵⁴ Vgl. HEINZ, W., 2000a, Schaubild 39.

¹¹⁵⁵ Vgl. Schaubild 3.3-7 und HEINZ, W., 2000a, Schaubild 29.

¹¹⁵⁶ Vgl. HINRICHS, K., 1998; OSTENDORF, H., 1997, Grdl. Z. §§ 13-16, 7 m. w. N.

¹¹⁵⁷ Der Anteil der zu Jugendstrafe Verurteilten an allen nach Jugendstrafrecht Verurteilten hatte 1994 einen Höhepunkt erreicht. Seitdem stagnieren die Anteile auf hohem Niveau. Vgl. HEINZ, W. 2001 (Tabelle: Jugendstrafe in der Sanktionierungspraxis der Jugendgerichte – Entwicklung der Anteile der Jugendstrafe an den nach Jugendstrafrecht Sanktionierten und an den nach Jugendstrafrecht Verurteilten).

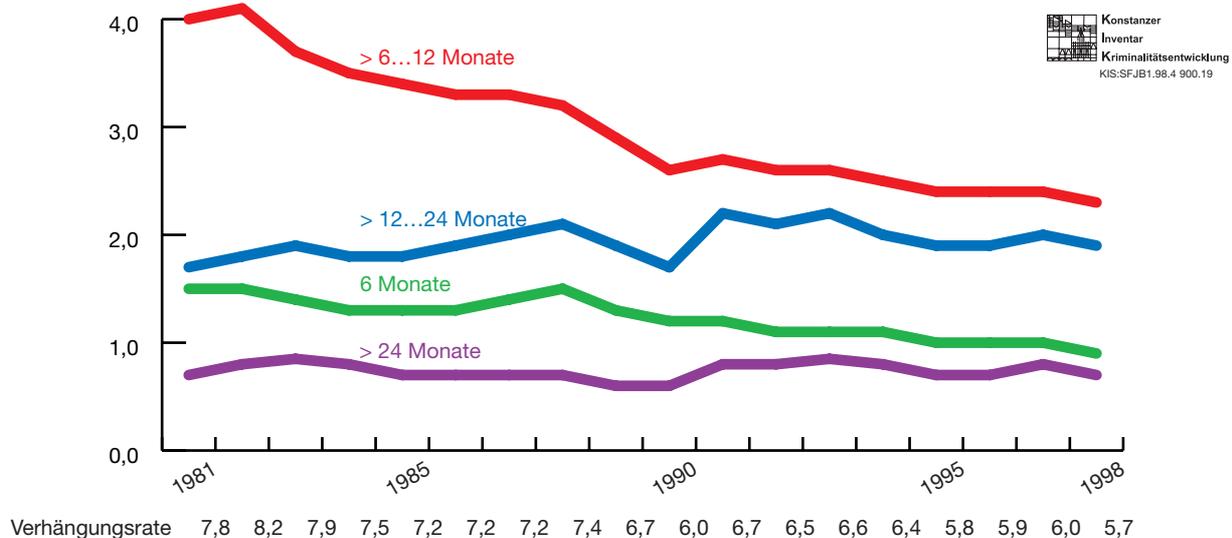
dingter Jugendstrafe verurteilt, 1990 waren es noch 4.319. Angestiegen sind vor allem die Verurteilungen zu mittel- (ein Jahr bis zwei Jahre) und langfristigen (über zwei Jahre) Jugendstrafen.

Ob diese Zunahme auf einer Änderung der Verurteilungspraxis der Jugendgerichte beruht, lässt sich aufgrund der statistischen Daten nicht eindeutig beurteilen. Zwar stieg der Anteil der zu unbedingter Jugendstrafe Verurteilten – bezogen auf sämtliche nach Jugendstrafrecht Verurteilten – von 5,6 % (1990) auf 6,8 % (1998). Wegen des hohen und zunehmenden Anteils der gem. §§ 45, 47 JGG eingestellten Verfahren gelangen – empirisch gesehen – die leichteren Fälle nicht mehr zur Verurteilung, weshalb sich unter den Verurteilungen der relative Anteil der „schweren“ Fälle, für die eher freiheitsentziehende Sanktionen in Betracht kommen, deutlich erhöht. Wird deshalb auf die „Sanktionierten“, das heißt die Gesamtzahl der Personen, die entweder verurteilt worden sind oder bei denen das Verfahren eingestellt worden ist, Bezug genommen (vgl. Schaubild 3.3-8), dann zeigt sich für den statistisch überblickbaren Zeitraum 1981-1998

- ein leichter Rückgang der Rate der insgesamt verhängten Jugendstrafe (von 7,8 % auf 5,7 %),
- ein deutlicher Rückgang der Rate der verhängten Jugendstrafen unter zwölf Monaten (von 5,5 % auf 3,2 %),
- ein leichter Anstieg bei der Rate der verhängten Jugendstrafen zwischen zwölf und 24 Monaten (von 1,6 % auf 1,9 %) und eine weitgehende Konstanz der Rate der verhängten Jugendstrafen mit einer Dauer von mehr als 24 Monaten (Schwankungen zwischen 0,6 und 0,7 %).

Schaubild 3.3-8:

Dauer der nach Jugendstrafrecht verhängten Jugendstrafen, Anteile bezogen auf nach Jugendstrafrecht informell und formell Sanktionierte, alte Länder 1981-1998*



* seit 1995 einschließlich Gesamtberlin

Datenquelle: Staatsanwaltschaftsstatistik, Strafverfolgungsstatistik.

Ebenso wie die Bezugnahme auf die insgesamt Verurteilten, so ist indes auch diese Bezugnahme angreifbar. Denn selbst wenn die schwere, zur Verhängung von Jugendstrafe führende Kriminalität zugenommen haben sollte, würden die auf die Sanktionierten bezogenen Anteile verhängter Jugendstrafe zurückgehen, sofern nur geringfügige Delikte noch stärker zugenommen hätten. Da für die amtlichen Strafrechtspflegestatistiken indes keine strafzumessungsrelevanten Informationen erhoben werden, insbesondere keine Angaben zur Schwere, lässt sich die Veränderung der Anteile der Jugendstrafe – worauf auch immer bezogen – nicht eindeutig interpretieren. Immerhin deutet der deliktsspezifische Vergleich auf eine Änderung der Sanktionsstile hin. Denn bei Delikten wie gefährliche Körperverletzung, Raub und räuberischer Erpressung sind im Vergleich 1976/1997 zwar relativ weniger Jugendstrafen verhängt worden; wurden

aber welche verhängt, dann war der Anteil der Jugendstrafen mit einer Dauer von mehr als einem Jahr deutlich höher.¹¹⁵⁸

Worauf diese Veränderung auch beruhen mag, fest steht, dass die vor allem in den letzten Jahren gestiegene Zahl der Gefangenen bei gleichzeitiger Veränderung der Zusammensetzung der Gefangenenpopulation¹¹⁵⁹ den Jugendstrafvollzug vor enorme Probleme hinsichtlich der Erfüllung ihres Vollzugauftrags stellt. „Soll er, wie in § 91 JGG festgelegt, erzieherisch orientiert sein, setzt dies das Eingehen auf die je besonderen Erziehungsbedürfnisse des Jugendlichen voraus. Als Massenveranstaltung kann dies ... nicht gewährleistet werden.“¹¹⁶⁰ Vorrangig sollte deshalb nach Möglichkeiten gesucht werden, die Gefangenenzahlen zu reduzieren.

Die jugendstrafrechtliche Sanktionierungspraxis im regionalen Querschnitt

Die Sanktionierungspraxis in den einzelnen Ländern weist erhebliche Unterschiede auf, und zwar vor allem hinsichtlich der Diversionsrate. Da hiervon wiederum abhängt, welche Tätergruppen zur Verurteilung gelangen, sind Unterschiede im Anteil der freiheitsentziehenden Sanktionen erwartungsgemäß. In Ländern mit überdurchschnittlich hohen Diversionsraten müsste – bei im Wesentlichen gleicher Verurteilungspraxis – der Anteil der zu freiheitsentziehenden Sanktionen Verurteilten ebenfalls überdurchschnittlich hoch sein. Der Vergleich zeigt indes nicht das erwartete Bild. So liegt zum Beispiel der Anteil der freiheitsentziehenden Sanktionen in den drei neuen Ländern, für die Daten vorliegen, unter dem Durchschnitt der alten Länder, obwohl diese drei Länder eine überdurchschnittliche Diversionsrate aufweisen. Ebenso bestehen ganz erhebliche Unterschiede hinsichtlich der Verhängung von Weisungen als schwerste Sanktion. Inwieweit diese Unterschiede freilich tatsächlich eine Varianz der Sanktionspraxis widerspiegeln oder ein Folge von Unterschieden in den Tat- und Täterstrukturen, im Einstellungsverhalten von Staatsanwaltschaft und Gericht, in der Einbeziehung von Heranwachsenden usw. sind, lässt sich anhand der statistischen Daten nur zum geringsten Teil aufklären. Ob und inwieweit die Strafzumessung ungleich ist, lässt sich nur durch Aktenanalysen klären.

3.3.4.4 Die Sanktionierungspraxis im allgemeinen Strafrecht

3.3.4.4.1 Informelle Sanktionen (§§ 153, 153a, 153b StPO)

Die durch §§ 153, 153a, 153b StPO begründeten Möglichkeiten der Verfahrenseinstellung dienen im allgemeinen Strafverfahrensrecht nicht nur den justizökonomischen Zielen der Verfahrensbeschleunigung und der Justizentlastung, sondern sind auch in den Dienst der präventiven Aufgaben des Strafrechts gestellt worden. Dem liegt die Einsicht zugrunde, dass zur „persönlichen Abschreckung des Täters ... häufig bereits der Umstand genügt, dass gegen ihn wegen einer Straftat ermittelt wurde.“¹¹⁶¹

Werden auch die Einstellungen durch die Staatsanwaltschaften berücksichtigt, dann dürfte die Einstellungsrate – bezogen auf die Gesamtheit der formell oder informell Sanktionierten – von 34 % (1981) auf 48 % (1998) angestiegen sein (vgl. Schaubild 3.3-9). Im Zeitreihenvergleich weisen alle Länder einen Anstieg der Diversionsrate auf. Die zwischen den Ländern bestehenden Unterschiede im Gebrauch der Einstellungsmöglichkeiten werden jedoch über die Zeit hinweg deutlich größer. Die Bandbreite der Divisionsraten reicht 1998 von 39 % bis 61 % (vgl. Schaubild 3.3-10).

¹¹⁵⁸ Vgl. HEINZ, W., 2001 (Tabelle: Jugendstrafrechtliche Sanktionierungspraxis 1976/1997 bei ausgewählten Gewaltdelikten).

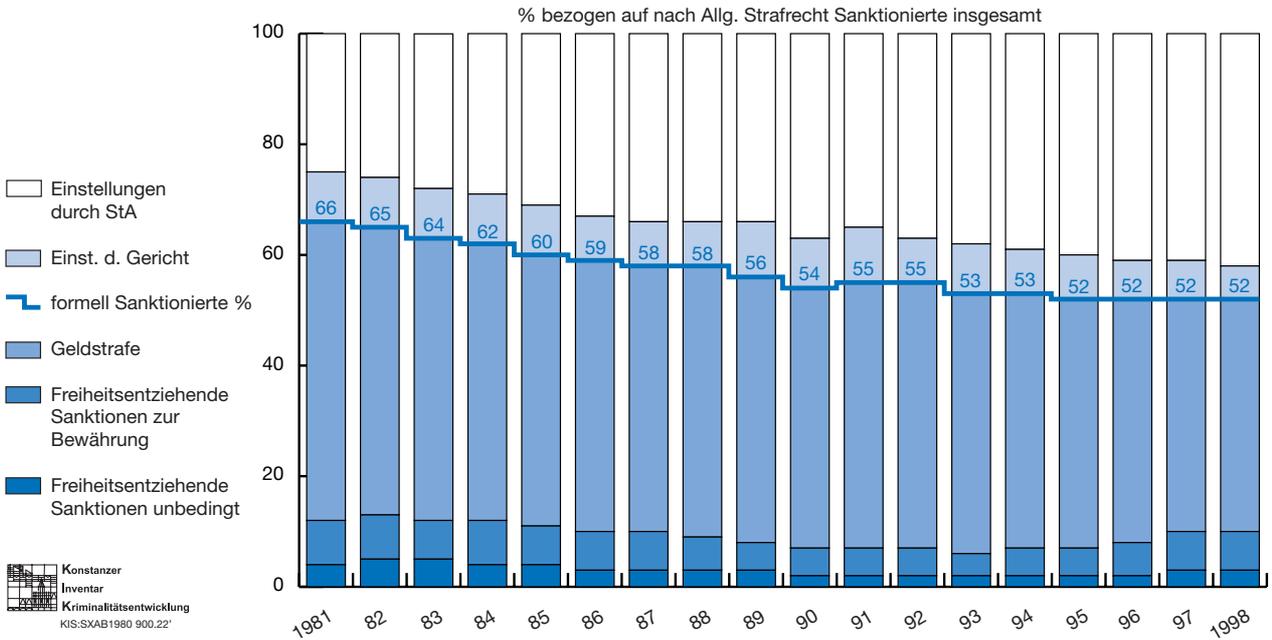
¹¹⁵⁹ Eine der gravierendsten Veränderung besteht in der deutlichen Zunahme des Anteils der Nichtdeutschen unter den Jugendstrafgefangenen (vgl. unten Kap. 3.4, ferner WALTER, J., 2000b, S. 265, Schaubild 6).

¹¹⁶⁰ WALTER, J., 2000b, S. 256.

¹¹⁶¹ SCHÄFER, G., 1995, S. 2 f., Rn. 5.

Schaubild 3.3-9:

Entwicklung der Sanktionspraxis im allgemeinen Strafrecht, Anteile bezogen auf informell und formell Sanktionierte, alte Länder 1981-1998*



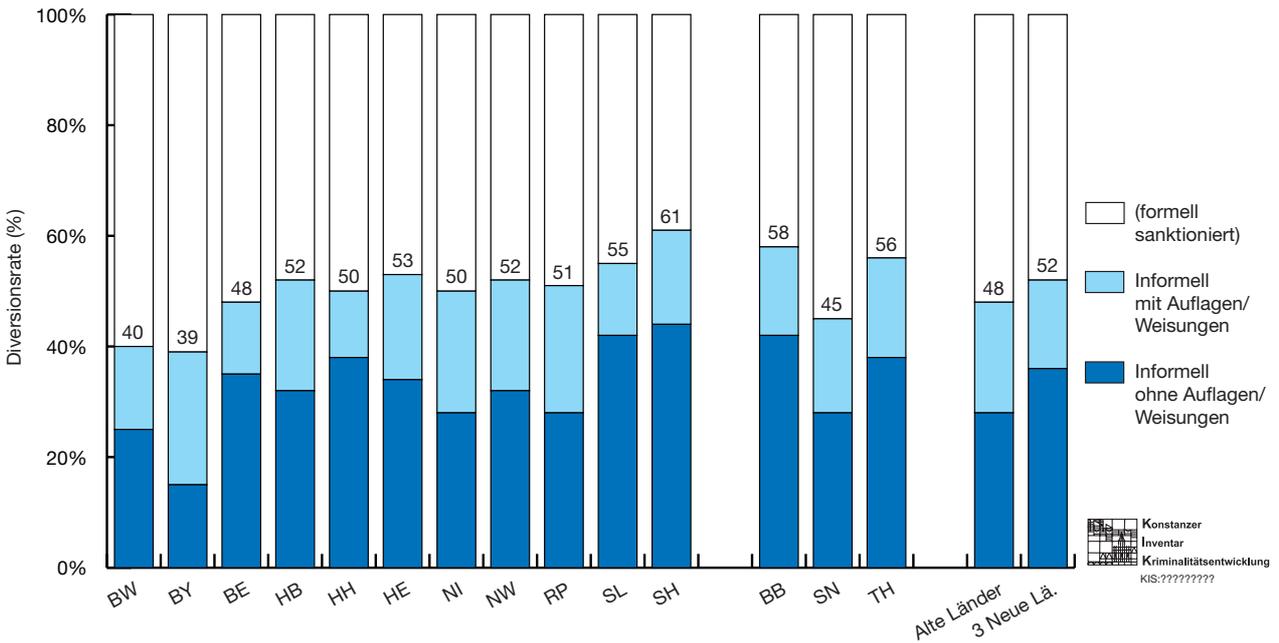
* seit 1995 einschließlich Gesamtberlin

Legende: Freiheitsentziehende Sanktionen: Freiheitsstrafe und Strafverurteilung.

Datenquelle: Staatsanwaltschaftsstatistik, Strafverfolgungsstatistik.

Schaubild 3.3-10:

Diversionsraten (StA und Gerichte) in Verfahren nach allgemeinem Strafrecht nach Ländern 1998, Anteile der Einstellungen mit und ohne Auflagen bezogen auf informell und formell Sanktionierte



Datenquelle: Staatsanwaltschaftsstatistik, Strafverfolgungsstatistik.

Zwischen den Ländern bestehen Unterschiede indes nicht nur hinsichtlich des „Ob“, sondern auch hinsichtlich des „Wie“ der Einstellung. In Bayern wird relativ selten eingestellt (1998: 39 %), und wenn eingestellt wird, dann überwiegend unter Auflagen oder Weisungen (1998: 23 % mit, 16 % ohne Auflagen).

Den Gegensatz bildet Schleswig-Holstein, wo relativ am häufigsten (1998: 61 %) und wenn, dann zumeist ohne Auflagen oder Weisungen (1998: 19 % mit, 42 % ohne Auflagen) eingestellt wird.

3.3.4.4.2 Nach allgemeinem Strafrecht Verurteilte (formelle Sanktionen)

Struktur und Entwicklung der Sanktionierungspraxis im Überblick

1998 wurden in den alten Ländern 699.548 Personen nach allgemeinem Strafrecht verurteilt. Zu einer Geldstrafe wurden 569.267 (81 %) verurteilt. Bei knapp 19 % (N=130.022) wurde auf Freiheitsstrafe erkannt, wovon gut zwei Drittel (68 %) zur Bewährung ausgesetzt (N=88.271) wurden. 99,9 % aller Freiheitsstrafen waren zeitige; zu lebenslanger Freiheitsstrafe wurden 128 Personen verurteilt. Auf Strafarrrest nach dem Wehrstrafgesetz lautete das Urteil bei 259 Personen.

Nicht zu den Verurteilten zählen Personen, bei denen gem. § 60 StGB von Strafe abgesehen worden ist (1998: 718), ferner Personen mit Entscheidungen gem. § 59 StGB (Verwarnung mit Strafvorbehalt). Bei dieser Reaktionsform, die voraussetzt, dass eine Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen verwirkt ist, wird neben dem Schuldspruch lediglich verwarnet und die Geldstrafe bestimmt, die Verurteilung zu dieser Strafe aber vorbehalten. 1998 wurde hiervon bei 4.740 Personen Gebrauch gemacht. Beide Rechtsinstitute haben seit ihrer Einführung durch das 1. beziehungsweise 2. StrRG von 1969 eine unterschiedliche Entwicklung genommen. Von § 60 StGB hat die Praxis in etwa gleichbleibendem Umfang Gebrauch gemacht. Im Unterschied hierzu haben sich die Fälle der Verwarnung mit Strafvorbehalt seit 1975 (956 Personen mit einer Entscheidung gem. § 59 StGB) zwar verfünffacht; in quantitativer Hinsicht ist § 59 StGB aber angesichts der (faktischen) Konkurrenz zu § 153a StGB weitgehend bedeutungslos geblieben. Wie im Jugendstrafrecht, so ist auch die Strafzumessungspraxis im allgemeinen Strafrecht durch eine nachhaltige Zurückdrängung der unbedingt verhängten Freiheitsstrafe zugunsten von Geldstrafe und Strafaussetzung zur Bewährung gekennzeichnet.

Wie sehr sich die Entscheidungsstrukturen geändert haben, zeigen bereits die jeweiligen Anteile an den Verurteilten:

- unbedingt verhängte Freiheitsstrafe: 1955 19 %; 1998 6 %,
- zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe: 1955 10 %; 1998 13 %
- Geldstrafe: 1955 71 %; 1998 81 %

Hierbei handelt es sich um keine geradlinigen Verläufe. So sind zum Beispiel in den letzten Jahren die absoluten wie die relativen Zahlen der zu Freiheitsstrafe Verurteilten angestiegen (vgl. hierzu unten).

Geldstrafe – am häufigsten verhängte Strafe

Die Geldstrafe ist die am häufigsten verhängte Strafe: Seit der Strafrechtsreform von 1969 werden jährlich mehr als 80 % der Verurteilten zu Geldstrafe verurteilt. Dass die Geldstrafe diesen hohen Anteil von über 80 % halten konnte, ist wegen der deutlichen Zunahme von Diversionsentscheidungen besonders beachtlich. Vor allem bei den Straßenverkehrsdelikten, bei leichteren und mittelschweren Delikten der klassischen Kriminalität, bei Umweltstraftaten und bei Verstößen gegen das Ausländergesetz wird Geldstrafe verhängt.

Die Möglichkeiten, die der Anwendungsbereich der Geldstrafe zu der vom Gesetzgeber gewollten Zurückdrängung insbesondere der kurzen Freiheitsstrafe (§ 47 StGB) bietet, werden freilich nur begrenzt ausgeschöpft. Obwohl als Regelstrafrahmen bei Geldstrafe 5 bis 360 Tagessätze zur Verfügung stehen, wurden 1998 bei der Hälfte aller verhängten Geldstrafen (1998 51 %) nicht mehr als 30 Tagessätze verhängt. 43 % der Geldstrafen lagen 1998 im Bereich zwischen 31 und 90 Tagessätzen. Insgesamt blieben so 94 % aller Geldstrafen im unteren Viertel des Strafrahmens; auf mehr als 180 Tagessätze entfielen lediglich 0,5 % aller Geldstrafen.¹¹⁶²

¹¹⁶² Vgl. HEINZ, W., 2000a, Schaubild 10.

Das Gericht kann, unter Berücksichtigung der persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse des Täters, die Höhe eines Tagessatzes auf mindestens zwei und höchstens 10.000 DM festsetzen. Die zu zahlende Geldstrafe ergibt sich als Produkt aus Zahl und Höhe eines Tagessatzes. Ein Tagessatz von mehr als 100 DM wurde 1998 bei 1,1 % der zu Geldstrafe Verurteilten festgesetzt. Die Höhe eines Tagessatzes überstieg bei rund drei Vierteln aller Geldstrafen 50 DM nicht.¹¹⁶³ Als gegenwärtiges Kernproblem hat sich in einer Reihe von empirischen Untersuchungen die Bemessung der Tagessatzhöhe bei wirtschaftlich schwachen Personen herausgestellt, bei denen regelmäßig nur der Mindestsatz von zwei DM in Betracht kommen kann. Der Anteil der Entscheidungen mit einer Tagessatzhöhe bis zehn DM betrug 1998 9 %. Unter der Annahme, dass etwa ein Drittel der zu Geldstrafe Verurteilten nur über ein Einkommen im Sozialhilfereich verfügen dürfte¹¹⁶⁴, wäre ein höherer Anteil dieses Mindestsatzes zu erwarten gewesen.

Druckmittel für die Zahlung der Geldstrafe war und ist die ersatzweise zu verbüßende Ersatzfreiheitsstrafe (§ 43 StGB). Über die Vollstreckung von Geldstrafen fehlen besondere statistische Informationen; Anhaltspunkte über die Größenordnung, in der es zur Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen kommt, gibt lediglich die Gegenüberstellung der jährlich zu Geldstrafe Verurteilten mit der in der Strafvollzugsstatistik ausgewiesenen Zahl der Zugänge in den Justizvollzugsanstalten wegen Ersatzfreiheitsstrafe. Danach ist der Anteil der Ersatzfreiheitsstrafe verbüßenden Geldstrafenschuldner seit der ersten Hälfte der neunziger Jahre deutlich gestiegen. In den siebziger und achtziger Jahren dürften zwischen 5 % und 6 % der jährlich zu Geldstrafe Verurteilten zumindest einen Teil der Geldstrafe in Form der Ersatzfreiheitsstrafe verbüßt haben, seit 1994 mehr als 7 %, seit 1996 mehr als 8 %. 1998 wurde erstmals die 9 %-Marke überschritten, wobei regional die Anteile teilweise deutlich höher sind.¹¹⁶⁵ Die Gründe für diesen Anstieg dürften vornehmlich in einer sich verschlechternden wirtschaftlichen Lage, zum Teil als Folge von Arbeitslosigkeit, zu suchen sein. Im Ergebnis gelangen deshalb wohl immer mehr sozial Schwache in den Vollzug.

Um bei verstärkter Anwendung der Ersatzfreiheitsstrafe das Reformziel der Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe nicht zu gefährden, wurde den Verurteilten ermöglicht, die Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe durch „freie Arbeit“ abzuwenden (Art. 293 EGStGB). Die Reichweite dieses Instituts der „freien“ beziehungsweise „gemeinnützigen Arbeit“ ist jedoch, entgegen den Erwartungen des Gesetzgebers, sehr begrenzt. Eine 1987/88 durchgeführte Untersuchung einer Stichprobe von fast 8.000 Verfahren mit „uneinbringlichen“ Geldstrafen, das heißt solchen, bei denen Vollstreckungsmaßnahmen eingeleitet worden waren, kam zum Ergebnis, dass nur in 5,8 % der so genannten Uneinbringlichkeitsfälle eine Erledigung durch gemeinnützige Arbeit stattfand; die Ersatzfreiheitsstrafe kam mit 11,5 % deutlich häufiger vor als die gemeinnützige Arbeit.¹¹⁶⁶ Freilich dürfte dieses Ergebnis auch darauf beruhen, dass die Möglichkeiten der gemeinnützigen Arbeit noch nicht voll ausgereizt sind. Dort wo Sozialarbeiter als Gerichtshelfer oder Straffälligenhilfvereine mit der Vermittlung und Betreuung der Betroffenen betraut waren, zeigten sich deutlich bessere Ergebnisse.¹¹⁶⁷

¹¹⁶³ Vgl. ebenda, Schaubild 12.

¹¹⁶⁴ Vgl. hierzu VILLMOW, B., 1998, S. 1301.

¹¹⁶⁵ Vgl. SEEBODE, M., 1999.

¹¹⁶⁶ Vgl. FEUERHELM, W., 1991, S. 70.

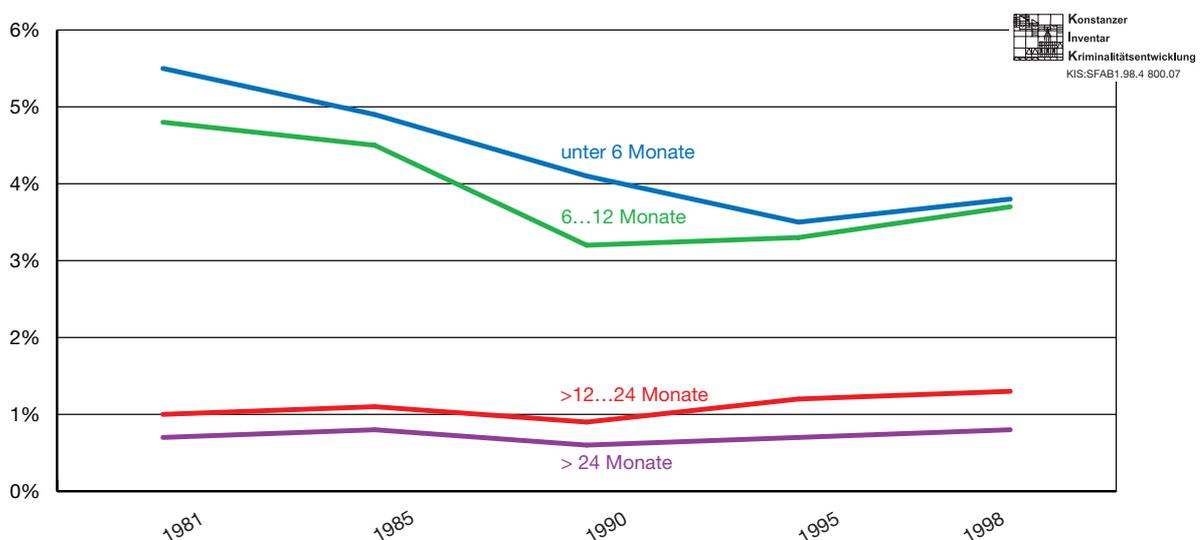
¹¹⁶⁷ Vgl. ebenda, S. 259.

Freiheitsstrafe

In der Bundesrepublik Deutschland lauteten 1998 knapp 19 % aller Verurteilungen nach allgemeinem Strafrecht auf Freiheitsstrafe.¹¹⁶⁸ Von diesen 130.022 Strafen wurden 68 % zur Bewährung ausgesetzt, so dass letztlich noch bei 41.751 bereits im Urteil der Vollzug der Freiheitsstrafe angeordnet wurde. Dies ist die höchste Zahl seit 1971, die den (vorläufigen) Höhepunkt einer seit 1992 stetig steigenden Zahl von Verurteilungen zu unbedingter Freiheitsstrafe darstellt. 1992 war mit 32.251 Verurteilten die niedrigste Zahl seit Führung der StVStat für die Bundesrepublik Deutschland erreicht worden. Seitdem nahmen die Verurteilungen zu unbedingter Freiheitsstrafe fast ausnahmslos von Jahr zu Jahr wieder zu. Innerhalb von nur sechs Jahren hat damit die Zahl der zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilten um rund 30 % zugenommen, und zwar insbesondere im Bereich der Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren Dauer. Die Probleme des allgemeinen Strafvollzugs gleichen deshalb jenen des Jugendstrafvollzugs, zumal sich die Gefangenenpopulation merklich verändert hat (vgl. unten Kapitel 3.4). Auch hier wird es vorrangig darum gehen, die Gefangenenzahlen zu reduzieren. Die Fortentwicklung des Sanktionensystems, insbesondere der Ausbau der Alternativen zu stationären Sanktionen, steht deshalb erneut und dringlich auf der kriminalpolitischen Tagesordnung.¹¹⁶⁹ Die Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems und die Schaffung zeitgemäßer Sanktionsformen sind daher besonders wichtige rechtspolitische Vorhaben der Bundesregierung.

Schaubild 3.3-11:

Dauer der nach allgemeinem Strafrecht verhängten Freiheitsstrafen (insgesamt), Anteile bezogen auf nach allgemeinem Strafrecht informell und formell Sanktionierte, alte Länder 1981-1998*



* seit 1995 einschließlich Gesamtberlin

Datenquelle: Staatsanwaltschaftsstatistik, Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte, Strafverfolgungsstatistik.

Freilich muss auch hier berücksichtigt werden, dass wegen des hohen und zunehmenden Anteils der aus Opportunitätsgründen eingestellten Verfahren, empirisch gesehen, die „leichteren“ Fälle nicht mehr zur Verurteilung gelangen, weshalb sich unter den Verurteilungen der relative Anteil der „schweren“, eher mit Freiheitsstrafe zu sanktionierenden Fälle deutlich erhöht haben dürfte. Wird deshalb als Bezugsgröße die

¹¹⁶⁸ Vgl. HEINZ, W., 2001 (Tabelle: Freiheitsstrafe (insgesamt) in der Sanktionierungspraxis der allgemeinen Strafgerichte – Entwicklung der Anteile der zeitigen Freiheitsstrafen an den nach allgemeinem Strafrecht Sanktionierten und an den nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten).

¹¹⁶⁹ Hierzu liegt bereits eine Fülle von Vorarbeiten vor: 1992 beschäftigte sich die strafrechtliche Abteilung des 59. Deutschen Juristentages mit diesem Thema (vgl. vor allem das Gutachten von SCHÖCH, H., 1992). 1999 folgte die Strafrechtslehrtagung (vgl. STRENG, F., 1999). Die vom Bundesministerium der Justiz einberufene Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems hat im März 2000 ihren Abschlussbericht vorgelegt. Auch in anderen europäischen Ländern wird die Reform des Sanktionensystems diskutiert (vgl. m. w. N. MÜLLER-DIETZ, H., 1999, S. 3, 6).

jeweilige Zahl der „sanktionierten Personen“¹¹⁷⁰ gewählt, dann zeigt sich ein Rückgang des Anteils der insgesamt verhängten Freiheitsstrafen bis 1993 (1981: 12 %, 1993: 8 %); seitdem steigen die Raten wieder leicht an (1998: 10 %).¹¹⁷¹ Der Rückgang bis 1993 beruht auf einer deutlichen Abnahme des Anteils der Freiheitsstrafen bis zwölf Monate. Der Anteil der Freiheitsstrafen von mehr als zwölf Monaten ist bis Ende der achtziger Jahre konstant geblieben, seitdem steigen sie an (Schaubild 3.3-11).

Lebenslange Freiheitsstrafe

Seit Abschaffung der Todesstrafe durch das Grundgesetz (Art. 102 GG) von 1949 ist die lebenslange Freiheitsstrafe die schwerste Strafe des deutschen Strafrechts. Als absolute Strafe ist sie bei Mord und Völkermord angedroht, bei einigen anderen Straftaten, wie zum Beispiel sexueller Missbrauch von Kindern mit Todesfolge, sexuelle Nötigung und Vergewaltigung mit Todesfolge, Raub mit Todesfolge, als wahlweise Sanktion. Das Bundesverfassungsgericht hat die Verfassungsmäßigkeit der absoluten Strafandrohung für Mord bejaht, jedoch eine restriktive Auslegung des Mordtatbestandes gefordert.¹¹⁷² Ergänzend zur weiterhin bestehenden Möglichkeit der Begnadigung, wurde 1981 in Erfüllung verfassungsgerichtlicher Vorgaben durch § 57a StGB die Strafrestaussatzung auch bei lebenslanger Freiheitsstrafe nach einer Strafverbüßung von mindestens 15 Jahren eingeführt.

Die Zahl der zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilten lag in den Jahren 1970 bis 1994 unter 100, 1995 und 1996 wurden jeweils 100 Personen, 1997 122, 1998 128 zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt. Damit stieg der Anteil an allen nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten in den letzten Jahren erstmals auf 0,02 %. Bei über 90 % der zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilten lautete der Schuldspruch auf (vollendeten oder versuchten) Mord.

Zeitige Freiheitsstrafen nach ihrer Dauer

Die zeitige Freiheitsstrafe beträgt seit der Strafrechtsreform von 1969 im Mindestmaß einen Monat, im Höchstmaß 15 Jahre. Die kurze Freiheitsstrafe (unter sechs Monaten) ist gegenüber der Geldstrafe ultima ratio (§ 47 StGB). Sie darf nur verhängt werden, „wenn besondere Umstände, die in der Tat oder der Persönlichkeit des Täters liegen, die Verhängung einer Freiheitsstrafe zur Einwirkung auf den Täter oder zur Verteidigung der Rechtsordnung unerlässlich machen.“ Ansonsten ist auf Geldstrafe zu erkennen. Kernstück der Strafrechtsreform von 1969 war die nachhaltige Zurückdrängung der als resozialisierungsfeindlich angesehenen kurzen Freiheitsstrafe. Damit war die Erwartung verbunden, den Strafvollzug zu entlasten und so überhaupt erst die tatsächlichen Voraussetzungen für dessen Reform zu schaffen.

Von ihrer Dauer her gesehen, waren von den 1998 in den alten Ländern (einschließlich Berlin) verhängten 129.894 zeitigen Freiheitsstrafen 50.817 unter sechs Monaten (39 %), 51.553 (40 %) hatten eine Dauer zwischen sechs und zwölf Monaten, 17.801 (14 %) waren mehr als zwölf Monate bis einschließlich 24 Monate. Auf die Gruppe der Freiheitsstrafen von mehr als 24 Monaten entfielen 9.723 (7 %). Da die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe bis 24 Monate zur Bewährung ausgesetzt werden kann, waren 1998 93 % aller zeitigen Freiheitsstrafen aussetzungsfähig. Hiervon wurde in 73 % Gebrauch gemacht. Unmittelbar zu einer vollstreckten Freiheitsstrafe verurteilt wurden demnach 1998 41.751 Personen, also 6 % aller nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten.

Entwicklung der Verurteilungspraxis hinsichtlich der kurzen Freiheitsstrafe

Die Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe zugunsten der Geldstrafe ist in beträchtlichem Maße gelungen. Wie der Vergleich der relativen Zahlen über Strafen „bis einschließlich sechs Monate“ zeigt –

¹¹⁷⁰ Nach allgemeinem Strafrecht Verurteilte und Personen, bei denen das Verfahren nach §§ 153, 153a, 153b StPO eingestellt worden ist.

¹¹⁷¹ Vgl. HEINZ, W., 2001 (Tabelle: Freiheitsstrafe (insgesamt) in der Sanktionierungspraxis der allgemeinen Strafgerichte – Entwicklung der Anteile der zeitigen Freiheitsstrafen an den nach allgemeinem Strafrecht Sanktionierten und an den nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten).

¹¹⁷² BVerfGE 45, S. 187.

die Kategorie „bis unter sechs Monate“ wurde vor 1970 noch nicht erhoben -, lautete 1967 noch jedes dritte Urteil auf eine freiheitsentziehende Sanktion bis sechs Monate einschließlich, 1998 dagegen nur noch jedes zehnte.

Trotz dieses deutlichen Rückgangs sind weder die insgesamt noch die unbedingt verhängte kurze Freiheitsstrafe zur Ausnahme geworden. Auf die kurzen Freiheitsstrafen von unter sechs Monaten entfielen 1998 39 % (N=50.817) der verhängten (vgl. Schaubild 3.3-11) und 29 % (N=11.992) der unbedingt verhängten Freiheitsstrafen.¹¹⁷³ Tatsächlich ist die Zahl der vollstreckten kurzen Freiheitsstrafe noch deutlich höher. Zu den unbedingt verhängten kurzen Freiheitsstrafen kommen noch die Fälle hinzu, in denen Ersatzfreiheitsstrafen (§ 43 StGB) oder eine widerrufenen kurze Freiheitsstrafe (§ 56 f StGB) zu vollstrecken sind. Ein Kurzstrafenvollzug kann sich ferner in Fällen bedingter Entlassung (§ 57 StGB) und der Anrechnung von Untersuchungshaft auf die zu vollstreckende Freiheitsstrafe (§ 51 StGB) ergeben.

Entwicklung der Verurteilungspraxis hinsichtlich der mittel- und langfristigen Freiheitsstrafen

Keine messbaren Auswirkungen hatte das Signal der Strafrechtsreform, die Freiheitsstrafe zurückzudrängen, auf die mittel- und langfristigen Freiheitsstrafen. Bezogen auf die nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten, werden heute sogar mehr mittel- und langfristige Freiheitsstrafen verhängt als noch zu Beginn der siebziger Jahre. Der Ausbau der Strafaussetzung zur Bewährung im Bereich bis zu zwei Jahren Freiheitsstrafe hat im Ergebnis lediglich dazu geführt, dass insgesamt nicht mehr unbedingte Freiheitsstrafen verhängt werden. Der Anteil der bereits im Urteil zur Vollstreckung angeordneten Freiheitsstrafen ist heute – nach dem 1990 erreichten niedrigsten Stand von 1,8 % – wieder größer als vor der Strafrechtsreform: 1960 wurden 2,1 % der Verurteilten zu einer nicht ausgesetzten Freiheitsstrafe von mehr als einem Jahr verurteilt, 1998 waren es 2,3 %.¹¹⁷⁴

Bedeutungsgewinn von Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe

Strafaussetzung zur Bewährung ist in dem spezialpräventiven Konzept des Gesetzgebers der Strafrechtsreform von 1969 nicht mehr die ausnahmsweise zu gewährende, besonders zu rechtfertigende Vollstreckungsmodifikation, sondern hat sich – als Regelfall bei verhängter Freiheitsstrafe – zu einer „besonderen ‘ambulanten’ Behandlungsart“¹¹⁷⁵ fortentwickelt. Dieses Konzept hat die Praxis voll umgesetzt. Der Anteil der Strafaussetzungen nach § 56 StGB an den Freiheitsstrafen hat sich in den letzten 40 Jahren mehr als verdoppelt (Aussetzungsrate – bezogen auf insgesamt verhängte Freiheitsstrafen – 1954: 30 %; 1998: 68 %).

Derzeit werden drei Viertel (1998: 73 %) der aussetzungsfähigen Strafen, also der Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren, zur Bewährung ausgesetzt, mit leicht rückläufiger Tendenz seit 1996. Die Aussetzungsrate (bezogen auf die jeweils aussetzungsfähigen Freiheitsstrafen) ist zwar um so höher, je kürzer die Freiheitsstrafe ist, aber auch bei Freiheitsstrafen zwischen einem Jahr und zwei Jahren ist – jedenfalls seit der zweiten Hälfte der achtziger Jahre – die Aussetzung die Regel (1998: 64 %) und nicht mehr die Ausnahme.¹¹⁷⁶

Flankierend zur Strafaussetzung werden in immer stärkerem Maße auch Auflagen und Weisungen angeordnet. 1998 wurden 63 % der Strafaussetzungen mit einer Auflage und 48 % mit einer Weisung verbunden. Insbesondere wird von der fakultativen Möglichkeit, den Verurteilten einem Bewährungshelfer zu unterstellen, vermehrt Gebrauch gemacht.

¹¹⁷³ Vgl. HEINZ, W., 2000a, Schaubild 13 und 14.

¹¹⁷⁴ Vgl. HEINZ, W., 2001 (Tabelle: Unbedingt verhängte zeitige Freiheitsstrafe in der Sanktionierungspraxis der allgemeinen Strafgerichte – Entwicklung der Anteile der zeitigen Freiheitsstrafen an den nach allgemeinem Strafrecht Sanktionierten und an den nach allgemeinem Strafrecht Verurteilten).

¹¹⁷⁵ BGHSt 24, S. 40, (43).

¹¹⁷⁶ Vgl. HEINZ, W., 2000a, Schaubild 16.

Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe haben sich bewährt. Die Öffnung der Strafaussetzung für die bisherigen traditionellen Zielgruppen des Strafvollzugs führte nämlich nicht zu einem Anstieg der Widerrufsraten. Trotz der deutlichen Erhöhung des Anteils der besonders risikobelasteten Probandengruppe gingen die Straferlassquoten – jedenfalls der einem Bewährungshelfer unterstellten Probanden¹¹⁷⁷ – nicht zurück (vgl. unten Kapitel 3.5).¹¹⁷⁸ Inwieweit dies auch auf einer veränderten Widerrufspraxis beruht, lassen die statistischen Daten nicht erkennen.

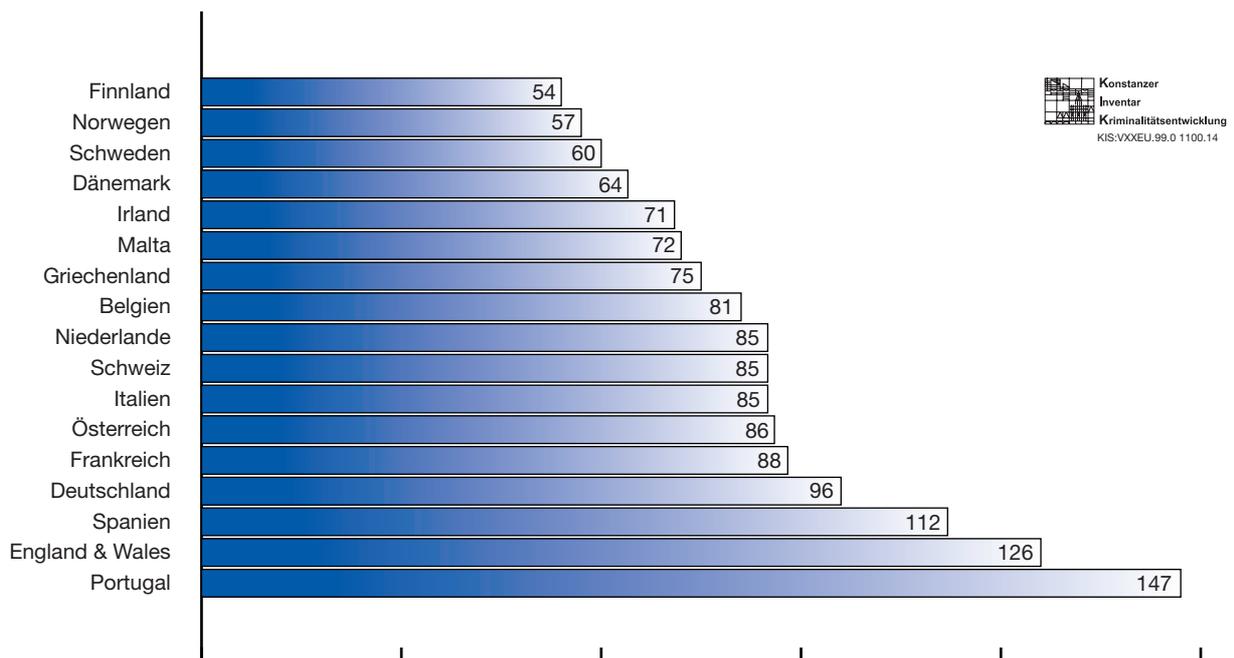
3.3.5 Straf- und Untersuchungsgefangene – Gefangenenraten im europäischen Vergleich

Im europäischen pönologischen Vergleich, insbesondere im Vergleich zu den Mitgliedstaaten der EU, ist die Gefangenenrate, das heißt die Zahl der Vollzugsinsassen (einschließlich Untersuchungshaft) pro 100.000 der jeweiligen Wohnbevölkerung, überdurchschnittlich hoch (vgl. Schaubild 3.3-12). Dies hat mehrere Gründe:¹¹⁷⁹

- Die Zahl der zu unbedingter Jugend- oder Freiheitsstrafe Verurteilten ist seit Anfang der neunziger Jahre deutlich gestiegen, und zwar von 37.039 (1992) auf inzwischen 47.994 (1998), also um rund 30 %. Da die Gefangenenrate nicht nur von der Zahl der Gefangenen, sondern auch von der Inhaftierungsdauer abhängt, ist ein weiterer Grund in der seit 1990 erfolgten Zunahme der (absoluten wie relativen) Zahlen der verhängten mittel- und langfristigen Jugend- und Freiheitsstrafen zu sehen. So stieg zum Beispiel die Zahl der Freiheitsstrafen von mehr als 24 Monaten Dauer von 5.776 auf 9.723, die der Jugendstrafen von entsprechender Dauer von 1.186 auf 1.961.

Schaubild 3.3-12:

Gefangenenraten in westeuropäischen Staaten (Stand 1. 9. 1998), Gefangene insgesamt pro 100.000 Einwohner



Datenquelle: COUNCIL OF EUROPE, SPACE I, Tabelle 1.

¹¹⁷⁷ Über die Rückfall- beziehungsweise Widerrufsraten nach Strafaussetzung zur Bewährung fehlen derzeit noch statistische Informationen. Die Bewährungshilfestatistik informiert lediglich über Erlass oder Widerruf der Strafaussetzung bei den einem hauptamtlichen Bewährungshelfer unterstellten Probanden.

¹¹⁷⁸ Vgl. HEINZ, W., 2000a, Schaubild 18.

¹¹⁷⁹ Zur Demonstration der Veränderungen der letzten Jahre wird jeweils die höchste und die niedrigste Zahl seit Ende der achtziger Jahre genannt.

- Zugenommen hat ferner die Zahl der zur Bewährung ausgesetzten Jugend- oder Freiheitsstrafen, und zwar von 76.533 (1991) auf 99.248 (1998). Wie viele dieser Strafaussetzungen widerrufen werden, ist unbekannt, weil es keine allgemeine Bewährungsstatistik gibt.¹¹⁸⁰ In der Literatur wird zumeist von einer Widerrufsrate von 35 % ausgegangen. Wäre diese Rate in den neunziger Jahren konstant geblieben, dann hätten von den 1991 bedingt Verurteilten rund 27.000 ihre Strafe im Vollzug verbüßen müssen, von den 1998 Verurteilten wären es jedoch bereits 35.000 gewesen.
- Zugenommen hat ferner die Zahl der Ersatzfreiheitsstrafe verbüßenden Gefangenen. Die Zugangszahlen stiegen seit Anfang der neunziger Jahre von 27.217 (1991) auf 51.237 (1998). Besonders dramatisch ist der Anstieg in den neuen Ländern. 1994 wurden noch 7.497 Zugänge gezählt, 1998 bereits 43.287.
- In die Gefangenenrate geht schließlich auch die Zahl der Untersuchungsgefangenen ein. Der StVStat, in der diejenigen Untersuchungsgefangenen gezählt werden, gegen die ein Hauptverfahren eröffnet wurde, lässt sich entnehmen, dass die Zahl der Untersuchungsgefangenen seit Ende der achtziger Jahre ebenfalls deutlich gestiegen ist, und zwar von 26.622 (1988) auf 40.860 (1998).
- Die hohe Gefangenenzahl hat also durchaus verschiedene Gründe, die in ihrer Summierung zur jetzigen Massenbelegung, teilweise schon zur Überbelegung geführt hat. Diese Entwicklung ist kein deutsches Phänomen. Nahezu alle europäischen Staaten weisen steigende Gefangenenzahlen auf.¹¹⁸¹ Zur Prüfung Anlass gibt indes die Tatsache, dass sich Deutschland im europäischen Vergleich mit unter den Staaten findet, die relativ hohe Gefangenenraten aufweisen. Mögliche Ursachen für die Zunahme der Verhängung von mittel- und langfristigen Freiheitsstrafen werden zur Zeit im Rahmen eines Forschungsvorhabens des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen untersucht. Wenn dessen Ergebnisse vorliegen, soll geprüft werden, ob Bedarf nach weiteren Erkenntnissen besteht und ob diese etwa in Form einer international vergleichenden Analyse der Strafrechtspflege und der Sanktionierungspraxis gewonnen werden können.

3.3.6 Eignung strafrechtlicher Reaktionen zur Reduzierung von Kriminalität

Eine differenzierte, unterschiedliche Tat- und Tätergruppen berücksichtigende Darstellung des Standes der nationalen wie internationalen Wirkungsforschung muss einem künftigen Sicherheitsbericht vorbehalten bleiben; als verdichtetes Ergebnis des Standes empirisch gesicherten kriminologischen Wissens lässt sich jedoch festhalten.¹¹⁸²

Bei der Frage der Eignung strafrechtlicher Reaktionen zur Reduzierung von Kriminalität sind Aspekte der Sicherung, der Auswirkung von strafrechtlichen Sanktionen auf das Verhalten der Bevölkerung insgesamt (Generalprävention) und der Auswirkungen auf den bestraften oder sonst sanktionierten Täter (Spezialprävention) zu unterscheiden.

Es gibt besonders gefährliche Täter, vor denen die Bevölkerung geschützt werden muss. Dies geschieht durch der Tat angemessene lange – bis hin zu lebenslänglichen – Freiheitsstrafen oder, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierzu vorliegen, durch die so genannte Sicherungsverwahrung oder die Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus. Dass lang andauernder Freiheitsentzug, auch verbunden mit einer Therapie, die Möglichkeit zur Begehung weiterer Straftaten zumindest stark einschränkt, ist offensichtlich. Hierbei ist allerdings auch zu bedenken, dass die Verbüßung langer Freiheitsstrafen und eine lang andauernde Unterbringung in der Sicherungsverwahrung auch negative Auswirkungen auf die Bereitschaft und die Fähigkeit, sich zukünftig normtreu zu verhalten, haben können.

¹¹⁸⁰ Die Bewährungshilfestatistik informiert nur über die Probanden, die einem hauptamtlichen Bewährungshelfer unterstellt worden sind. Dies ist bei der Mehrzahl der Strafaussetzungen nicht der Fall.

¹¹⁸¹ Vgl. KUHN, A., 1999.

¹¹⁸² Zusammenfassend vgl. HEINZ, W., 2000b, S. 146 ff.

Die Auswirkungen von Androhung, Verhängung oder Vollzug von Strafen auf die Bevölkerung ist kriminologisch kaum überprüfbar. Zu zahlreich sind die Gründe, die Menschen dazu anhalten, sich den strafrechtlichen Normen entsprechend zu verhalten.

- Nach dem gegenwärtigen Stand der kriminologischen Forschung sind die Abschreckungswirkungen (negative Generalprävention) von Androhung, Verhängung oder Vollzug von Strafen auf die Allgemeinheit eher gering. Für den Bereich der leichten und der mittelschweren Kriminalität jedenfalls gilt, dass Höhe und Schwere der Strafe keine messbare Bedeutung haben. Lediglich dem (subjektiv eingeschätzten) Entdeckungsrisiko kommt eine gewisse Bedeutung zu, wenn auch nur bei einigen minder schweren Delikten. Allerdings: Dass die Angst vor Entdeckung davon abhalten kann, eine Straftat zu begehen, macht nur Sinn, wenn negative Folgen der Entdeckung – auch Strafen – befürchtet werden.
- Hinsichtlich der normverdeutlichenden und -begründenden Wirkung von Strafe (positive Generalprävention) hat die kriminologische Forschung keine Anhaltspunkte dafür gefunden, dass eine Verschärfung des Strafrechts das Normbewusstsein positiv beeinflussen würde. „Vom Strafrecht und seinen Sanktionen kann unter dem Gesichtspunkt positiver Generalprävention nicht mehr erwartet werden als die Abstützung von Werten und Normen, welche die Bürger von vornherein zu akzeptieren bereit sind.“¹¹⁸³ Andererseits darf nicht vernachlässigt werden, dass viele Bürger vom Staat eine angemessene – und das bedeutet manchmal auch eine einschneidende – Reaktion auf schwerwiegende Straftaten verlangen. Unter dem Gesichtspunkt der positiven Generalprävention wäre es schädlich, wenn sich in der Bevölkerung die Vorstellung durchsetzte, der Staat – oder die Justiz – reagiere unangemessen milde und messe offenbar dem verletzten Rechtsgut, wie zum Beispiel dem Leben, der körperlichen Unversehrtheit oder dem Eigentum, einen zu geringen Wert bei.
- Nach dem gegenwärtigen Forschungsstand finden sich schließlich – hinsichtlich der Spezialprävention – keine methodisch einwandfrei gesicherten Befunde, die die Annahme einer Überlegenheit von stationären gegenüber ambulanten Sanktionen oder von eingriffsintensiven gegenüber eingriffsschwachen Sanktionen stützen. Vielmehr spricht alles dafür, dass im Bereich der leichten und mittelschweren Kriminalität die Sanktionen ohne Effizienzverlust ausgetauscht werden können. Es gibt noch nicht einmal einen empirischen Beleg dafür, dass in diesem Bereich eine Verurteilung in spezialpräventiver Hinsicht einer Verfahrenseinstellung überlegen wäre. Die Mehrheit der internationalen Befunde reicht, wie KERNER als Ergebnis seiner umfassenden Auswertung europäischer Rückfalluntersuchungen feststellte, „für die Schlussfolgerung, dass im Bereich der großen Zahl verschiedene Sanktionen ähnliche Effekte nach sich ziehen, wenn man sie gegen zumindest angenähert vergleichbare Gruppen von Personen einsetzt, die wegen Straftaten verfolgt werden.... Die Devise ‘im Zweifel weniger’ hat also immerhin viel empirische Evidenz für sich.“¹¹⁸⁴

Jedenfalls ist auch weiterhin nach Problemlösungen zu suchen, die den kriminalpolitischen Leitprinzipien von Humanität, Sozialstaatlichkeit und Rechtsstaatlichkeit noch besser als jetzt gerecht werden. Aus der sozialstaatlich begründeten Verpflichtung von Staat und Gesellschaft ergibt sich, dem Straftäter bei Problemen Hilfe zu gewähren, an denen er mit seiner Straftat gescheitert ist. Resozialisierung dient aber nicht nur dem Täter, sondern wahrt auch die Sicherheitsinteressen der Bevölkerung, denn von einem resozialisierten Täter sind keine (erheblichen) Straftaten mehr zu erwarten. Freilich ist eine realistische Haltung erforderlich, denn nicht jeder Täter kann im Rahmen der strafrechtlichen Sanktionierung erfolgreich resozialisiert werden. Das Scheitern ist indes kein Grund, insgesamt auf Resozialisierung zu verzichten. Es wird vielmehr darauf ankommen, nicht nur desozialisierende Wirkungen des Vollzugs der Freiheitsstrafe zu vermeiden, sondern auch verstärkt differenzierte Programme für unterschiedliche Straftätergruppen zu

¹¹⁸³ STRENG, F., 1991, S. 24.

¹¹⁸⁴ KERNER, H.-J., 1996, S. 89.

entwickeln und die für den Start in die Freiheit wichtigen Entlassungsvorbereitungen auszubauen und zu intensivieren.

3.3.7 Verfahrensdauer des strafgerichtlichen Hauptverfahrens

Zur Dauer der Verfahren liegen in der Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte statistische Informationen zum Zeitraum zwischen Eingang und Erledigung des Verfahrens in einer Instanz vor. Instanzenübergreifende Angaben über den Zeitraum von Anklageerhebung bis zum rechtskräftigen Abschluss werden dagegen nicht erhoben. Die Entwicklung der Gesamtverfahrensdauer kann deshalb nicht bestimmt werden.

Tabelle 3.3-1:

Erledigte Verfahren nach Spruchkörper und Instanz, alte Länder 1990-1999*

Strafverfahren	1990		1992		1994		1996		1998		1999	
Eingangsstanz	N	%										
Amtsgerichte	630.171	89,9	630.204	90,7	654.203	91,1	659.081	91,3	689.260	91,1	694.817	91,3
Landgerichte	12.703	1,8	14.477	2,1	13.260	1,8	12.554	1,7	12.493	1,7	12.273	1,6
Oberlandesgerichte	28	0,0	97	0,0	100	0,0	126	0,0	49	0,0	33	0,0
Zusammen	642.902	91,7	644.778	92,8	667.563	93,0	671.761	93,1	701.802	92,8	707.123	92,9
Rechtsmittelinstanz	N	%										
Landgerichte	52.081	7,4	44.930	6,5	45.475	6,3	45.352	6,3	49.517	6,5	48.766	6,4
Oberlandesgerichte	6.114	0,9	4.757	0,7	4.752	0,7	4.678	0,6	5.305	0,7	5.052	0,7
Zusammen	58.195	8,3	49.687	7,2	50.227	7,0	50.030	6,9	54.822	7,2	53.818	7,1
Summe	701.097	100	694.465	100	717.790	100	721.791	100	756.624	100	760.941	100

* seit 1992 einschließlich Gesamtberlin

Datenquelle: Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte.

Gut 90 % aller Strafverfahren werden durch die Amtsgerichte erledigt (vgl. Tabelle 3.3-1). Die durchschnittliche Dauer (arithmetisches Mittel) der Verfahren vor den Amtsgerichten¹¹⁸⁵ in den alten Ländern (einschließlich Berlin) betrug 1999 vier Monate, in den neuen Ländern 5,1 Monate (vgl. Tabelle 3.3-2). Dies zeigt zunächst, dass die weit überwiegende Zahl aller Verfahren rasch erledigt wird; innerhalb von sechs Monaten waren 1999 in den alten Ländern 83 %, in den neuen Ländern 75 % der Verfahren erledigt.

Die Verfahrensdauer hat sich in den erstinstanzlichen Verfahren vor dem Amtsgericht in den alten Ländern in den Jahren zwischen 1992 und 1995 leicht erhöht; sie ist seitdem wieder etwas kürzer geworden und hat sich in den letzten beiden Jahren bei durchschnittlich vier Monaten eingependelt (vgl. Tabelle 3.3-2). Die durchschnittliche Dauer in Rechtsmittelverfahren vor den Landgerichten ist seit 1995 leicht gestiegen auf durchschnittlich 3,8 (alte Länder) beziehungsweise 4 Monate (neue Länder). Wie die Untersuchung von DÖLLING u. a. zur Dauer von Strafverfahren vor den Landgerichten deutlich gemacht hat, wird die Verfahrensdauer vor allem von Art und Schwere des Delikts, Anzahl der angeklagten Taten sowie Anzahl der Staatsanwälte und Verteidiger beeinflusst.¹¹⁸⁶

¹¹⁸⁵ Erfasst sind hierbei Verfahren, die auf eine der nachfolgend bezeichneten Arten eingeleitet wurden: Anträge auf Wiederaufnahme nach Rechtskraft, Zurückverweisung durch die Rechtsmittelinstanz, Eröffnung des Hauptverfahrens durch ein Gericht höherer Ordnung, Vorlage/Verweisung durch ein Gericht niedriger Ordnung, in ein Strafverfahren übergegangenes Bußgeldverfahren, Anklage, Antrag auf Aburteilung im beschleunigten Verfahren, Antrag auf Entscheidung im vereinfachten Jugendverfahren, Anberaumung der Hauptverhandlung (§ 408 Abs. 3 StPO), Einspruch gegen einen Strafbefehl, Privatklage, Antrag auf Einleitung eines Sicherungsverfahrens, Nachverfahren (§ 439 StPO), Antrag auf Einleitung eines objektiven Verfahrens. Strafbefehle, gegen die kein Einspruch eingelegt wird, sind in der Zählkartenerhebung über Strafsachen (und damit in der Verfahrensdauerberechnung) nicht berücksichtigt.

¹¹⁸⁶ Vgl. DÖLLING, D. u. a., 2000.

Tabelle 3.3-2:

Erledigte Verfahren insgesamt nach der Verfahrensdauer, alte und neue Länder*

Früheres Bundesgebiet										
Amtsgericht	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
anhängig	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
bis einschließlich 3 Monate	59,6	59,4	58,0	56,3	55,7	55,5	56,3	56,6	57,6	58,7
> 3–6 Monate	24,4	24,3	24,9	25,6	25,3	25,0	25,0	24,6	24,2	23,9
> 6–12 Monate	11,7	11,9	12,4	13,0	13,4	13,5	13,1	13,0	12,7	12,1
> 12–18 Monate	2,8	2,9	3,0	3,2	3,4	3,6	3,4	3,3	3,2	3,1
> 18–24 Monate	0,9	0,9	1,0	1,0	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
> 24–36 Monate	0,5	0,5	0,6	0,6	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7
> 36 Monate	0,2	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4
Durchschnittliche Dauer (arithm. Mittel)	3,7	3,8	3,9	4,0	4,1	4,2	4,1	4,1	4,0	4,0
Neue Länder										
Amtsgericht						1995	1996	1997	1998	1999
anhängig						%	%	%	%	%
bis einschließlich 3 Monate						41,9	42,7	45,9	46,8	48,1
> 3–6 Monate						27,7	27,5	26,2	26,8	26,5
> 6–12 Monate						19,8	18,5	17,3	16,8	16,5
> 12–18 Monate						6,4	6,4	5,9	5,3	4,9
> 18–24 Monate						2,4	2,6	2,4	2,2	2,0
> 24–36 Monate						1,4	1,8	1,7	1,5	1,3
> 36 Monate						0,3	0,5	0,6	0,6	0,6
Durchschnittliche Dauer (arithm. Mittel)						5,5	5,6	5,4	5,2	5,1

* alte Länder seit 1991 einschließlich Gesamtberlin; für die neuen Länder liegen erst seit 1995 Ergebnisse vor.

Datenquelle: Justizgeschäftsstatistik der Strafgerichte.

Zwischen den Ländern bestehen hinsichtlich der Verfahrensdauer erhebliche Unterschiede. Da für die Justizgeschäftsstatistik keine Informationen zu den die Verfahrensdauer beeinflussenden Faktoren erhoben werden, können die Unterschiede aufgrund des vorliegenden Zahlenmaterials nicht interpretiert werden.

3.3.8 Zusammenfassung und Ausblick

Der von der Polizei bejahte Tatverdacht gegen eine bestimmte Person kann vielfach im weiteren Verfahren nicht bewiesen werden. Selbst dort, wo dieser Verdacht erhärtet werden kann, ist von Staatsanwaltschaft oder Gericht zu entscheiden, ob eine förmliche Verurteilung erforderlich erscheint. Trotz hinreichenden Tatverdachts kann nämlich bei leichter bis mittelschwerer Kriminalität unter bestimmten Voraussetzungen von förmlicher Verurteilung und Bestrafung abgesehen werden. Die Einstellung des Verfahrens – mit oder ohne Auflagen – ist in vielen Fällen eine den präventiven Aufgaben des Strafrechts dienende und hierfür ausreichende Reaktion. Die Einstellung des Strafverfahrens aus Opportunitätsgründen stellt zugleich ein Korrektiv dar, durch das eine Überlastung der Gerichte vermieden und die Eindruckskraft der förmlichen Verurteilung aufrechterhalten wird. Mit der Zunahme der Zahl solcher Verfahren, die schon die Staatsanwaltschaft einstellt, hat die Bedeutung der Staatsanwaltschaft nicht nur als Auslese- und Einstellungsinstanz, sondern auch als Sanktionsinstanz zugenommen.

Derzeit wird die Hälfte aller anklagefähigen Verfahren von der Staatsanwaltschaft aus Opportunitätsgründen eingestellt. Aber nicht nur im Hinblick auf die quantitativ beachtliche Nutzung dieser Entscheidungskompetenz kommt der Staatsanwaltschaft besondere Bedeutung zu, sondern auch wegen des Straf-

befehlsverfahrens. Denn hier trifft sie die wesentliche Vorentscheidung über Sanktionsart und -höhe. Anträge auf Erlass eines Strafbefehls sind inzwischen häufiger als Anklagen. Überlegungen zur Neubestimmung von Aufgabe und Funktion der Staatsanwaltschaft nehmen von diesem rechtstatsächlichen Befund ihren Ausgang.

Von allen Sanktionierten – entweder informell (gem. §§ 153, 153a, 153b StPO, §§ 45, 47 JGG) Sanktionierte oder Verurteilte – wird derzeit die Hälfte informell sanktioniert. Der große Beurteilungsspielraum, den diese Normen gewähren, führt zu erheblichen regionalen Unterschieden, die in diesem Ausmaß nicht durch die Tat- oder Täterstruktur erklärbar ist. Weitere Probleme sind die fehlende rechtliche Kontrolle und Überprüfbarkeit der Einstellung aus Opportunitätsgründen sowie deren mangelnde Transparenz. Deshalb wird von Teilen der Wissenschaft die materiellrechtliche Entkriminalisierung von Deliktsbereichen gefordert, in denen entweder regelmäßig das Strafbedürfnis nicht bejaht wird oder in denen ausreichende zivil- oder verwaltungsrechtliche Steuerungsalternativen verfügbar sind. Gefordert wird ferner die Stärkung der Rechtsstellung von Beschuldigtem und Verletztem.

Die Mehrzahl aller Verurteilungen erfolgt inzwischen in einem schriftlichen Verfahren, im Strafbefehlsverfahren. Dies führt dazu, dass in Fällen der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen und des Widerrufs von Strafaussetzungen zur Bewährung Freiheitsstrafen zu verbüßen sind, obwohl die Strafsache nicht Gegenstand einer mündlichen Verhandlung war. Eine – in der Regel auch mündliche – Anhörung des Angeklagten und der Staatsanwaltschaft muss aber nach § 453 StPO bei der nachträglichen Entscheidung über den Widerruf der Strafaussetzung erfolgen.

Wiedergutmachung und TOA sind Reaktionsformen, die die Verantwortung des Täters für die Folgen seiner Tat verdeutlichen und geeignet sind, den berechtigten Opferbelangen Rechnung zu tragen. Das Potenzial dieser ambulanten Maßnahmen wird indes nur unzulänglich ausgeschöpft. Vergleichbares gilt für die Abwendung der Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe durch gemeinnützige Arbeit. Die Ursachen für dieses Umsetzungsdefizit sollten geklärt und geeignete Abhilfemaßnahmen ergriffen werden.

Die gesetzlichen Möglichkeiten der Geldstrafe werden von der Praxis nur teilweise ausgeschöpft. Die Mehrzahl aller verhängten Geldstrafen übersteigt 30 Tagessätze nicht. Entsprechendes gilt für die Höhe der Tagessätze, und zwar sowohl für die obere wie die untere Höhe. Der hohe und in den letzten Jahren steigende Anteil der Ersatzfreiheitsstrafe sowie die hinter den Erwartungen zurückbleibende Entlastungswirkung der gemeinnützigen Arbeit signalisieren, dass hier eines der ungelösten Probleme liegt.

Das gesetzgeberische Experiment der Anhebung der Obergrenze der aussetzungsfähigen Freiheitsstrafe und das Experiment der Praxis, vermehrt vom Institut der Straf- und der Strafrestaussetzung Gebrauch zu machen, ist erfolgreich. Dies gibt Anlass, eine weitere Öffnung der Strafaussetzung zur Bewährung zu prüfen.

Im allgemeinen Strafrecht bietet das geltende Sanktionensystem den Gerichten zu wenig Gestaltungsmöglichkeiten, um im Bereich der leichten und mittelschweren Kriminalität in geeigneter Weise spezialpräventiv einzuwirken. Die Fortentwicklung des strafrechtlichen Sanktionensystems, insbesondere der weitere Ausbau von Alternativen zu stationären Sanktionen, steht deshalb nach alledem weiterhin auf der Tagesordnung.

Die seit Anfang der neunziger Jahre zu beobachtende Zunahme der Zahl der zu unbedingter Freiheits- oder Jugendstrafe Verurteilten stellt – zusammen mit der schon seit längerem erfolgenden Veränderung der Gefangenenpopulation – den Strafvollzug vor erhebliche Probleme. Die Erfüllung des Vollzugsauftrags wird immer schwieriger. Vorrangig sollte es deshalb darum gehen, die Zahl der Gefangenen zu reduzieren.

Im europäischen Vergleich weist die Bundesrepublik Deutschland eine überdurchschnittlich hohe Gefangenenrate auf. Vor dem Hintergrund der Ergebnisse der Rückfallforschung, die zeigen, dass Freiheitsstrafen unter dem Gesichtspunkt der Rückfallreduzierung ambulanten Sanktionen nicht überlegen sind, und unter Beachtung des Grundsatzes, dass Freiheitsstrafen ultima ratio sind, sind die Ursachen für diese im europäischen Vergleich überdurchschnittlich hohe Gefangenenrate genau zu untersuchen.

Rund die Hälfte aller Untersuchungsgefangenen wird nicht zu einer unbedingten freiheitsentziehenden Sanktion verurteilt, erlebt also den Freiheitsentzug in seiner resozialisierungsfeindlichsten Form. Dies ist mit den Zielen der Reformgesetzgebung, die zu Recht das präventive Ziel des Strafrechts in den Vordergrund gestellt hat, schwer vereinbar.

Eine rationale Kriminalpolitik ist auf statistische Daten als Grundlage folgenderorientierten Handelns angewiesen. Dem genügen die gegenwärtigen Strafrechtspflegestatistiken nur begrenzt. So lassen sich zum Beispiel über die Umsetzung moderner kriminalpolitischer Strömungen, wie TOA oder Diversion, den Strafrechtspflegestatistiken entweder nur die Größenordnungen (Diversion) oder, wie hinsichtlich des TOA, noch nicht einmal diese entnehmen. Die Tat- und Tätergruppen, auf die diese Rechtsfolgen angewendet werden, bleiben zur Gänze in einem statistischen Dunkelfeld. Die Fortentwicklung des Systems der Strafrechtspflegestatistiken und insbesondere die Berücksichtigung der neuen Reaktionsmöglichkeiten (TOA) sowie der quantitativ dominierenden Erledigungsformen (Diversion, Strafbefehlsverfahren) ist deshalb unabdingbar.