

Thesen des Frankfurter Arbeitskreises Strafrecht

# Zur Überforderung und zur ›Verbilligung‹ der Strafjustiz

• Jörg Claude, Heinz Fromm, Rainer Hamm, Winfried Hassemer, Eberhard Kempf, Odilia Lissner, Klaus Lüderssen, Regina Michalke, Christoph Schaefer, Jochen Schroers, Brigitte Tilmann, Claus-Michael Ullrich, Kristiane Weber-Hassemer

Der 1990 gegründete Frankfurter Arbeitskreis Strafrecht besteht aus Juristen, die in unterschiedlichen Berufen und Funktionen mit Strafrecht praktisch und rechtswissenschaftlich befaßt sind. Er hat sich zum Ziel gesetzt, aus den verschiedenen professionellen Blickwinkeln heraus aktuelle Probleme der Strafjustiz, aber auch der gesellschaftlichen und rechtspolitischen Rolle des Strafrechts und der Kriminalitätsbekämpfung zu diskutieren, und stellt von Zeit zu Zeit die Ergebnisse des Meinungs- und Erfahrungsaustauschs in Thesenform der Öffentlichkeit vor.

Nachdem der Arbeitskreis in der Vergangenheit bereits zu Fragen des Drogenstrafrechts, der Regierungskriminalität und zur »organisierten Kriminalität« Stellung genommen hat, legen jetzt die Mitglieder ein Thesepapier zu der öffentlichen Diskussion über die Belastungsgrenzen der Strafjustiz, die Ursachen für ihre Überforderung und Orientierungshinweisen für mögliche Auswege vor.



## Überforderung der Strafjustiz

### 1. Klagen über die Strafjustiz

Die Strafjustiz ist derzeit Gegenstand heftiger Klagen in der Öffentlichkeit. Beklagt wird vor allem, Kriminalpolizei, Staatsanwaltschaften und Gerichte seien zu teuer und zu wenig wirksam; alles gehe zu langsam, zu vieles bleibe unerledigt, fast nichts werde zu einem guten Ende gebracht: die Strafjustiz sei überfordert. Man müsse hart sparen, Kräfte umverteilen, Kostenfaktoren beiseitigen, Leistung steigern.

Klagen über die Strafjustiz sind zwar nicht neu, und sie werden auch über andere Bereiche der Justiz geführt. Sie sind derzeit aber so massiv und so weit verbreitet, daß Anlaß besteht, ihren Gründen und den Möglichkeiten einer Abhilfe genauer nachzugehen.

### 2. Überforderung als politisches Konzept

Ob etwas oder jemand überfordert ist, läßt sich kaum präzise und kaum mit Sicherheit sagen; eine solche Feststellung verlangt einen Vergleich der vorhandenen Ressourcen mit den Zielen, die verfolgt werden und erreicht werden sollten. Dies ist bei einem komplexen Gebilde wie der Strafjustiz allenfalls annähernd möglich.

Es kommt hinzu, daß genaue Daten nicht vollständig verfügbar sind, weil die Strafjustiz im wesentlichen Ländersache und eine formelle Vergleichbarkeit deshalb problematisch ist. Rein quantitative Einsichten etwa in die Entwicklung der Dauer von Verfahren, der Zahl von Verhandlungstagen oder Erledigungsformen (Einstellungen, Strafbefehlsanträge, Anklagen bei der Staatsanwaltschaft; Einstellungen, Strafbefehle, Urteile bei den Strafgerichten) produzieren bloß Rohmaterial und sind noch keine tragfähige Basis für eine verantwortliche Überlastungsdiagnose. Und überdies ließe sich eine solche Diagnose nur treffen, wenn man auch die anspruchsvollen Ziele einer modernen rechtsstaatlichen Strafjustiz in die Rechnung einbezüge: Bürgerfreundlichkeit, Schutz der Betroffenen, Beratungs- und Begründungsleistungen; werden diese Ziele heute erreicht oder verfehlt, so wäre dann zu fragen, und bis zu welchem Grad?

Wer also behauptet, er könne eine Überforderung der Strafjustiz verlässlich behaupten und exakt belegen, übertreibt oder macht Politik. Und so verhält es sich derzeit auch: Ob die Strafjustiz überfordert ist, beurteilen Strafrichter anders als Strafverteidiger, die Oppositionen in den Landtagen anders als die Justizminister, und natürlich sind sich auch die Landesvertreter nicht einig. Die Diagnose »Überforderung« ist nämlich genauso ein politisches Konzept wie die Therapie »Verbilligung«.

Also kommt es – auch in der öffentlichen Auseinandersetzung – zuerst einmal darauf an, das Konzept »Überforderung« seines ideologischen Charakters so weit wie möglich zu entkleiden und nach Tendenzen einer Überforderung zu fragen, die einer kritischen Überprüfung standhalten; erst dann macht es Sinn, über Auswege nachzudenken.

### 3. Tendenzen einer Überforderung

Jenseits kurzschlüssiger und interessegeleiteter Diagnosen gibt es durchaus Entwicklungen, welche auf der Hand liegen und als Faktoren einer Überlastung der Strafjustiz namhaft gemacht werden können.

#### a. Vermehrung von Rechtsverletzungen

Nicht zu Unrecht wird beklagt, daß die sozialen Normen, welche in unser Alltagsleben Stabilität und Verlässlichkeit bringen, aggressiven und an kurzfristigen Vorteilen orientierten Verhaltensstilen Platz machen. Was vor einiger Zeit noch für die meisten tabu war, wird für immer mehr Leute eine mögliche Handlungsalternative. Rechtsverletzungen nehmen zu, vor allem unter jungen Menschen. Korruptions- und Wirtschaftsdelikte haben Täter, die man herkömmlich zu den zweifelsfrei honorigen Bevölkerungsgruppen gezählt hatte und die mit der Strafjustiz nicht in Berührung geraten waren.

Woran das liegt, ist nicht auf einen einzigen Punkt zu bringen. Es mag zu einem Gutteil an der gewachsenen Sensibilität gegenüber bestimmten Rechtsverletzungen liegen. Auch Strafanzeigen, die nur dazu dienen, zivilrechtliche Verfahren mit den Mitteln der Staatsanwaltschaft durch Beschaffen von Beweismitteln vorzubereiten, spielen eine Rolle. Aber auch Stichworte wie Modernisierung der Gesellschaft, Vereinzelung der Menschen, Ökonomisierung der sozialen Wertschätzung, soziale Mobilität, Arbeitslosigkeit oder Integrationsdefizite bestreichen ein weites Feld. Sicher ist jedoch, daß die Strafjustiz von diesen Wirkungen belastend erreicht wird. Von der Jugenddelinquenz bis hin zur Bandenkriminalität läßt die moderne Gesellschaft ihre Probleme auch bei der Strafjustiz ab.

#### b. Veränderung von Rechtsverletzungen

Es gibt neue Formen von Kriminalität, welche der Strafjustiz sofort und unmittelbar belastend zu Buche schlagen.

Die »organisierte« Kriminalität verdient ihren Beinamen auch deshalb, weil sie ihre eigene Unauffälligkeit professionell organisiert; zudem sind Internationalität und Verteilung der Täter und Teilnehmer in verzweigten Hierarchien wirksame Hürden für Ermittlung und Aufklärung krimineller Zusammenhänge. Schutzgelderpressungen sind auf absolute Schweigsamkeit gegenüber der Strafverfolgung angelegt, Wirtschaftsdelikte, die in großem Stil begangen werden, verlangen von den Strafjuristen ein verstehendes Eindringen in komplexe Zusammenhänge: Die neuen Bereiche kriminellen Handelns gehen mit Komplizierungen von Ermittlungen einher – und die modernen Kommunikationsmedien mit den Verbesserungen verschlüsselten Austauschs tun ein übriges, um der Strafjustiz die Erledigung ihrer alltäglichen Aufgaben zu verteuern und zu verlangsamen.

#### c. Ausweitung krimineller Rechtsverletzungen

Modernisiert hat sich auch der Gesetzgeber, dessen Auftrag es ist, den Kreis krimineller Rechts-

verletzungen zu bestimmen. Seit geraumer Zeit konzentriert sich der Strafgesetzgeber auf eine einzige unter seinen zahlreichen Aufgaben: Er schafft neue Straftatbestände und verschärft Eingriffsinstrumente, er weitet das Strafrecht aus. Drogen, Umwelt, Wirtschaft, Außenhandel, Datenverarbeitung, organisierte Kriminalität und bald Korruption sind die Felder, auf denen sich das moderne Strafrecht ausbreitet. Das schafft der Strafjustiz nicht nur neue, sondern auch kompliziertere Arbeitsbereiche. Denn diese Gesetzgebung arbeitet mit eher vagen Begriffen, schwammigen Rechtsgütern und undeutlichen Zielvorgaben; mit der »Volksundheit« (Rauschgifthandel), dem »Vertrauen in die Wirtschaft« (Insidergeschäfte) oder dem »hypothetischen Marktpreis« (Kartellabsprachen) ist nicht leicht zu judizieren. Die moderne Strafgesetzge-

**»Die Diagnose, die Belastungen der Strafjustiz verdanken sich nur oder vor allem den dort handelnden Strafruristen, ist beliebt und weit verbreitet, sie eignet sich gut zu wechselseitigen Schuldzuweisungen und ist deshalb auch ein Teil Justizpolitik«**

bung neigt außerdem zu hastigen Eingriffen, die dann wieder – wie etwa der Tatbestand der Geldwäsche – korrigiert werden müssen, weil sie falsch angesetzt hatten.

Ein Gutteil der Überlast der Strafjustiz ist aber auch hausgemacht. Vor allem im Vermögensstrafrecht, aber auch im Bereich der Drogendelikte neigt die Strafrechtsprechung dazu, die schon weiten Programme des Gesetzgebers ihrerseits noch einmal auszuweiten. Dies betrifft insbesondere die Gefährdung vor der Verletzung eines Rechtsguts und den Bereich versuchter vor dem Bereich vollendeter Schädigung. Daß mit der Ausweitung des Bereichs krimineller Rechtsverletzungen eine Höherbelastung der Strafjustiz auf allen ihren Zuständigkeitsfeldern notwendig einhergeht, ist klar.

#### d. Ausdehnung der Strafverfolgung

Auch Staatsanwälte haben bei manchen neuen Verfolgungsgegenständen ihren Anteil an der

Produktion von Überlast im Strafprozeß. Die Staatsanwaltschaft, welche mit Hilfe der Polizei dem Verdacht einer Straftat nachzugehen und das Strafverfahren einzuleiten hat, steht bei der Produktion von Überlast im Strafprozeß natürlich nicht beiseite. Sie haben insoweit den beschriebenen Geist des modernen Strafrechts (teilweise auch unter dem Erwartungsdruck der Politik und der Öffentlichkeit) fruchtbar in ihre Aufgabenbestimmung übersetzt und den Bereich der traditionellen schlichten Strafverfolgung längst überschritten. Beispiele dieser Entwicklung sind vor allem das Wirtschafts- und Korruptionsstrafrecht, das Recht der schweren Umweltstraftaten und bisweilen auch der politisch moti-

**»Denn Strafrecht setzt individuell eindeutig zurechenbare Schuld voraus; wo sich aber individuell zurechenbare Schuld mit Verhaltensweisen und Formen des Wirtschaftens vermengt, die in eine Gesellschaft integriert, jedenfalls nicht verboten sind, verliert Strafrecht langfristig seine Anerkennung und Legitimation.«**

vierten Gewalt und des Drogenstrafrechts. Hier findet sich die Staatsanwaltschaft zunehmend in der Rolle eines »«Problemlösers«, eines Ombudsmanns, und sie richtet ihren Blick weniger auf konkrete einzelne Straftaten als auf gesellschaftliche Großprobleme.

Da es in diesen Bereichen zumeist um Straftaten ohne konkrete Opfer geht, wird der Verdacht typischerweise nicht vom Verletzten vorgebracht, sondern von den Ermittlungsorganen selbst allzu großzügig angenommen. Die Ermittlungen sind offen und großflächig, werden vom Interesse der Politik und der Öffentlichkeit vital begleitet und getragen und führen die Behörden auf weite und fremde neue Ermittlungsfelder, auf denen die Orientierung an der Suche nach individueller Schuld ihre Lenkungs- und Begren-

zungsfunktion verloren hat. Eine solche Verfahrensweise, deren Weite und Fremdheit allseitig das Bedürfnis stärken, diese Ausweitung des Aufklärungsinteresses über die Einzelstrafat hinaus in Richtung auf komplexe Kriminalitätsstrukturen zu lenken, hat u.a. dazu geführt, daß häufig nicht mehr alle Verdachtsmomente ausermittelt werden können, so daß nach anderen Lösungen gesucht wird, die meist dann in den unterschiedlichen Spielarten eines »Vergleichs« gefunden werden (um beispielsweise die Gründe des Zusammenbruchs einer Firma gerichtsfest zu klären). Letzteres darf als Entlastungsmaßnahme gelten; sie ist es aber jedenfalls dann, wenn sie mit einer Verkürzung der Aufklärungspflicht und anderen Verfahrensprinzipien einhergeht, rechtsstaatlich problematisch, und sie ist nicht mehr als eine Konsequenz und Korrektur der zuvor von den Ermittlungsbehörden übernommenen Überlast.

#### *e. Belastende Streitformen*

Die Diagnose, die Belastungen der Strafjustiz dankten sich nur oder vor allem den dort handelnden Strafruristen, ist beliebt und weit verbreitet; sie eignet sich gut zu wechselseitigen Schuldzuweisungen und ist deshalb auch ein Teil Justizpolitik.

Insbesondere die Strafverteidiger sind stetig mit dem Vorwurf konfrontiert, sie mißbrauchten ihre Rechte im Strafverfahren und fielen so der Justiz in den Arm. Die Richter müssen sich bisweilen anhören, sie ließen sich auf klärende Rechtsgespräche nicht oder nicht rechtzeitig ein und verhinderten so eine reibungslose Verständigung unter den Verfahrensbeteiligten, eine Konzentration auf das Wesentliche und ein baldiges Ende des Prozesses.

Schon die bisherigen Überlegungen zu den Gründen einer Überlastung der Strafjustiz belegen, daß diese Tendenzen nicht nur und auch nicht vor allem in belastenden Streitformen liegen können. Es ist überdies für niemanden hilfreich, diese Streitformen zu einer Waffe im Kampf gegen die Überlast der Strafjustiz zu machen:

Gerade unter dem Aspekt der Streitformen sind Verallgemeinerungen schädlich. Persönlichkeiten und Verfahrenskonstellationen sind zu vielfältig, als daß man sie, ohne ihnen Gewalt anzutun, zu verallgemeinerten Argumenten formen könnte. Die Unabhängigkeit der Justiz und die Ungestörtheit der Strafverteidigung sind zu wichtige Errungenschaften, als daß man sie unter dem Aspekt der Überlast antasten sollte. Gewiß sind die Autoritätsverhältnisse und auch die Umgangsformen in den meisten Gerichtssälen heute anders als früher, gewiß hat gerade der Beruf des Strafverteidigers in den letzten Jahren mehr Professionalität und auch Konfliktbereitschaft hinzugewonnen, die in Einzelfällen auch das Strafverfahren durch den Mißbrauch prozessualer Rechte erheblich erschweren kann. Gewiß gibt es Strafrichter, die aus Angst vor Korrekturen durch die Revisionsinstanz ihr Visier geschlossen hal-

ten. Das aber sind nicht diejenigen Tendenzen einer Überlastung der Strafjustiz, welche nach einem Ausweg rufen.

#### **Suche nach Auswegen**

Probate Heilmittel sind angesichts einer nur in vielen Schichten möglichen und auch dann nicht exakten Diagnose weder zu erkennen noch zu erwarten. Die Erosion sozialer Normen entzieht sich ebenso einem Einhalt gebietenden oder heilenden Eingriff wie die festgestellten Veränderungen der Formen von Kriminalität. Auch dort, wo Abhilfe möglich erscheint, können allenfalls Tendenzen angedeutet, bestimmte andere Ansätze allerdings müssen von vornherein ausgeschlossen werden. Mit Korrekturen an der Oberfläche, wie sie der Gesetzgeber der letzten 20 Jahre durch zumeist hektische Eingriffe in den Bestand vor allem des Verfahrensrechts vorgenommen hat, ist keine Wirkung zu erzielen. Die Überprüfung muß das gesamte materielle und Verfahrensrecht einbeziehen; auch bisher tragende Elemente dürfen nicht ausgelassen werden.

#### **1. Personalvermehrung?**

Keinen Ausweg eröffnet eine Vermehrung des Justizpersonals; sie kann die qualitativen Ursachen der Überforderung der Justiz nicht beseitigen und scheitert ohnehin an der Lage der öffentlichen Haushalte.

#### **2. Entformalisierungen?**

Auch Einschnitte in das Verfahrensrecht und Entformalisierungen sind kein Lösungsweg. Der Gesetzgeber hat in der Vergangenheit mehrfach die Möglichkeiten von Verfahrensabschlüssen ohne Urteil erweitert und Verteidigungsrechte eingeschränkt; die Praxis hat sich ihrerseits durch zunehmenden Gebrauch von Absprache und Deal zu behelfen versucht.

Solche Maßnahmen haben sich im Ergebnis als wenig hilfreich herausgestellt. Der Legalitätsgrundsatz beherrscht das deutsche Strafverfahren; an ihm ist grundsätzlich festzuhalten; Einstellungsmöglichkeiten, wie sie das heutige Verfahrensrecht als Ausnahmen gesetzlich umschreibt, sind damit vereinbar; vorstellbar ist auch, sie dort zu erweitern, wo das Opfer einer Straftat zivilrechtlichen Ausgleich erlangen kann und auf eine strafrechtliche Sanktionierung deshalb verzichtet werden kann, zumal Staatsanwaltschaften in diese Richtung zuweilen instrumentalisiert werden.

Einschränkungen von Verteidigungsrechten scheiden aus; denn sie entlasten nicht; überdies ist ein sich ausweitendes materielles Strafrecht um so mehr auf die Strenge der Form des Verfahrensrechts angewiesen.

Informelle Absprachen über das Urteil (Deal) verzerren die Rechtsanwendung, machen sie unkalkulierbar und favorisieren die Reichen. Sie sind schon als Ventil für eine überlastete Justiz

bedenklich; als Ausweg aus der Überlastung kommen sie nicht in Betracht.

### 3. Auswege

Möglichkeiten für Auswege aus der Überforderung der Strafjustiz zeichnen sich in anderer Richtung ab:

#### a. Veränderung des Hauptverhandlungsstils

Die Anwendung schwieriger Strafrechtsnormen auf komplexe Sachverhalte setzt voraus, daß die Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren und das Gericht in der Hauptverhandlung präzisieren, von welcher Variante der Sachverhaltsgestaltung sie ausgehen, um sie unter welche Alternative des materiellen Strafgesetzes zu subsumieren.

Das Gericht kann – ohne Änderung des geltenden Verfahrensrechts – einen Beitrag zur Vereinfachung von Verfahren leisten, wenn es seine – vorläufige – Tatsachenbewertung und Rechtsauffassung so früh und so präzise wie möglich äußert und dadurch verhindert, daß rechtliche und Sachverhaltsalternativen, die nach der Auffassung des Gerichts nie in Betracht gekommen sind oder jedenfalls zwischenzeitlich ausgeschieden werden können, weiterhin das Verfahren belasten.

#### b. Effektivierung des Strafrechts durch Reduktion/Interventionsrecht

Strafrecht ist durch die enormen Aufgaben, die ihm zur Lösung der Probleme der Umwelt, der Wirtschaft, der Drogen und der Politik in den letzten 20 bis 30 Jahren zugewiesen worden

sind, als Waffe stumpf geworden. Denn Strafrecht setzt individuell eindeutig zurechenbare Schuld voraus; wo sich aber individuell zurechenbare Schuld mit Verhaltensweisen und Formen des Wirtschaftens vermengt, die in eine Gesellschaft integriert, jedenfalls nicht verboten sind, verliert Strafrecht langfristig seine Anerkennung und Legitimation. Es ist also ein Ausweg zu diskutieren, der einerseits ein geeignetes Instrumentarium zur Lösung der offensichtlichen Probleme in den Bereichen von Umwelt, Wirtschaft, Gesellschaft und Politik bereitstellt, andererseits das Strafrecht von jenen Aufgaben befreit, um es in seinen klassischen Bereichen des Schutzes von Leib, Leben, Freiheit und Eigentum und dem Schutz zentraler staatlicher Institutionen wieder effektiv zu machen.

Die wichtigsten Eigenschaften eines rechtlichen Instrumentariums zur Steuerung der großen Probleme unserer Gesellschaft sind seine Befreiung vom Nachweis individueller Schuld im strafrechtlichen Verständnis, seine Fähigkeit zur effektiven und rechtzeitigen Verhinderung von Schäden ebenso wie seine vielfachen Möglichkeiten von Eingriff und Haftung jenseits von Bestrafung; man muß an objektiv gefährlichen Verhaltensweisen anknüpfen und sich auf die handelnde wirtschaftliche Einheit beziehen. Dadurch wird einerseits der rechtliche Zugriff erleichtert; andererseits und gleichzeitig entsteht so ein fein regulierbares Steuerungsinstrument, das allen verfassungsrechtlichen Anforderungen entspricht, gerade weil es vom Nachweis individueller Schuld befreit und an präventiven Interessen der Schadensverhinderung unmittelbar orientiert ist.

Ein solches Interventionsrecht jenseits von Strafrecht ist unserem Rechtssystem nicht unbekannt; es ist im Gegenteil im Gewerbe-, Umwelt-, Polizei- und Steuerrecht bereits in vielfacher Weise ebenso bereits vorhanden wie das zugehörige Verfahrensrecht zu seiner effektiven und zugleich grundrechtsfreundlichen Durchsetzung. Nach Bedarf kann es ausgebaut werden. Entscheidend ist, daß es wirksam eingesetzt wird.

Die Schaffung und Erweiterung eines solchen Interventionsrechts ist nicht etwa nur eine Änderung des Etiketts und eine Verlagerung der Überforderung des Strafrechts in ein anderes Rechtsgebiet. Der Einsatz solcher rechtlicher Steuerungsinstrumente bedarf zwar ebenfalls gerichtlicher Kontrolle; diese gestaltet sich aber, da sie nicht an individueller Schuld, sondern an objektiven Verhaltensweisen anknüpft, weniger aufwendig.

Ein von der Aufgabe gesellschaftlicher Steuerung befreites Strafrecht könnte sich seinerseits um so effektiver seiner angestammten Aufgabe zuwenden, letzte und schärfste Reaktion auf Angriffe gegen Leib, Leben, Freiheit und Eigentum des Einzelnen zu sein.

#### Kontaktadresse

Frankfurter Arbeitskreis Strafrecht  
c/o Anwaltsbüro  
Hammanstraße 10  
60322 Frankfurt am Main  
Tel.: 069/9591900, Fax: 069/558400

Sybil Denicke

## Kausalitätsfeststellung im Strafprozeß

Seit dem »Contergan-Verfahren« ist umstritten, ob das Gericht im Strafprozeß ein wissenschaftlich umstrittenes Kausalgesetz zugrunde legen darf, oder ob bei einer Verurteilung nur solche Kausalgesetze angewendet werden dürfen, die innerhalb der entsprechenden Fachdisziplin unumstritten sind. Aufgrund der erforderlichen Rationalitäten des Beweises können einer Verurteilung nur rational nachvollziehbare Kausalgesetze zugrunde gelegt werden. Rational nachvollziehbar ist ein Kausalgesetz, wenn sich mit seiner Hilfe Prognosen aufstellen lassen, die es erlauben, das Gesetz zu überprüfen und es zumindest theoretisch zu bestätigen oder zu falsifizieren. Umstrittene Kausalgesetze eröffnen aufgrund ihrer Unvollständigkeit diese Möglichkeit in der Regel nicht und dürfen deshalb als irrationale Gesetze zu Lasten eines Angeklagten nicht angewendet werden.

1997, 117 S., brosch., 69,- DM, 504,- öS, 62,50 sFr; ISBN 3-7890-4827-5

(Nomos Universitätsschriften – Recht / Unterreihe: Kieler Schriften zum Strafrecht, Bd. 15)



**NOMOS Verlagsgesellschaft**  
**76520 Baden-Baden**