

Steigende Gefangenenzahlen – Probleme und mögliche Ursachen

von Stefan Suhling, Tilmann Schott und Katrin Brettfeld

Zusammenfassung

Wachsende Belegungen der deutschen Gefängnisse stellen den Justizvollzug in den letzten Jahren vor große Probleme. Dieser Beitrag widmet sich einem Teil der möglichen Ursachen des Phänomens. In Betracht gezogen werden die Kriminalitätsentwicklung, aber auch Veränderungen in der staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Entscheidungspraxis. Auch die Rolle und Genese der Strafeinstellungen der Bevölkerung und das Wechselspiel mit diesbezüglichen Vorstellungen der Politik und der Justiz werden thematisiert. Der Beitrag schließt mit Desiderata für zukünftige Forschung auf diesem Gebiet.

SCHLÜSSELBEGRIFFE: GEFANGENENZAHLEN – ÜBERBELEGUNG – URSACHEN – STRAFZUMESSUNG – PUNITIVITÄT – STRAFEINSTELLUNGEN

Abstract

Rising Imprisonment Rates – Problems and Possible Causes

Rising imprisonment has caused many problems in German custodial institutions. This article addresses some possible causes of the changes that have taken place. Developments of crime, but also the practices of prosecutorial and judicial decision-making are considered. Further, the role and generic processes of penal attitudes of the general public and their interaction with the respective conceptions of criminal justice policies and perspectives of the judiciary are discussed. The article concludes with suggestions for future research in this field.

KEY WORDS: IMPRISONMENT RATES – OVERCROWDING – CAUSES – SENTENCING – SENTENCING DISPARITY – PUNITIVENESS – PENAL ATTITUDES

1. Einführung

In vielen Ländern Europas ist in den letzten Jahren ein soziales Phänomen zu beobachten, das weite Teile der Welt erfasst hat: Die Zahl der in Gefängnissen inhaftierten Personen ist gestiegen (Dünkel/Snacken 2000). Zwar befinden sich in den europäischen Staaten nicht so viele Menschen hinter Gittern wie in den USA, in denen zur Jahresmitte 2000 knapp zwei Millionen Menschen und damit 702 Perso-

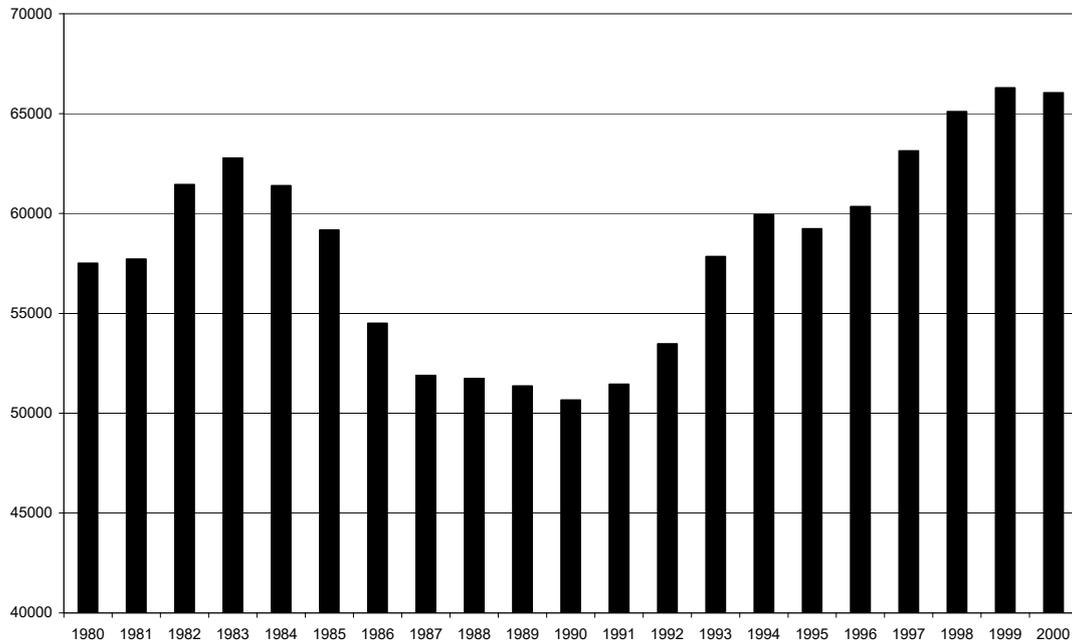
nen pro 100.000 der Bevölkerung einsaßen (Beck/Karberg 2001). Auch haben sich die Zuwachsraten hier nicht so rasant entwickelt wie dort (in den USA eine Verfünffachung seit 1970). Dennoch ist nicht zu verkennen, dass es auch in Europa seit einigen Jahren insgesamt einen Aufwärtstrend gibt. Mit Recht wird allerdings darauf hingewiesen, dass zum Teil auch innerhalb Europas starke Unterschiede existieren. Kuhn et al. (1999) differenzieren zwischen Ländern mit sehr hohen Wachstumsraten (Niederlande +240 %, Spanien +192 %, Portugal +140 %), hohen Wachstumsraten (Irland +66 %, Schweiz +56 %, Griechenland +49 %, England und Wales +43 %, Zypern +40 %, Frankreich +39 %), moderaten Zuwächsen (Belgien +28 %, Schottland +21 %, Norwegen +19 %, Schweden +18 %) und geringem Anstieg (Dänemark +6 %) zwischen 1987 und 1997.

Ausnahmestatus unter den europäischen Staaten besitzt Finnland, das 1988 3.600, 1997 nur noch 2800 Gefangene zählte. Die Entwicklungen in den osteuropäischen Staaten ist Kuhn, Tournier und Walmsley (1999) zufolge nach ähnlichen Mustern verlaufen. Ungefähr Mitte der 80er Jahre wurden „Spitzenwerte“ erreicht, danach fielen im Zuge der Umwälzungen gegen Ende der 80er/Anfang der 90er die Zahlen der Gefangenen stark, z.B. wegen vieler politischer Amnestien. Seitdem allerdings verzeichnen die Länder Osteuropas, besonders die der ehemaligen Sowjetrepubliken, wieder steigende Gefangenzahlen.

Die Entwicklung in Deutschland ist wegen der Wiedervereinigung 1990 etwas schwerer zu beschreiben. Auch in den neuen Bundesländern wurden viele Gefangene im Zuge von Amnestien entlassen, zudem mussten viele Justizvollzugsanstalten von Grund auf saniert werden (vgl. Egg 1999). Der Verlauf der Zahl der Inhaftierten weist also im Osten Deutschlands qualitative Sprünge auf, die weder die Entwicklung der Kriminalität noch der Strafverfolgungspraxis reflektieren. Eine Analyse über einen längeren Zeitraum ist damit nur sinnvoll für die westlichen Bundesländer (siehe Suhling/Schott 2001).

Abbildung 1 gibt die mittlere Belegung der Justizvollzugsanstalten dieser Länder (inkl. Berlin) seit 1980 wieder. Die Statistik enthält Personen, die sich in Untersuchungs-, Jugend-, Abschiebungs-, oder Strafhaft befinden sowie solche, die eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen, da sie eine Geldstrafe nicht bezahlt haben, und Personen in Sicherungsverwahrung (obwohl diese zahlenmäßig kaum ins Gewicht fallen). Erkennbar ist ein Anstieg bis 1983, danach ein Abfallen und seit Anfang der 90er ein erneuter Anstieg, der über die Spitzenbelegung 1983 hinausgeht. Zwischen 1990 und 2000 gab es einen absoluten Anstieg von 50.661 auf 66.043 Gefangene, also um 30,4 Prozent. Bezieht man die mittlere Belegungszahl auf 100.000 der strafmündigen Bevölkerung und berücksichtigt so das Bevölkerungswachstum, wuchs sie von 1990 (94) bis 2000 (114) um 21,2 Prozent.

Abbildung 1: Die Entwicklung der mittleren Belegung der Justizvollzugsanstalten in Deutschland (West) zwischen 1980 und 2000 (absolute Zahlen)



Die Zunahme hat dazu geführt, dass die Haftplätze nicht mehr für alle Gefangenen ausreichen. Deutschland teilt somit mit vielen Staaten nicht nur die Entwicklung bei den Inhaftiertenzahlen, sondern auch das Problem der Überbelegung. Am 31.10.2000 befanden sich 65.576 Personen auf 64.625 Haftplätzen westdeutscher Justizvollzugsanstalten, 1.943 Personen waren vorübergehend abwesend (aufgrund von Hafturlaub, Transport oder Krankenhausaufenthalt), die Haftplätze standen aber trotzdem nicht anderen zur Verfügung.

Insgesamt kommt man auf eine Überbelegung von 4,5 Prozent, im geschlossenen Vollzug auf 6,8 Prozent, während gleichzeitig im offenen Vollzug nicht alle Plätze belegt waren. Berücksichtigen muss man allerdings auch die Tatsache, dass wegen struktureller Differenzierungen¹ der Haftplätze eine JVA oft schon bei 80-90 Prozent Belegung voll ausgelastet ist.

Die westdeutschen Justizvollzugsanstalten befinden sich allein schon was die Belegungszahlen anbelangt in einer Krisensituation. In den letzten fünf Jahren sind auch die Gefangenenraten in den ostdeutschen Bundesländern teilweise erheblich gestiegen (siehe dazu Dünkel/Drenkhahn/Geng 2001), so dass die Feststellung eines krisenhaften Zustandes des Justizvollzugs für das gesamte Deutschland zu gelten scheint.²

Überbelegte und überfüllte Justizvollzugsanstalten führen nicht nur dazu, dass neue Haftplätze mit einem immensen Finanzaufwand gebaut werden müssen (siehe Suhling/Schott 2001). Sie stellen den Strafvollzug auch vor die Situation, seinen gesetzlichen Behandlungsauftrag nur noch unzureichend erfüllen zu können. Dem gesetzlichen Verbot kapazitätsüberschreitender Haftraumbelegung und dem ebenfalls im Gesetz festgelegten Gebot der grundsätzlichen Einzelunterbringung Gefangener (§§ 18 Abs. 1, 146 Abs. 1 des Strafvollzugsgesetzes) stehen aus der Not geborene Doppelbelegungen von Einzelhaftsräumen und Umwidmungen von Freizeiträumen in Wohnbereiche gegenüber. Das zahlenmäßige Verhältnis zwischen Bediensteten und Gefangenen verschlechtert sich, wodurch die Betreuungs- und Behandlungsdichte zurückgeht. Insbesondere im Jugendstrafvollzug wird es dadurch schwieriger, dem besonderen Erziehungsanspruch gerecht zu werden.

Nicht zu vernachlässigen ist auch die Gefahr einer Steigerung der Deprivationserlebnisse aus Sicht der Gefangenen: Die ohnehin im Justizvollzug bereits eingeschränkte Privat- und Intimsphäre wird infolge des dichter belegten und engeren Lebensraumes noch mehr reduziert. Unter Umständen wird seitens der Anstalt der Besitz an persönlichen Gegenständen beschränkt, um aus Sicherheitsgründen ein Minimum an Übersichtlichkeit zu gewährleisten. Das Erlebnis der Auslieferung an die Insassensubkultur wird somit gesteigert, weil es geringere Möglichkeiten gibt, einander aus dem Wege zu gehen (siehe z.B. Bonta/Genderau 1990; Enzmann 2002; Oberheim 1985; Schott 2002; Walter 1999).

Zwar haben eine Reihe von Untersuchungen, die sich mit den Zusammenhängen zwischen den Folgen steigender Belegung und dem Fehlverhalten Gefangener (insbesondere Gewalttätigkeiten) befasst haben, keine Ergebnisse erzielen können, die über die individuelle untersuchte Anstalt hinaus verallgemeinerungsfähig sind (z.B. Clayton/Carr 1987; Farrington/Nutall 1980; Nacci/Teitelbaum/Prather 1977). Deutlich wird aber nicht nur aus Praxisberichten, dass innerhalb des gesellschaftlichen Subsystems Gefängnis (dazu Goffman 1973; Harbordt 1972; Ohler 1977; Schott 2002) die steigende Belegung zur Belastungsprobe einer Binnengesellschaft wird, die von der Mehrheit des Gemeinwesens jenseits der Anstaltsmauern nahezu unbemerkt bleibt.

Die hier nur kurz angerissenen Probleme, die mit steigenden Gefangenzahlen einhergehen, verdeutlichen, wie wichtig es ist, die Ursachen dieses Phänomens zu erforschen. Damit befasst sich dieser Aufsatz. Der folgende Abschnitt nimmt unterschiedliche Entwicklungen zwischen Bundesländern auf diesem Gebiet zum Ausgangspunkt für eine Analyse der Veränderung der Kriminalität sowie der staatsanwaltschaftlichen und richterlichen Entscheidungspraxis. Gleichzeitig werden Fragen zur gesellschaftlichen Praxis der Schaffung von Gerechtigkeit aufgeworfen, denen sich Strafverfolgung generell, aber besonders in Zeiten eines Anstiegs der Gefangenzahlen stellen muss.

Es wird untersucht, ob und inwiefern unterschiedliche Entwicklungen der Gefangenenzahlen in einzelnen Bundesländern auf eine differentielle Strafpraxis und damit auf eine disparate Anwendung des Rechts zurückzuführen sind. In diesem Zusammenhang berichten wir aus einem aktuellen Forschungsprojekt, das derzeit am Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) durchgeführt wird. Im dritten Abschnitt stehen die Sanktionseinstellungen der Allgemeinheit als die Strafpraxis beeinflussende Größe im Mittelpunkt. Es wird das Wechselspiel zwischen Politik, Justiz und Bevölkerung thematisiert und diskutiert, welche Faktoren zu einer Verschärfung von Strafeinstellungen geführt haben könnten. Abschließend werden Perspektiven für weitere Forschungen aufgezeigt.

2. Entwicklungsdisparitäten zwischen Bundesländern und die Ursachen steigender Gefangenenzahlen

2.1 Regionale Unterschiede in der Entwicklung der Belegung im Justizvollzug

Eine differenzierte Betrachtung der Entwicklung der Belegungszahlen im Justizvollzug ergibt, dass der Anstieg der Gefangenenzahlen nicht in allen Bundesländern gleich verlaufen ist. Tabelle 1 offenbart den Anstieg zwischen 1990 und 2000 in den alten Bundesländern einschließlich Berlin.

Betrachtet man die Veränderung zwischen den beiden Zeitpunkten 1990 und 2000, hat Rheinland-Pfalz den höchsten Zuwachs aller westdeutschen Länder zu verzeichnen, gefolgt von Hessen und Niedersachsen. Die geringsten Steigerungen weisen Schleswig-Holstein, das Saarland und Baden-Württemberg auf. Selbst benachbarte Bundesländer unterscheiden sich bemerkenswert voneinander (Saarland – Rheinland-Pfalz – Baden-Württemberg; Bremen – Niedersachsen – Hamburg – Schleswig-Holstein). Der deutlichste Unterschied zwischen benachbarten Ländern (nimmt man das Saarland als sehr kleines Bundesland aus) besteht zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein: In den Gefängnissen südlich der Elbe ist die mittlere Insassenpopulation um mehr als das Doppelte angewachsen als im nördlichsten Bundesland.

Tabelle 1: Die Entwicklung der mittleren Belegung der Justizvollzugsanstalten in den alten Bundesländern (incl. Berlin) zwischen 1990 und 2000 (absolute Zahlen und Häufigkeitszahlen).

	1990	1993	1996	1998	2000	1990-2000
Baden-Württemberg	6.926	7.650	8.410	8.647	8.386	21,1%
<i>HZ^a</i>	84,5	89,3	96,8	98,8	95,0	12,4%
Bayern	9.400	10.648	10.882	12.118	11.866	26,2%
<i>HZ</i>	98,1	106,7	107,3	118,8	115,4	17,6%
Berlin	3.054	3.917	4.358	4.908	5.167	69,2% ^b
<i>HZ</i>	163,8	132,6	145,9	165,3	174,8	6,7%
Bremen	625	781	717	747	760	21,6%
<i>HZ</i>	105,5	130,4	121,2	127,5	132,0	25,0%
Hamburg	2.326	2.935	2.765	2.846	2.824	21,4%
<i>HZ</i>	161,7	198,2	185,0	191,1	189,7	17,3%
Hessen	4.673	5.085	5.436	6.016	6.259	33,9%
<i>HZ</i>	95,6	100,1	105,7	116,7	121,0	26,6%
Niedersachsen	4.904	5.470	5.760	6.514	6.543	33,4%
<i>HZ</i>	78,4	84,6	87,5	98,3	98,1	25,2%
Nordrhein-Westfalen	13.986	16.251	16.483	18.110	18.136	29,7%
<i>HZ</i>	95,2	108,1	108,7	119,0	118,9	24,9%
Rheinland-Pfalz	2.669	3.003	3.269	3.515	3.682	38,0%
<i>HZ</i>	84,2	91,3	97,2	103,5	107,9	28,1%
Saarland	749	762	814	909	871	16,3%
<i>HZ</i>	81,3	81,9	87,6	98,0	94,5	16,2%
Schleswig-Holstein	1.349	1.350	1.457	1.521	1.549	14,8%
<i>HZ</i>	60,2	58,8	62,7	64,9	65,7	9,1%

^a HZ = Häufigkeitsziffer (auf 100.000 Personen der Bevölkerung ab 14 Jahre bezogene mittlere Belegung).

^b Der Anstieg in Berlin fällt deshalb so hoch aus, weil 1990 die Gefangenen des Ostteils der Stadt noch nicht mitgezählt wurden, in den Folgejahren eine Differenzierung aber aufgegeben wurde.

2.2 Ursachen für veränderte Belegungssituationen

Diese Konstellation wirft die Frage auf, wie derartige Unterschiede erklärt werden können. Folgende Faktoren können für Veränderungen der Belegungssituation im Justizvollzug verantwortlich sein:

1. Kriminalitätsentwicklung in quantitativer und qualitativer Hinsicht,
2. Veränderungen der Entscheidungsstrategien der Staatsanwaltschaften (Anklageerhebung oder Einstellung des Verfahrens),
3. Veränderungen der Entscheidungsstrategien der Gerichte (Anordnung von Untersuchungshaft, Einstellung des Verfahrens, Sanktionsart und Sanktionshöhe)

bei Verurteilungen, Widerruf von zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafen, vorzeitige Entlassung aus dem Strafvollzug unter Reststrafenaussetzung zur Bewährung).

Wären länderspezifische Unterschiede in der Handhabung der unter (2) und (3) genannten Umstände für die regional divergierenden Entwicklungen verantwortlich, so würde sich auch die Frage nach der Gerechtigkeit unter dem Aspekt der Gleichbehandlung stellen. Eine regional ungleiche Strafpraxis, d.h. dass also die Intensität staatlicher Reaktionen bei gleichartigen Delikten von Tatort und Gerichtsstand abhängt, könnte negative Auswirkungen auf das allgemeine Rechtsbewusstsein zur Folge haben, könnte zu Irritationen über den Rang und die Verbindlichkeit der ungleich angewandten Norm und den Stellenwert des von ihr geschützten Rechtsgutes führen (Streng 1984). Kann die Justiz eine wenigstens annähernde Gleichbehandlung vor dem Richter/der Richterin nicht gewährleisten, so könnte nicht nur ihr Ansehen leiden, sondern das Rechtssystem insgesamt hinterfragt werden. Je angreifbarer sich die Rechtspflege macht, umso eher könnte der Bürger die Aufgabe seiner Normkonformität mit eben jenen Schwächen des Rechtssystems zu legitimieren versuchen (Streng 1977; 1984; vgl. auch Sherman 1993; Tyler 1990). Ungleiche oder als ungleich erlebte Strafen belasten dabei die Gefangenen, die ihre Strafmaße und Taten untereinander vergleichen, besonders und behindern die erfolgreiche Umsetzung des gesetzlichen Behandlungsauftrages (Streng 1984: 17 f.).

Eine regional ungleiche Strafpraxis als Ursache für die divergierenden Entwicklungen der Gefangenenpopulation würde bedeuten, dass das Inhaftierungsrisiko bei einem gleich gelagerten Fall in dem einen Land stärker, in dem anderen weniger stark angewachsen ist. Kann sich das Entscheidungsverhalten der Justiz – beispielsweise zwischen Niedersachsen und den anderen nördlichen Bundesländern – so unterschiedlich entwickelt haben? Gerade im Falle benachbarter und in der politischen Führung und Verwaltung ähnlicher Regionen erscheint eine solche Entwicklung kaum nachvollziehbar. Ebenso wenig plausibel erscheint jedoch auch die Annahme, dass sich die Kriminalität in Niedersachsen so deutlich anders entwickelt haben soll als in seinen drei Nachbarländern.

Da Stadt- und Flächenstaaten als kriminalgeografisch unterschiedliche Räume für eine vergleichende Betrachtung nur bedingt geeignet sind, haben wir uns zu Beginn des Jahres 2000 für eine Untersuchung der beobachteten Disparitäten zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein entschieden. Aus diesem Forschungsprojekt stammen die folgenden, vorläufigen Beobachtungen zu den Ursachen der unterschiedlichen Entwicklung (siehe ausführlicher Suhling/Schott 2001).

Zunächst weisen die amtlichen Statistiken aus, dass sich die Kriminalitätsbelastung in beiden Bundesländern ganz ähnlich entwickelt hat. Der Zuwachs polizeilich registrierter Tatverdächtiger unterscheidet sich nur unbedeutend in beiden Ländern,

wie Abbildung 2 veranschaulicht³. Zudem wird ersichtlich, dass Schleswig-Holstein in der Kriminalitätsbelastung sogar über der Niedersachsens liegt.

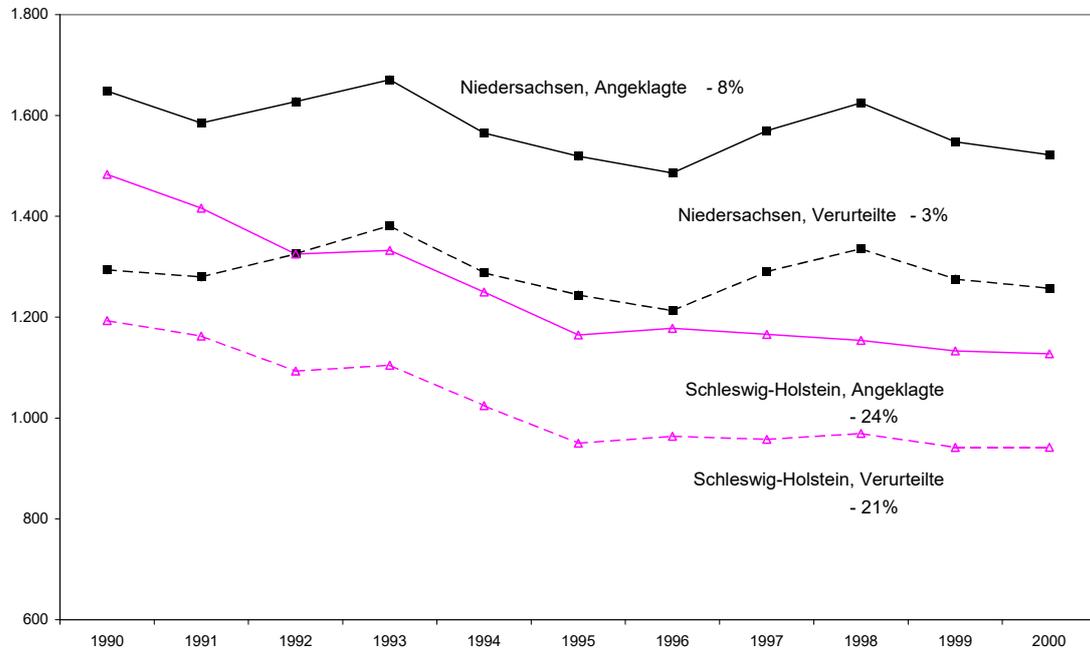
Abbildung 2: Die Entwicklung der Zahl polizeilich registrierter Tatverdächtiger in Niedersachsen und Schleswig-Holstein 1990 bis 2000 (Häufigkeitszahlen)



Anders jedoch die Entwicklung der vor Gericht Angeklagten: Auf dieser ersten Stufe des Ausfilterungsprozesses im Strafverfahren ist in Schleswig-Holstein ein Rückgang der Angeklagten festzustellen, in Niedersachsen jedoch ein Zuwachs.

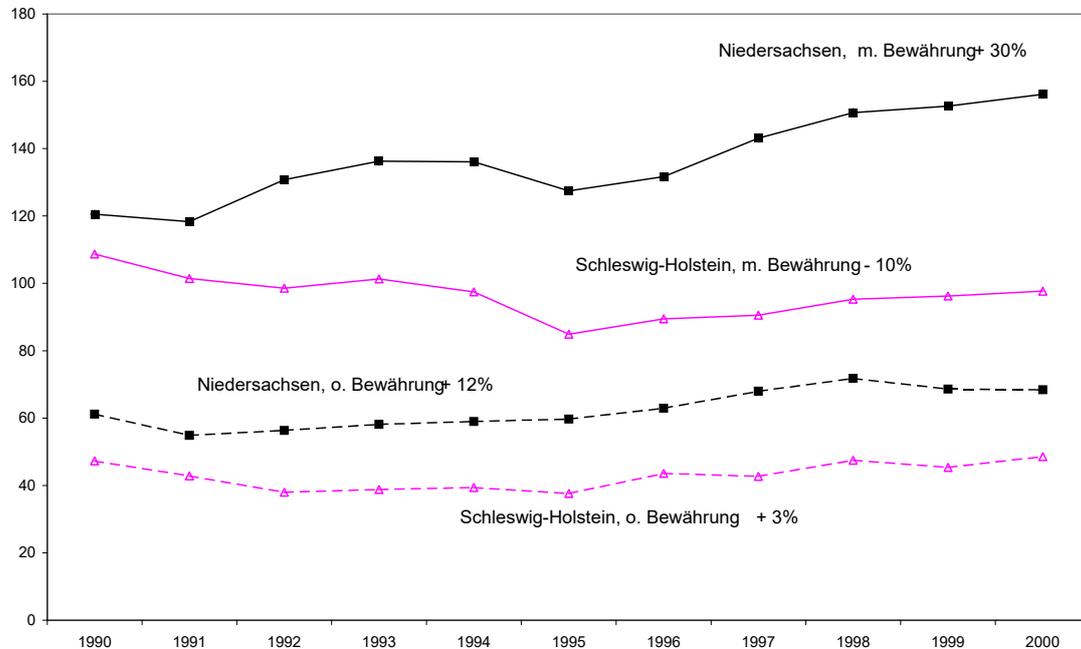
Diese Erscheinung korrespondiert mit den Daten, die der staatsanwaltschaftlichen Erledigungsstatistik beider Länder entnommen werden können. Die Staatsanwaltschaften Schleswig-Holsteins haben demnach von der Möglichkeit einer Einstellung des Verfahrens wegen Geringfügigkeit⁴ im Verlaufe der 90er Jahre in deutlicher steigendem Maße Gebrauch gemacht als die Niedersachsens. Auch wenn die Zahl der polizeilich registrierten Tatverdächtigen in beiden Bundesländern zwischen 1990 und 2000 etwa gleiche Steigerungsraten ausweisen, so zeigen sich aber bereits auf der Ebene der Anklageerhebung und der Verurteilungen deutliche Unterschiede. So sinkt im gleichen Zeitraum die Zahl der Anklagen in Schleswig-Holstein mit 24 Prozent deutlich stärker als in Niedersachsen mit nur 3 Prozent. Ähnliche Verhältnisse zeigen sich auch für die Zahl der Verurteilungen. (Tabelle 3).

Abbildung 3 Die Entwicklung der Zahl der Angeklagten und Verurteilten in Niedersachsen und Schleswig-Holstein 1990 bis 2000 (Häufigkeitszahlen)



Dem Rückgang bei den Anklagen und der Zahl der Verurteilungen insgesamt steht allerdings ein z.T. deutlicher Anstieg bei den Verurteilungen zu Haftstrafen gegenüber. Auch hier zeigen sich allerdings ungleiche Entwicklungen zwischen den beiden untersuchten Bundesländern. Während in Niedersachsen die Zahl der Verurteilungen ohne Bewährung um etwa 12 Prozent zugenommen hat, liegt der Wert für Schleswig-Holstein bei nur 3 Prozent (Tabelle 4). Insgesamt werden damit in Niedersachsen im Verlaufe der 90er Jahre von allen angeklagten Tätern immer mehr zu unbedingter Freiheitsstrafe verurteilt. Auch in Schleswig-Holstein steigt dieser Anteil über die Jahre, allerdings auf niedrigerem Niveau als in Niedersachsen und nicht mit der gleichen Kontinuität. Unterschiedlich haben sich schließlich auch die verhängten Strafmaße entwickelt: Auf allen Ebenen ist der Zuwachs in Niedersachsen deutlich höher als in Schleswig-Holstein, vor allem bei Freiheitsstrafen über fünf Jahren.

Abbildung 4: Die Entwicklung der Zahl der zu bedingten und unbedingten Freiheitsstrafen Verurteilten in Niedersachsen und Schleswig-Holstein 1990 bis 2000 (Häufigkeitszahlen).



Differenzierte Analysen für Deliktgruppen und einzelne Delikte erbringen nicht bei jeder Subgruppe die gleichen Befunde und Entwicklungsverläufe (vgl. Suhling/Schott 2001: 43-50). Jedoch weisen die Daten allesamt darauf hin, dass den Entscheidungsstrategien der Staatsanwaltschaften und Gerichte die größte Bedeutung für die unterschiedlichen Entwicklungen zukommt.

Dieses Ergebnis bedeutet jedoch noch nicht, dass Ungleichbehandlungen gleicher bzw. ähnlicher Fälle stattfinden. Auf der Basis der amtlichen Polizei- und Rechtspflegestatistiken können nämlich leider nur unvollständige Analysen vorgenommen werden (vgl. Heinz 1998). So lässt z.B. die staatsanwaltschaftliche Erledigungsstatistik als reine Geschäftsanfallstatistik eine deliktsspezifische Einstellungs- und Anklageanalyse gar nicht zu.

2.3 Regionale Disparitäten in den richterlichen Strafaussprüchen

Die divergierende Entwicklung der Einstellungs- bzw. Anklagepraxis könnte deshalb mit einer unterschiedlichen Qualität der Kriminalität (Tatschwere, Vorstrafenbelastung) oder mit unterschiedlichen länderspezifischen Richtlinien erklärt werden, in denen geregelt wird, wie bei den verschiedenen Fallkategorien die vom Gesetz vorgesehenen Möglichkeiten der Verfahrenseinstellung genutzt werden sollen

(Beispiele bei Langer 1994: 257 f). Auch wäre es denkbar, dass das durch die entsprechenden Vorschriften eingeräumte Ermessen durch die Staatsanwaltschaften der beiden Länder verschieden ausgeübt wird⁵. Theoretisch wäre es möglich, dass die Schwere der Taten in Schleswig-Holstein geringer war als in Niedersachsen, bzw. die Taten im nördlichsten Bundesland – vielleicht anders als im südlichen Nachbarland – nicht schwerer geworden sind. Das würde bedeuten, dass die Staatsanwaltschaften nördlich der Elbe auch mehr Anlässe als ihre Kollegen in Niedersachsen gehabt hätten, Verfahren wegen Geringfügigkeit einzustellen. Auch eine solche Annahme kann auf der Grundlage der Rechtspflegestatistiken nicht überprüft werden.

In gleichem Maße könnte auch das Ergebnis, dass in Niedersachsen stärker als in Schleswig-Holstein die ausgesprochenen Strafmaße angestiegen sind, darauf zurückzuführen sein, dass in Niedersachsen die Qualität der Kriminalität eine Entwicklung vollzogen hat, die höhere Strafmaße rechtfertigt bzw. erfordert – z.B. wenn schwerere Straftaten begangen wurden, die angerichteten materiellen oder immateriellen Schäden angestiegen sind oder sich die Form der Tatausführung (Bewaffnung, Brutalität, Professionalität) verändert hat.

Werden diese auf Basis der Rechtspflegestatistiken nicht überprüfbaren Möglichkeiten kurz zurückgestellt, so kommt eine unterschiedliche Strafpraxis der Gerichte in Betracht. Tatsächlich sind in der richterlichen Spruchpraxis beträchtliche regionale Divergenzen der Strafaussprüche festgestellt worden (als Überblick siehe z.B. Pfeiffer/Oswald 1989). Eine Reihe empirischer Strafzumessungsuntersuchungen im deutschsprachigen Raum belegt dies.

Schon um die vorletzte Jahrhundertwende bis zum Ende der 20er Jahre haben Woerner (1907) und Exner (1931) auf der Grundlage einer Auswertung der Reichskriminalstatistik starke Disparitäten zwischen der gerichtlichen Wahl der Strafart (Zuchthaus, Gefängnis, Geldstrafe) wie auch der Strafhöhe zwischen den Oberlandesgerichtsbezirken identifiziert. Sie erklären diese Befunde mit dem personalen und traditionellen Charakter der Strafzumessung in den Gerichtsbezirken, der auf die vor Inkrafttreten des einheitlichen Strafgesetzbuches vom 15. Mai 1871 geltende Partikulargesetzgebung zurückzuführen sei. Doch auch später, in den 60er und 70er Jahren des vergangenen Jahrhunderts wurden regionale Strafzumessungsdisparitäten gefunden. Nach zwei Weltkriegen und gesellschaftlichen Neuordnungen, Justiz- und Strafrechtsreformen kann ein Einfluss der alten regional geltenden Strafgesetze allerdings nicht mehr angenommen werden. Gleichwohl scheint es nicht selten von Tatort und Gerichtsstand abzuhängen, ob auf abweichendes Verhalten mit Geld- oder Freiheitsstrafe, mit Aussetzung zur Bewährung oder Vollzug und Inhaftierung reagiert wird. Eine der ersten Untersuchungen der Nachkriegszeit führte beispielsweise Schiel (1962) für die Jahre 1962/63 durch. Er stellte dabei regionale Strafzumessungsunterschiede fest, die allerdings umso mehr neutralisiert wurden, je stärker die Vorstrafenbelastung des Täters war. Dieser Befund deckt

sich mit den Ergebnissen der österreichischen Studie von Burgstaller/Csàzàr (1985) für das Jahr 1982.

Die Untersuchung von Langer (1994) für die Jahre 1987/88 ergab, dass sich verschiedene Staatsanwaltschaften, die in großstädtischen Landgerichtsbezirken angesiedelt waren, in ihrer Ausfilterungspraxis durch Einstellungen des Verfahrens nach dem Opportunitätsprinzip deutlich voneinander unterschieden. Auf gerichtlicher Ebene stellte Langer (1994) bedeutsame Unterschiede zwischen den lokalen „Anwendungsregeln“ fest. Da diese nicht personenbezogen waren, die Strafpraxis verschiedener Richter innerhalb desselben Gerichts also keine bedeutsamen Divergenzen aufwies, führte er die Unterschiede auf gewachsene lokale „Kulturen“ der jeweiligen Gerichte zurück. Gerichtsbezogene Strafzumessungsunterschiede, die aber gleichwohl von einigen offenbar dominanten Richterpersönlichkeiten geprägt waren, fand auch die Strafrechts- und Strafvollzugsforscherin Bondeson (1989) für das Jahr 1976 für schwedische Gerichte heraus.

In dem deutsch-österreichischen Untersuchungskomplex von Albrecht (1994) sowie Pallin/Albrecht/Fehévary (1989) über die Jahre 1975-82 wird über regionale Unterschiede hinaus deutlich, dass der gesetzliche Strafraum für die Strafaussprüche der Gerichte nur eine untergeordnete Rolle spielte. Vom Gesetzgeber her mit identischen Strafraum bedrohte Delikte wurden über verschiedene Gerichtsbezirke hinweg ungleich, Delikte deutlich unterschiedlicher gesetzlicher Strafraum mit durchschnittlich gleichen Strafmaßen verfolgt. Über derartige auf statistischer Grundlage ermittelte Befunde berichten schon Exner (1931) für die Jahre 1925-27 und Schöch (1973) für das Jahr 1966. Die regionalen Unterschiede beziehen sich auf die Wahl der Strafart (Geld- oder Freiheitsstrafe, Aussetzung zur Bewährung oder Vollzug) wie auch auf die Strafhöhe. Sie erstrecken sich über alle Deliktsbereiche, seien es Straßenverkehrsvergehen (Schöch 1973), einfache Diebstähle (Langer 1994) oder Taten der Schwere der Kriminalität wie Raub, Verbrechen gegen die sexuelle Selbstbestimmung und Einbruchdiebstahl (Albrecht 1994; Pallin/Albrecht/Fehévary 1989). Dabei begnügen sich Strafmaßstudien nicht mehr mit Auswertungen der Rechtspflegestatistiken, sondern greifen auf die Analysen von Straftaten gerichtlich Verurteilter zurück. Das ist auch erforderlich, will man sich nicht dem Vorwurf aussetzen, die oben bereits erwähnten fallbezogenen Merkmale der Tatschwere zu vernachlässigen, die selbstverständlich Einfluss auf das Strafmaß haben müssen. Deshalb ist auch in unserer Untersuchung der Disparitäten zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein eine Analyse von Straftaten erfolgt, deren Auswertung derzeit unternommen wird. Besonderes Augenmerk wird dabei auf die Entwicklung der Schwere der Straftaten in den beiden Bundesländern gelegt.

Problembewusstsein für regionale Strafzumessungsdisparitäten existiert nicht nur in Deutschland, sondern in vielen Rechtssystemen. Bereits D'Esposito et al. (1969) berichten über in den 50er Jahren in den USA geschaffene *Sentencing Insti-*

tutes, in deren Workshops Richter und Richterinnen identische Beispielsfälle zur Entscheidung vorgelegt wurden. Ein und derselbe Autodiebstahl ließ die Richter Strafmaße von 79 Tagen *jail* bis hin zu fünf Jahren *prison* vorschlagen. In einem Betrugsfall sprachen sich die Befragten für Freiheitsstrafen zwischen achtzehn Monaten und fünfzehn Jahren aus. Mitte der 80er Jahre wurden in den USA auf Bundesebene und in vielen Staaten sog. Sentencing Guidelines erlassen, die auch den Zweck hatten, Disparitäten zwischen Richtern und Gerichtsbezirken abzubauen. Der Erfolg solcher präziseren Vorschriften für die Strafzumessung ist jedoch nicht unumstritten (vgl. z.B. Hofer/Blackwell/Ruback 1999; Souryal/Wellford 1999; Tonry 1993).

In Finnland wurde die Berücksichtigung einer einheitlichen Strafzumessung 1976 und in Schweden 1989 in das Gesetz aufgenommen. In den Niederlanden, in denen allerdings im Gegensatz zum bundesdeutschen Legalitätsprinzip ein breiteres Ermessen im Hinblick auf die Strafverfolgung herrscht (Steenhuis 1988), sollen Richtlinien eine einheitliche Verfolgungspraxis der Staatsanwaltschaften sicherstellen ('t Hart 1988).

Im bundesdeutschen Rechtssystem jedoch hat das Bundesverfassungsgericht einer Kontrolle der Gleichmäßigkeit oder einer Verpflichtung der Gerichte zur Praktizierung einer solchen Grenzen gesetzt. So hat es entschieden, dass die Verschiedenartigkeit der Entscheidungspraxis und Rechtsauslegung verschiedener Verwaltungsbehörden oder die Verschiedenartigkeit der Strafpraxis verschiedener Gerichte keine Verletzung des grundgesetzlich garantierten Gleichbehandlungsgrundsatzes darstellt.⁶ Eine etwaige uneinheitliche Anwendung verleiht danach einem Beschuldigten keinen Anspruch darauf, so behandelt zu werden wie andere Beschuldigte. Gerichte sind nicht an „gleichliegende oder angeblich gleichliegende eigene oder fremde Entscheidungen gebunden oder zur Auseinandersetzung mit solchen verpflichtet“.⁷ Dabei ist sich die Rechtsprechung sowohl des Umstandes bewusst, dass die Rechtstreue der Bevölkerung zu erhalten einen „gleichmäßigen und kriminalpolitisch sinnvollen Einsatz der strafrechtlichen Reaktionsmittel“ voraussetzt⁸ als auch der Existenz lokaler Strafzumessungsdisparitäten.⁹

Nach diesen Erkenntnissen erscheint es also nicht abwegig, auch zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein Strafzumessungsdisparitäten anzunehmen – genauer gesagt: eine in den 90er Jahren unterschiedliche Entwicklung der Strafpraxis. Zum aktuellen Zeitpunkt können – wie bereits ausgeführt – jedoch keine definitiven Nachweise hierfür geliefert werden. Eine Antwort auf die Frage nach der Ungleichbehandlung gleicher Fälle kann erst nach weiteren Untersuchungsschritten erfolgen (vgl. auch Abschnitt 4).

2.4 Strafgefangenenpopulation und Strafverfolgung in der demografischen Differenzierung: Deutsche und Nichtdeutsche

Neben regional unterschiedlichen Entwicklungen bei der Zahl der Strafgefangenen gibt es noch ein weiteres Phänomen, das in Niedersachsen und Schleswig-Holstein gleichermaßen zu beobachten ist und die Möglichkeit einer Ungleichentwicklung auf einer ganz anderen Ebene eröffnet – bei der Differenzierung nach Deutschen und Ausländern. Der Anstieg der Gefangenzahlen, der ja in beiden Ländern dem Grunde nach vorhanden ist (nur eben unterschiedlich ausgeprägt), ist hier wie dort vor allem auf ein Anwachsen der nichtdeutschen Anstaltspopulation zurückzuführen. Zwischen 1990 und 1999 hat in den alten Bundesländern inkl. Berlin die Zahl der deutschen Strafgefangenen und Sicherheitsverwahrten¹⁰ um 8,9 Prozent zugenommen, die der Nichtdeutschen ist dagegen um 161,7 Prozent angewachsen. Der Gesamtanstieg um 11.369 Personen beruht damit zu 85,5 Prozent auf einem Zuwachs inhaftierter Ausländer und Ausländerinnen oder Staatenloser. Ihr Anteil an der Population der Strafgefangenen und Sicherheitsverwahrten ist von 13,2 Prozent (1990) auf 26,7 Prozent (1999) gestiegen.

Auch diese Disparität wird in unserer Untersuchung näher beleuchtet (vgl. Suhling/Schott 2001). Sie findet im zahlenmäßigen Anstieg der Tatverdächtigen keine befriedigende Erklärung. Die Zahl nichtdeutscher Tatverdächtiger ist in den Vergleichsregionen zwar stärker angestiegen als die der deutschen, aber lediglich in dem Maße, in dem auch die nichtdeutsche Bevölkerung zugenommen hat. Betrachtet man die Verurteiltenzahlen, so finden sich hier bereits bei Nichtdeutschen ein fast doppelt so hoher Anstieg wie bei den Tatverdächtigen, während die Zahl deutscher Verurteilter in geringerem Maße ansteigt als die deutscher Tatverdächtiger. Auch bezüglich der Aufklärung dieser Unterschiede wird auf die Ergebnisse der Aktenanalyse gewartet werden müssen, denn es ist sowohl möglich, dass die Schwere der Taten nichtdeutscher Personen über der deutschen liegt (und die Unterschiede bzgl. der Verurteilungen so erklärt werden können), wie auch denkbar ist, dass die Strafentscheidungen gegenüber Nichtdeutschen im Laufe der 90er Jahre strenger geworden sind.

Während regionale Strafzumessungsdisparitäten nach der Rechtsprechung von Bundesverfassungsgericht und Bundesgerichtshof unter dem Aspekt der richterlichen Unabhängigkeit noch hingenommen und als vertretbare Rechtsanwendung angesehen werden, so sieht dieses bei einer Ungleichbehandlung unter demografischen Aspekten anders aus. Der Unterschied im Anstieg der Zahlen deutscher und nichtdeutscher Gefangener darf de lege lata nicht auf eine ungleiche Gesetzesanwendung zurückzuführen sein. Art. 3 Abs. 1, Abs. 3 GG verbietet die unsachgemäße Ungleichbehandlung aufgrund Nationalität und Herkunft. Daher wäre die strafschärfende Berücksichtigung eines „Missbrauchs des Gastrechts“ oder eines nicht gesetzestreuen Verhaltens „im Gastland“ durch Ausländer unzulässig, weil sie eine

unsachgemäße Benachteiligung des Täters aufgrund seiner Staatsangehörigkeit darstellen und damit im Widerspruch zu Art. 3 GG stehen würde¹¹. Ebenso ist die erschwerende Berücksichtigung des Umstandes unzulässig, der ausländische Täter hätte die Vorurteilslosigkeit des Geschädigten gegenüber Ausländern ausgenutzt, denn hierin liege die latente Annahme einer besonderen Verpflichtung Nichtdeutscher, sich ihnen entgegengebrachten Vertrauens in besonderer Weise würdig zu erweisen.¹²

Andererseits wurden schon Ausländer aus generalpräventiven Gründen schwerer bestraft, wenn ein Anwachsen bestimmter – vor allem aus dem Ausland „importierter“ Kriminalitätsformen (Betäubungsmittelhandel, Schutzgelderpressung) – mit der abgeurteilten Tat einherging.¹³ Zweifelhaft ist allerdings, ob dem individuellen Täter der Zuwachs solcher Deliktsformen, über den er möglicherweise gar nicht reflektiert hat, schulderhöhend und damit erschwerend angelastet werden darf (Jescheck/Weigend 1996: § 82 IV 7b, 882).

Der Einfluss der Nationalität oder Ethnizität auf das Strafmaß ist ein besonders sensibles Thema der Strafzumessungsforschung, dem sich besonders im angelsächsischen Raum eine Reihe von Untersuchungen gewidmet hat (vgl. z.B. Flood-Page/Mackie 1998; Hood 1992; Steffensmeyer/Demuth 2001, zusammenfassend Lauritsen/Sampson 1998; Smith 1997, für internationale Perspektiven Tonry 1997). Diese zeigen, dass nach Kontrolle legal relevanter Strafzumessungsmerkmale oft kein oder nur noch ein geringer Einfluss des Minderheitenstatus bleibt (für eine deutsche Untersuchung siehe Langer 1994). Dabei muss aber bedacht werden, dass Angehörige von Minderheiten oft per se durch Merkmale gekennzeichnet sind, die – als legaler Strafzumessungsfaktor – die Urteilshöhe beeinflussen. Beispielsweise wird bei ihnen aufgrund der nicht selten nur oberflächlichen Bindungen und der schlechteren sozialen Stellung eher Fluchtgefahr angenommen, so dass eine Untersuchungshaft wahrscheinlicher ist (welche oft eine präjudizierende Wirkung auf das Strafurteil hat, siehe Langer 1997). Die gleichen Faktoren können auf gerichtlicher Ebene dann strengere Strafmaßnahmen rechtfertigen.

Zusammengefasst zeigen sich also bei der näheren Betrachtung steigender Gefangenzahlen sowohl regionale Disparitäten als auch Unterschiede in den Entwicklungen bei Deutschen und Nichtdeutschen, die allgemeine Fragen nach einer (un)einheitlichen Anwendung des Rechts und damit der (Un)Gleichbehandlung und (Un)Gerechtigkeit aufwerfen. Erste Befunde deuten darauf hin, dass differierende Entscheidungsstrategien der Staatsanwaltschaften und Gerichte und nicht die Zahl der Tatverdächtigen der Schlüssel zur Erklärung sind, aber es ist noch viel zu früh für definitive Antworten, da bisher so gut wie keine näheren Daten über wichtige strafzumessungsrelevante Tatsachen wie die Entwicklung der Schwere der Taten vorliegen, die bei weiteren Analysen im Vordergrund stehen werden.

3. Veränderungen von Strafeinstellungen der Bevölkerung und das Wechselspiel mit Politik und Justiz

Im Zentrum der Analysen, die im vorangegangenen Abschnitt angestellt wurden, standen im weitesten Sinne „justizimmanente“ Beschreibungs- und Erklärungsmodi, in welchen steigende Kriminalität, sich qualitativ verändernde Delinquenz und unterschiedliches Entscheidungsverhalten der Staatsanwaltschaften und Gerichte als mögliche Faktoren für Anstiege der Gefangenenzahlen in Betracht gezogen werden. Auch wenn sich aus der bisher eingenommenen Perspektive keine eindeutige Antwort auf die Frage der Hintergründe steigender Gefangenenzahlen geben lässt, kann der Zuwachs an Inhaftierten – jenseits der aufgezeigten Disparitäten – auch aus anderen Blickwinkeln betrachtet werden, die die Entwicklung im Lichte makrostruktureller Prozesse sehen. Ausgehend von dem in vielen internationalen Studien publiziertem Befund, dass das Ausmaß der Kriminalität einen nur geringen Einfluss auf die Anzahl Gefangener hat (z.B. Blumstein/Beck 1999; Sheldon/Brown 1991; Young/Brown 1993; Zimring/Hawkins 1991; siehe dazu aber auch die neuere Untersuchung von Neapolitan 2001), widmen sich diese Ansätze allgemeineren Bedingungen und versuchen, die soziale Institution „Strafe“ mit anderen gesellschaftlichen Phänomenen in Verbindung zu bringen. Sie untersuchen somit im Vergleich zu den oben diskutierten Faktoren „distalere“ Einflussgrößen.

So wird zum Beispiel ein Einfluss der Strafeinstellungen der Bevölkerung auf die Strafzumessungspraxis der Gerichte vermutet. In den USA, die einen außerordentlichen Anstieg der Gefangenenpopulation erlebt haben, weisen viele der empirischen Ergebnisse darauf hin, dass auch die Punitivität der Bevölkerung zugenommen hat (z.B. McCorkle, 1993). Problematisch an solchen Befunden ist jedoch die zugrundeliegende Methodik: Oft werden nur sehr globale, unspezifische Fragen berücksichtigt wie z.B. „Sind Sie für die Todesstrafe?“, „Finden Sie, dass die Strafen zu niedrig, gerade richtig oder zu hoch ausfallen?“ oder „Finden Sie, dass Straftäter zu mild, gerade richtig oder zu hart bestraft werden?“ Solche Erhebungsformate sind von vielen Autoren kritisiert worden: Zum einen lassen sie der Fantasie und den Assoziationen der Befragten freien Lauf. Zumeist stellt sich die Allgemeinheit unter einem „Straftäter“ nämlich den empirisch seltenen Fall eines schweren Gewalttäters vor (Brillon et al. 1984). Dass die Frage nach der Einschätzung der Strafpraxis dann mit „zu mild“ beantwortet wird, liegt nahe. Außerdem sind undifferenzierte Fragen problematisch, weil „[they] can easily tap into dimensions of generalized malaise“ (Thomson/Ragona 1987: 347). Die Antworten auf solche zwar strafbezogenen, aber globalen Fragen könnten also von anderen, viel allgemeineren Stimmungen und diffusen Auffassungen beeinflusst sein. Sandys/McGarrell (1995) und andere Autoren fügen hinzu, Strafeinstellungen der Bevölkerung seien viel differenzierter und mehrdimensionaler, als „Ein-Item-Maße“ zu erfassen in der Lage seien. Die Untersuchung von Applegate et al. (1996) unterstützt beide

Argumente. Einerseits fanden die Autoren, dass die Probanden in einer allgemeinen Frage mit großer Mehrheit für die Einführung der „echt“ lebenslangen Freiheitsstrafe beim dritten schweren Delikt waren („Three-strikes-and-you’re-out“-Regel). Wenn sie hingegen andererseits in einem fiktiven Fallbeispiel einen Täter bestrafen sollten, auf den diese Konstellation zutraf, sprachen sich die wenigsten für solch eine drakonische Strafe aus.

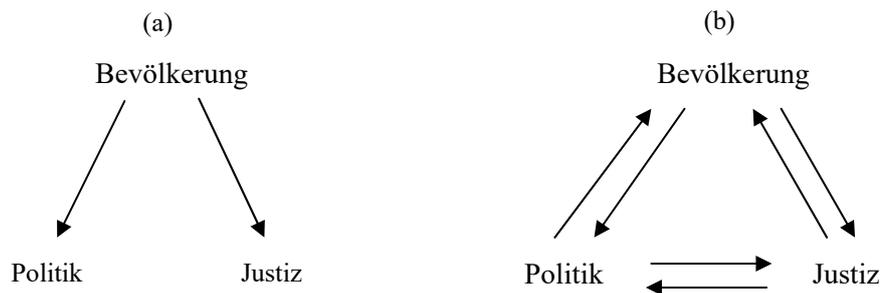
Eine alternative, bessere Erhebungsmethode besteht demnach darin, Strafeinstellungen der Bevölkerung anhand von Szenarien zu erheben, in denen die Befragten angeben sollen, welche Strafe sie für einen fiktiven Straftäter angemessen finden. In Deutschland wurde dieses Verfahren in den Studien der Arbeitsgruppe um Kury (1998; Kury/Obergfell-Fuchs/ Würger 2000), der Untersuchung von Sessar (1992) und in der KFN-Opferbefragung (Wetzels et al. 1995; Gabriel/Greve 1996; Pfeiffer 1993) verwendet.

Über Entwicklungen der Strafmoralität der Bevölkerung kann mit diesen Studien allerdings kaum etwas ausgesagt werden, da sie nicht längsschnittlich angelegt waren. Auch die Verlaufsuntersuchungen des International Crime and Victimisation Survey (vgl. Kuhn 1993; Mayhew/van Dijk 1997; Van Dijk/Mayhew 1992) setzten eine Vignette ein.¹⁴ Zwar wurde dort über die Jahre eine zunehmende Präferenz der Bevölkerung für Gefängnisstrafen in den meisten der Teilnehmerländer festgestellt, für Deutschland ergaben sich allerdings keine hinreichenden Informationen, da nur Daten aus 1989 (zudem nur für Westdeutschland) vorliegen. Längsschnittliche deutsche Studien verwendeten ausschließlich das problematischere „Ein-Item-Format“. In den Befragungen Gießener Studienanfänger und –anfängerinnen der Rechtswissenschaften, von denen z.B. Görge (1999) berichtet, wurde 1996/97 die höchste Zustimmungsrate zur Todesstrafe seit des Beginns der Erhebungen 1976/77 gefunden. Dieses Ergebnis korrespondiert mit den Erhebungen des Allensbacher Instituts für Demoskopie, das im Laufe der 90er Jahre ebenfalls einen Anstieg der Zahl der Befürworter feststellte (Allensbacher Jahrbücher der Demoskopie).

Insgesamt lässt sich somit nur vorsichtig vermuten, dass in den letzten Jahren die Strafbedürfnisse der Bevölkerung auch in Deutschland gewachsen sind, die Mehrheit der Bürger also stärker ablehnende Gefühle gegenüber Devianz empfindet. Man könnte auch von einem gestiegenen Abgrenzungsbedürfnis zu Abweichlern sprechen. Dabei ist die (oft implizite) Annahme, dass Änderungen in der gesellschaftlichen Stimmung zu Kriminalität auch Veränderungen der diesbezüglichen Einstellungen in der Politik und auch des justiziellen Entscheidungsverhaltens nach sich ziehen können. Staatsanwälte und Staatsanwältinnen sowie Richter und Richterinnen, so die Argumentation, sollten von dieser Stimmungslage erfasst und in ihrem Entscheidungsverhalten zumindest latent beeinflusst werden. Dies nicht nur, weil sie Teil der Bevölkerung sind bzw. in ihrem Namen (ver)urteilen, sondern auch, weil in nicht wenigen Prozessen auch Vertreter und Vertreterinnen der Be-

völkerung als Schöffen zugegen sind. Abbildung 5(a) veranschaulicht diese Annahme des Einflusses der Bevölkerungsmeinung auf Politik einerseits und Justiz andererseits.

Abbildung 5. *Zwei Modelle der Beziehungen zwischen Strafeinstellungen der Bevölkerung, Kontroll- und Strafbedürfnissen der Politik und strafjustizieller Praxis (Erläuterungen im Text)*



Sicherlich ist ein Modell, das eine simple Übernahme gesellschaftlicher Stimmungen durch die Justiz und durch die Politik annimmt, jedoch zu einfach. Sessar (1992, 1994) geht umgekehrt davon aus, dass Bevölkerungsmeinungen „nicht gleichsam urwüchsig existieren, sondern vom Staat und seinem Strafrecht in hochmanipulativen Prozessen hergestellt werden, um Legitimation für den eigenen, systemischen Strafanspruch zu schaffen“ (1994: 252). Der Einfluss politischer Akteure und ihrer Ziele auf die Entwicklung hin zu mehr Punitivität in der Bevölkerung und auf die Strafpraxis ist tatsächlich nicht zu unterschätzen, wie weiter unten noch näher erläutert werden soll.

Für einen Zusammenhang der strafjustiziellen Praxis mit den Auffassungen der Bevölkerung sprechen auch die Ergebnisse internationaler Vergleichsstudien wie des International Crime and Victims Survey. Diese zeigen, dass in den Ländern, in denen besonders viel Gebrauch von der Gefängnisstrafe gemacht wird, diese Sanktion auch von den Befragten überzufällig oft als beste Strafalternative in den Vignetten angegeben wird (Kuhn 1993). Ebenso wird gemeinnützige Arbeit besonders selten in den Ländern gewählt, in denen diese Sanktion nicht existiert bzw. eine geringe Rolle spielt. Die Kausalitätsrichtung lässt sich mit solchen Ergebnissen allerdings nicht klären. Am plausibelsten erscheint eine Konzeption der Strafeinstellungsgenese und -entwicklung, die sowohl „bottom up-“ als auch „top down-“ Prozesse enthält. Staatliche Kontroll-, allgemeine Strafbedürfnisse und justizielle Strafpraxis interagieren in vielfältiger Weise, ohne dass Ursache und Wirkung eindeutig identifizierbar wären. Solch ein Modell der vielfältigen Austauschbeziehun-

gen ist in Abbildung 5(b) dargestellt. Nicht zu vernachlässigen ist allerdings, dass sich Bevölkerung, Politik und Justiz nicht immer im Gleichklang entwickeln. Graham (1990) kommt beispielsweise zu dem Schluss, dass der Abbau der Zahl der Gefangenen in den 80er Jahren in Deutschland auf Veränderungen der Auffassungen innerhalb der Justiz zurückging, die von Politik und Bevölkerung nicht unbedingt geteilt wurden.

Eine wichtige, weil vermittelnde Rolle innerhalb der in Abbildung 5(b) veranschaulichten Austauschbeziehungen und bei der beobachteten Entwicklung zu mehr Punitivität kommt den Medien zu, in denen Kriminalität zu einem immer populärerem Thema geworden ist. Kury (2001) weist darauf hin, dass die Bevölkerung ihr Wissen über Kriminalität und Sanktionierung fast ausschließlich aus den Medien bezieht (siehe auch Roberts/Doob 1990; vgl. zum Informationsstand der Bevölkerung bzgl. dieser Themen Roberts 1992). Einerseits werden, so unser Eindruck, den Delinquenten immer massivere Vorwürfe für ihre Taten gemacht, sie werden nicht selten als besonders rücksichtslos, eigensinnig und auch entmenslicht dargestellt („Monster“, „Zombies“, „Killer“). Dies könnte dazu beigetragen haben, dass, anders als in früheren Zeiten, die psychische Distanz zu Täter und Täterinnen allgemein gewachsen, ein punitiveres Klima entstanden ist und Strafwünsche und -aussprüche damit höher ausfallen (manche Zeitungen fordern mitunter explizit drakonische Strafen). Auch wird nicht selten – wiederum vor allem in der Boulevardpresse – skandalisierend über vermeintlich zu milde Urteile in Strafprozessen berichtet, was wiederum den gesellschaftlichen Druck auf die Justiz erhöht. Solche Vermutungen lassen sich zurzeit jedoch schwer durch empirische Daten untermauern. Das liegt nicht nur daran, dass uns wissenschaftliche Analysen zur Zunahme der Berichterstattung über Kriminalität oder auch einer wachsenden Vorwurfs- bzw. Ausgrenzungshaltung in den Medien Deutschlands nicht bekannt sind. Längsschnittliche Studien zu Strafeinstellungen innerhalb der Justiz fehlen völlig. Allein den Medien die Verantwortung für eine härtere Gangart gegenüber Devianz zuzuschreiben wäre sicherlich zu einfach, denn die Form und die Inhalte der Berichterstattung müssen bei den Rezipienten auch auf eine Bereitschaft stoßen, diese wahr- und anzunehmen. Wenn die Prämisse tatsächlich lautet, die allgemeine Punitivität habe zugenommen, wie kann dies erklärt werden? Woher also könnte bspw. eine Empfänglichkeit gegenüber medialen Informationen stammen, welche Delinquente stark abwerten?

Durkheim (1988) argumentierte, dass Strafe neben Familie, Religion, Bildung usw. eine Institution ist, die zur sozialen Kohäsion beiträgt, indem sie die mehrheitlich „guten“ Mitglieder der Gesellschaft durch die Bestrafung der „Schlechten“ bestätigt und verbindet. In einer gedanklichen Weiterführung dieses Ansatzes könnte man zu der Annahme gelangen, dass wachsende Straftendenzen Ausdruck sinkender sozialer Kohäsion und der Krise jener sozialen Institutionen sind, die den gesellschaftlichen Kitt liefern. Einen empirischen Anhaltspunkt für diese These er-

bringen – allerdings für die USA – Jacobs/Helms (1996), die zeigen konnten, dass die Anzahl unehelich geborener Kinder – verstanden als ein Indikator der Krise der Familie und damit der informellen Sozialkontrolle – eine positive Korrelation mit Gefangenenraten hat. Soziale Kohäsion haben auch andere Autoren im Blick. Zur im Vergleich zu Deutschland noch ausgeprägteren „moral panic“ (Cohen 1972), die Kriminalität in der Bevölkerung der USA auslöst, schreiben Caplow/Simon (1999: 65), diese sei „a symbolic vehicle to channel anxieties about social order spurred by the dismantling of racial and gender hierarchies (Beckett 1997), economic restructuring (Currie 1998), and large-scale immigration (Tyler/ Boeckmann 1997)“ geworden. Strafbedürfnisse können in diesem Sinn als eine Form der Bewältigung der mit gesellschaftlichen Umbrüchen, Individualisierungs- und Modernisierungsprozessen verbundenen Verunsicherungen gelten. Prekäre Lebensbedingungen (z.B. durch drohende Arbeitslosigkeit und Armut), wachsende Einkommensdisparitäten (Jacobs/ Helms 1996; Wilkins/Pease 1987), sinkende Sozialausgaben (Greenberg/West 2001; Young 1999) und eine zunehmende Betonung individueller statt sozialer Verantwortung könnten ein Klima der Intoleranz fördern, das sich auch auf die Vorstellungen bzgl. der angemessenen Härte von Strafen auswirkt. Solche gesellschaftlichen Veränderungen lassen sich nicht nur für die USA (z.B. Taylor 1999), sondern auch für Europa (für die Niederlande Downes 1998) und für Deutschland (Kury 2000; Sessar 1997) zeigen.

Stinchcombe et al. (1980) argumentieren, dass solche gesellschaftlichen Umbrüche und die damit verbundenen Bedrohungen einen größeren Einfluss auf die Strafeinstellungen haben als persönliche oder stellvertretende (Viktimisierungs-)Erfahrungen der Befragten bzw. deren Wissen über und Furcht vor Kriminalität. Steigende Kriminalität muss also nicht zwangsläufig zu mehr Punitivität führen, es sei denn, sie ist begleitet bzw. Ausdruck von generellen Umbrüchen der Lebenssituation. Da gerade die Bürger in den neuen Bundesländern mit starken Veränderungen ihrer Lebenswelt konfrontiert waren, liegt hier, neben der autoritäreren Staatstradition, eine Interpretationsmöglichkeit für im Osten Deutschlands stärker ausgeprägte Strafwünsche (vgl. Kury/Obergfell-Fuchs/Würger 2000).

In der Literatur zum Anstieg der Punitivität werden aber auch Faktoren diskutiert, die stärker die „top down“ Aspekte betonen (vgl. Abbildung 5(b)). Garland (1996), Caplow/Simon (1999) und auch Tonry (1999) thematisieren die Entwicklung politischer Auseinandersetzungen in den USA und kommen zum Schluss, dass sich die Themen Kriminalität und innere Sicherheit stärker als viele andere dazu eignen, breite Bevölkerungsschichten anzusprechen. Angesichts immer größerer gesellschaftlicher Probleme, denen sich die Regierungen einzelner Staaten machtlos gegenüber sehen und verbunden mit dem Bedürfnis, trotzdem auf die Wählerschaft souverän zu wirken, werde Kriminalpolitik für viele Politiker attraktiver. „Crime sells“ gilt nicht nur für die Medien, und damit werde Kriminalitätskontrolle „a privileged mode of governing“ (Caplow/Simon 1999). So ließ sich z.B. im ame-

rikanischen Wahlkampf beobachten, dass die Kontrahenten sich bemühen, nicht vom anderen hinsichtlich der harten Einstellungen gegenüber Kriminalität überboten zu werden. Jacobs/Helms (1996) zeigen, dass seit 1964 jeweils nach Wahljahren die Zahl der Gefangenen gestiegen ist. Auch in Deutschland ist es mittlerweile kaum vorstellbar, dass mit der Forderung, die Zahl der Gefangenen abzubauen oder die Härte von Strafen zu reduzieren, erfolgreich Wahlkampf betrieben werden könnte. In Deutschland kann das „Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten“ von 1998, das trotz starker Bedenken der Wissenschaft unter anderem die Strafen für eine Reihe von Delikten erhöhte und die Bedingungen für Entlassungen aus dem Straf- und Maßregelvollzug verschärfte, als Beispiel für die Tendenz zur Bedienung von (vermeintlich) gestiegenen Straf- und Sicherheitsbedürfnissen der Bevölkerung gelten. Ein noch aktuelleres Beispiel ist der Erfolg der Partei der „Rechtsstaatlichen Offensive“ bei den Bürgerschaftswahlen 2001 in Hamburg. Diese Partei war im Prinzip nur mit einem Wahlkampfthema angetreten: der Kriminalpolitik. Diese Beispiele zeigen, dass auch in Deutschland eine Tendenz zum „penal populism“ besteht, den Hough (2001) für die angelsächsische Welt diagnostizierte (vgl. Heinz 2000).

Mit dieser kurzen Diskussion makrotheoretischer Prozesse und ihrer Wirkung auf die Institution Strafe sind die Perspektiven jedoch noch längst nicht erschöpft (vgl. Garland 1990, 2001). Ein Ansatz, der in letzter Zeit – wiederum in der englischsprachigen Literatur – häufiger im vorliegenden Kontext herangezogen wurde, ist der von Norbert Elias (vgl. z.B. Heiland/Shelley 1992; Neapolitan 2001). Elias (1998) argumentierte, dass Zivilisierung der Gesellschaft unter anderem bedeute, dass Interdependenzen und Sympathien zwischen den Menschen zunehmen und damit weniger externe soziale Kontrolle nötig sei (von „Fremdzwängen“ zu „Selbstzwängen“). Vaughan (2000) diskutiert, inwieweit von einem Prozess der Dezivilisierung gesprochen werden kann, wenn die Gesellschaft zunehmend auf externe Sozialkontrolle mittels steigender Gefangenzahlen zurückgreift, Pratt (2000) handelt den Gedanken der Dezivilisierung im Kontext der in den USA wieder häufiger angewandten öffentlichen Strafformen ab.¹⁵ Auch über die Zusammenhänge zwischen Arbeitsmarkt und Gefangenzahl wird in der Tradition Rusche/Kirchheimers (1939) weiterhin nachgedacht (zusammenfassend z.B. Chiricos/Delone 1992). Viele Autoren versuchen, diese Annahmen und Theorien auch empirisch zu prüfen (z.B. Greenberg/West 2001; Neapolitan 2001).

4. Ausblick

Unser deutlicher Eindruck ist, dass die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit den Ursachen und Folgen der Entwicklung auf dem Gebiet der Strafe allgemein und der Gefangenzahlen speziell in Deutschland unterentwickelt ist.

Bisherige Untersuchungen zu den Ursachen sich verändernder Zahlen Gefangener lassen bisher noch keine befriedigenden Schlussfolgerungen zu. Versuche, Belegungszahlen vorherzusagen, sind bisher nicht erfolgreich gewesen (z.B. Hesener/Jehle 1987; Schumann 1986). Auch im angesprochenen Projekt des KFN zur retrospektiven Erklärung der beschriebenen Veränderungen stehen nicht nur noch Daten aus (zur Entwicklung der Strafverfolgung), einige Einflussquellen auf die Zahl der Gefangenen werden dort auch nicht berücksichtigt werden können (vgl. Suhling im Druck). So wäre zur Untersuchung der Rolle der Einstellungsentscheidungen der Staatsanwaltschaft eine Analyse entsprechender Akten notwendig. Zudem müssten Rückfallstudien klären, inwiefern die Gruppe der mit einer bedingten Freiheitsstrafe sanktionierten Täter zur Gefangenenpopulation beiträgt und ob es systematische Unterschiede zwischen Bundesländern auch hinsichtlich der Bewährungswiderrufe gibt. Schließlich müsste auch geklärt werden, ob sich – z.B. aufgrund der Gesetzesveränderungen im Rahmen des 6. Strafrechtsreformgesetzes 1998 – Veränderungen in der Praxis der vorzeitigen Entlassung im Wege der Strafrestaussatzung ergeben haben. Auch hier könnten sich Bundesländer voneinander unterscheiden.

Auch auf dem Gebiet der eher „distaleren“ Einflussgrößen auf die Gefangenenzahl gibt es Forschungsdefizite. Besonders fehlen empirische Analysen, die die Veränderungen mit parallel ablaufenden Prozessen in anderen Bereichen der gesellschaftlichen Realität verknüpfen. Längsschnittlich angelegte Studien über Strafeinstellungen der Bevölkerung (oder auch der Justiz) existieren kaum. Zukünftige Forschung sollte sich also darum bemühen, stärker über den Tellerrand der Justiz zu schauen und dauerhaft danach streben, empirisch nach den gesellschaftlichen Ursachen einer sich verändernden Strafmoralität in den verschiedensten Sektoren der Gesellschaft zu suchen.

Anmerkungen

- 1 Nicht jeder Haftplatz kann mit jedem beliebigen Gefangenen belegt werden. So ist es z.B. üblich, Sexualstraftäter nicht gemeinsam mit anderen Insassen auf einer Abteilung unterzubringen. Auch opferanfällige Straftäter werden oft separiert, genauso wie in vielen Justizvollzugsanstalten Drogendealer und Drogenkonsumenten nicht zusammengelegt werden.
- 2 Über die Belegungssituation hinaus gibt es Probleme innerhalb des Strafvollzugs, die ebenfalls zu seinem Krisenzustand beitragen (Dünkel/Drenkhahn/Geng 2001; Walter, 1999). Diese betreffen z.B. die Zusammensetzung der Gefangenen. So befindet sich ein immer höherer Anteil Nichtdeutscher im (westdeutschen) Strafvollzug, was die Verständigung zwischen den Insassen untereinander einerseits und mit dem Personal andererseits erschwert. Zudem sind unter den Gefangenen immer mehr Drogenabhängige, die eigentlich besonderer Betreuung bedürften.
- 3 Da zwei Bundesländer unterschiedlicher Größe und Einwohnerzahl in einer Graphik miteinander verglichen werden, werden nicht die absoluten, sondern die Häufigkeitszahlen dargestellt, also die Anzahl pro 100.000 der Bevölkerung ab 14 Jahre. Damit werden auch demografische Entwicklungen berücksichtigt.

- 4 Die Staatsanwaltschaft kann aufgrund bestimmter Vorschriften nach eigenem Ermessen von der Erhebung der Anklage absehen und das Verfahren ohne Auflage einstellen, so insbesondere wegen Geringfügigkeit, wegen mangelnder Bedeutung im Hinblick auf eine schwerere Tat oder wenn der Beschuldigte wegen seiner Tat selbst Opfer einer Schweigegelderpressung oder Nötigung geworden ist (§§ 153 Abs. 1, 153a Abs. 1, 154 Abs. 1, 154c Abs. 1 StPO), des Weiteren im Betäubungsmittelstrafrecht, wenn sich ein Vergehen nur auf eine geringe Menge Rauschmittel zum Eigenkonsum bezieht oder der Beschuldigte bereits während des Verfahrens eine Therapie absolviert (§§ 31a Abs. 1, 37 Abs. 1 BtMG) und im Jugendstrafrecht (§ 45 Abs. 1, Abs. 2 JGG). Darüber hinaus kann das Verfahren gegen Erfüllung einer Geldauflage oder sonstigen Auflage eingestellt, muss jedoch erneut aufgenommen werden, wenn die Auflage nicht erfüllt wird (§ 153a Abs. 1 StPO) – diese Alternative führt also nicht immer zur Verfahrensbeendigung ohne Anklage.
- 5 Speziell für die Einstellung des Verfahrens nach § 31a BtMG (wenn sich ein Vergehen gegen das BtMG auf eine geringe Menge Rauschmittel zum Eigenkonsum bezieht) hat das Bundesverfassungsgericht in seiner „Cannabis-Entscheidung“ von 1994 eine länderübergreifend einheitliche Einstellungspraxis verlangt (BVerfGE 90: 145; näher dazu Weber 1999: § 31a BtMG Rdnr. 58, 61-63. Was für Verfahrenseinstellungen nach § 31a BtMG gilt (zur Umsetzung in der Praxis: Weber 1999: § 31a BtMG Rdnr. 65-80), könnte jedoch auch für das Absehen von der Anklageerhebung nach §§ 153, 153a StPO – beispielsweise im Wege einheitlicher Schadensobergrenzen bei Delikten mit Sachschaden – im Wege einer *länderübergreifenden* Verständigung einander angepasst werden.
- 6 BVerfGE 1: 82 (85); BVerfGE 1: 332 (345).
- 7 BVerfGE 1: 332 (345f); BVerfGE 9: 213 (223); BGHSt 1: 183 (184); BGHSt 12: 148 (159).
- 8 OLG Köln NJW 1970: 258 (259); OLG Stuttgart NJW 1971: 629 (630).
- 9 OLG Frankfurt NJW 1970: 666 (668).
- 10 Hier sind Untersuchungsgefangene und Personen in Abschiebungshaft nicht enthalten.
- 11 BGH bei Dallinger MDR 1972:922 (zu § 13 Abs. 2 StGB a.F. – a), 2 StR 330/72, vom 28.07.1972); BGH bei Dallinger MDR 1973: 369 (2 StR 550/72, vom 24.01.1973); BGH bei Holtz MDR 1976: 812 (Verweis bei § 46 StGB – b)); BGH StV 1991:557; OLG Düsseldorf NJW 1996: 66 (67).
- 12 BGH bei Holtz MDR 1976: 989 (zu § 46 StGB, 3 StR 203/76, vom 30.06.1976)
- 13 Nach Auffassung des BGH wurde hier allerdings nicht die Ausländereigenschaft strafscharfend berücksichtigt, sondern die kriminologische Erscheinungsform der Tat. Vgl. BGH bei Dallinger MDR 1975: 195 (2 StR 402/74, vom 30.10.1974); BGH NStZ 1982: 112; BGH bei Dallinger MDR 1973: 727 (728, zu § 13 StGB a.F. – c), 1 StR 110/73, vom 15.05.1973); BGH NStZ 1992: 275.
- 14 Allerdings ist die verwendete Vignette nicht ohne Probleme. So argumentieren Thomson/Ragona (1987) zu Recht, dass auch Vignetten ausreichend detailreich gestaltet werden müssen, um nicht ebenfalls klischeehafte Vorstellungen von „übelsten Straftätern“ zuzulassen.
- 15 „Chain gangs“, also Kolonnen von Straftätern, die in Anstaltsuniformen und mittels Fußfesseln aneinander gekettet in der Öffentlichkeit arbeiten, sind nur ein Beispiel für solche neuen „alten“ Formen der Strafe. Auch die Veröffentlichung von Entlassungsdaten ehemaliger Sexualstraftäter oder die Verpflichtung dieser, Warnschilder vor ihren Wohnungen aufzustellen (vgl. Karp 1998), gehören dazu.

Literatur:

- Albrecht, H.-J., 1994: Strafzumessung bei schwerer Kriminalität. Eine vergleichende theoretische und empirische Studie zur Herstellung und Darstellung des Strafmaßes. Berlin: Duncker & Humblodt.
- Applegate, B. K./Cullen, F. T./Turner, M. G./Sundt, J. L., 1996: Assessing Public Support for Three-Strikes-and-You're-Out-Laws: Global versus Specific Attitudes. *Crime and Delinquency* 42: 517-534.
- Beck, A. J./Karberg, J. C., 2001: Prison and Jail Inmates at Midyear 2000. Bureau of Justice Statistics Bulletin. Washington, DC: U.S. Department of Justice, Office of Justice Program.
- Blumstein, A./Beck, A. J., 1999: Population Growth in U.S. Prisons, 1980- 1996. S. 17-61 in: Tonry, M./Petersilia, J. (Hrsg.), *Prisons*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bondeson, U., 1989: Regionale Strafzumessungsunterschiede in Schweden. S. 43-58 in: Pfeiffer, C./Oswald, M. (Hrsg.), *Strafzumessung. Empirische Forschung und Strafrechtsdogmatik im Dialog*. Stuttgart: Enke.
- Bonta, J./Gendreau, P., 1990: Reexamining the Cruel and Unusual Punishment of Prison Life. *Law and Human Behavior* 14: 347- 372.
- Brillon, Y./Louis-Guerin, C./Lamarche, M.-C., 1984 : Attitudes of the Canadian Public Toward Crime Policies. Ottawa: Ministry of the Solicitor General Canada.
- Burgstaller, M./Csázár, F., 1985: Zur regionalen Strafenpraxis in Österreich. *Österreichische Juristenzeitung* 40: 1-11.
- Caplow, T./Simon, J., 1999: Understanding Prison Policy and Population Trends. S. 63-120 in Tonry, M./Petersilia, J. (Hrsg.), *Prisons*. Chicago: University of Chicago Press.
- Chiricos, T. G./Delone, M.A., 1992: Labor Surplus and Punishment: A Review and Assessment of Theory and Evidence. *Social Problems* 39: 421-446.
- Clayton, O./Carr, T., 1987: An Empirical Assessment of the Effects of Prison Crowding upon Recidivism Utilizing Aggregate Level Data. *Journal of Criminal Justice* 15: 201-210.
- Cohen, S., 1972: *Folk Devils and Moral Panics*. Oxford: Blackwell.
- D'Esposito, J.C./Greenwald, R./Vogelman, R.P./Bassett, J.E./Hochkammer Jr., W.O./Bennett, D.E./Meyer, J.B./Sanders, J., 1969: Sentencing Disparity: Causes and Cures. *The Journal of Criminal Law, Criminology and Police Science* 60: 182-195.
- Downes, D., 1998: The Buckling of the Shields: Dutch Penal Policy 1985-1995. S. 143-174 in: Weiss, R. P./South, N. (Hrsg.), *Comparing Prison Systems. Toward a Comparative and International Penology*. Amsterdam: Gordon and Breach.
- Dünkel, F./Drenkhahn, K./Geng, B., 2001: Aktuelle Entwicklungen der Sanktionspraxis und des Strafvollzugs in Ost- und Westdeutschland. S. 39-81 in: Bieschke, V./Egg, R. (Hrsg.), *Strafvollzug im Wandel – Neue Wege in Ost- und Westdeutschland*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.
- Dünkel, F./Snacken, S., 2000: Prisons in Europe. S. 135-157 in: Council of Europe (Hrsg.), *Crime and Criminal Justice in Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

- Durkheim, E., 1930/1988: Über soziale Arbeitsteilung. Studie über die Organisation höherer Gesellschaften. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Egg, R. (Hrsg.), 1999. Strafvollzug in den neuen Bundesländern: Bestandsaufnahme und Entwicklung. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle e.V.
- Elias, N., 1998: Über den Prozess der Zivilisation: Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen (22. Aufl.). Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Enzmann, D., 2002: Alltag im Gefängnis: Belastungen, Befürchtungen und Erwartungen aus der Sicht jugendlicher und heranwachsender Inhaftierter. S. 263-284 in: Bereswill, M./Höynck, T. (Hrsg.), Jugendstrafvollzug in Deutschland – Grundlagen, Konzepte, Handlungsfelder. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Exner, F., 1931. Studien über die Strafzumessung der deutschen Gerichte. Leipzig: Ernst Wiegandt.
- Farrington, D.P./Nuttall, C.P., 1980: Prison Size, Overcrowding, Prison Violence and Recidivism. *Journal of Criminal Justice* 8: 221-231.
- Flood-Page, C./ Mackie, A., 1998: Sentencing Practice: An Examination of Decisions in Magistrates' Courts and the Crown Court in the mid-1990's. London: Home Office.
- Gabriel, U./Greve, W., 1996: „Strafe muss sein!“ Sanktionsbedürfnisse und strafbezogene Einstellungen: Versuch einer systematischen Annäherung. S. 185-214 in: Pfeiffer, C./Greve, W. (Hrsg.), Forschungsthema Kriminalität. Festschrift für Heinz Barth. Baden- Baden: Nomos.
- Garland, D., 1990: Punishment and Modern Society. A Study in Social Theory. Oxford: Clarendon Press.
- Garland, D., 1996: The Limits of the Sovereign State. *British Journal of Criminology* 36: 445- 471.
- Garland, D. (Hrsg.), 2001: Mass Imprisonment. Social Causes and Consequences. London: Sage.
- Görgen, T., 1999: Giessener Delinquenzbefragung II: Ausweitung von Untersuchungsgegenständen und Methoden. S. 117-140 in: Kreuzer, A./Jäger, A./Otto, H./Quensel, S./Rolinski, K. (Hrsg.), Fühlende und denkende Kriminalwissenschaften: Ehrengabe für Anne-Eva Brauneck. Bad Godesberg: Forum.
- Goffman, E., 1973: Asyle. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Graham, J., 1990: Decarceration in the Federal Republic of Germany: How Practitioners are Succeeding where Policy-Makers have Failed. *British Journal of Criminology* 30: 150- 170.
- Greenberg, D. F./West, V., 2001: State Prison Populations and their Growth, 1971-1991. *Criminology* 39: 615-653.
- Harbordt, S., 1972: Die Subkultur des Gefängnisses Eine soziologische Studie zur Resozialisierung. Stuttgart: Enke.
- Heiland, H.-G./Shelley, L.I., 1992: Civilization, Modernization and the Development of Crime and Control. S. 1-19 in: Heiland, H.G./Shelley, L.I./Kato, H. (Hrsg.), Crime and Control in Comparative Perspectives. Berlin: de Gruyter.
- Heinz, W., 1998: Die Staatsanwaltschaft - Selektions- und Sanktionsinstanz im statistischen Graufeld. S. 85-125 in: Albrecht, H.-J./Dünel, F./Kerner, H.-J./Kürzinger, J./Schöch, H./Sessar,

- K./Villmow, B. (Hrsg.), Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht - Festschrift für Günther Kaiser zum 70. Geburtstag. Berlin: Duncker & Humblot.
- Heinz, W., 2000: Kriminalpolitik an der Wende zum 21. Jahrhundert: Taugt die Kriminalpolitik des ausgehenden 20. Jahrhunderts für das 21. Jahrhundert? *Bewährungshilfe*: 131- 157.
- Hesener, B./Jehle, J.-M., 1987: Bevölkerungsbewegung und Strafvollzugsbelegung. Die künftige Entwicklung des Strafvollzugs unter besonderer Berücksichtigung der demographischen Entwicklung. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe* 36: 195-206.
- Hofer, P. J./Blackwell, K. R./Ruback, R. B., 1999: The Effect of the Federal Sentencing Guidelines on Interjudge Sentencing Disparity. *The Journal of Criminal Law and Criminology* 90: 239-321.
- Hood, R., 1992: *Race and Sentencing*. Oxford: Clarendon Press.
- Hough, M., 2001: Penal Populism and Public Attitudes to Sentencing. Paper Presented at the First Conference of the European Society of Criminology, Lausanne, 8.9.2001.
- Jacobs, D./Helms, R. E., 1996: Toward a Political Model of Incarceration. A Time-Series Examination of Multiple Explanations for Prison Admission Rates. *American Journal of Sociology* 102: 323- 357.
- Jescheck, H.-H./Weigend, T., 1996: *Lehrbuch des Strafrechts. Allgemeiner Teil*. (5. Aufl.). Berlin: Duncker & Humblot.
- Karp, D., 1998: The Judicial and Judicious Use of Shame Penalties. *Crime & Delinquency* 44: 277-294.
- Kuhn, A., 1993: Attitudes towards Punishment. S. 271-288 in: Alvazzi del Frate, A./Zvekic, U./van Dijk, J.J.M. (Hrsg.), *Understanding Crime: Experiences of Crime and Crime Control*. Rom: UNICRI.
- Kuhn, A./Tournier, P./Walmsley, R., 1999: Report on Prison Overcrowding and Prison Population Inflation. Hrsg. vom Council of Europe, Recommendation and Report No. R(99)22 adopted by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 30 September 1999. Strasbourg: Council of Europe.
- Kury, H., 1998: Zur Sanktionseinstellung der Bevölkerung. S. 237-267 in: Albrecht, H.-J./Dünkel, F./Kerner, H.-J./Kürzinger, J./Schöch, H./Sessar, K./Villmow, B. (Hrsg.), *Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht - Festschrift für Günther Kaiser zum 70. Geburtstag*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Kury, H., 2000: Mehr Freiheitsstrafen - weniger Kriminalität? Zur (fraglichen) Wirkung härterer Kriminalstrafen. *Zeitschrift für Straffälligenhilfe und Strafvollzug* 49: 323-332.
- Kury, H., 2001: Punitive Einstellungen der Bevölkerung: Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland im Lichte internationaler Ergebnisse. S. 233-270 in: Bieschke, V./Egg, R. (Hrsg.), *Strafvollzug im Wandel – Neue Wege in Ost- und Westdeutschland*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.
- Kury, H./Oberfell-Fuchs, J./Würger, M., 2000: *Gemeinde und Kriminalität. Eine Untersuchung in Ost- und Westdeutschland*. Freiburg: Edition iuscrim, Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht.

- Langer, W., 1997: Kein Rauch ohne Feuer. Die präjudizierende Wirkung der Untersuchungshaft auf die richterliche Strafzumessungsentscheidung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 18: 53-87.
- Langer, W., 1994: Staatsanwälte und Richter. Justizielles Entscheidungsverhalten zwischen Sachzwang und lokaler Justizkultur. Stuttgart: Enke.
- Lauritsen, J. L./Sampson, R. J., 1998: Minorities, Crime, and Criminal Justice. S. 58-84 in: Tonry, M. (Hrsg.), *The Handbook of Crime and Punishment*. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Mayhew, P./Van Dijk, J.J.M., 1997: Criminal Victimization in Eleven Industrialised Vountries. 's-Gravenhage : Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum.
- McCorkle, R. C., 1993: Research Note: Punish and Rehabilitate? Public Attitudes Toward Six Common Crimes. *Crime and Delinquency* 39: 240-252.
- Nacci, P.L./Teitelbaum, H.E./Prather, J., 1977: Population Density and Inmate Misconduct Rates in: The Federal Prison System. *Federal Probation* 41: 26-31.
- Neapolitan, J.L., 2001: An Examination of Cross-National Variation in Punitiveness. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 45: 691-710.
- Oberheim, R., 1985: Gefängnisüberfüllung. Ursachen, Folgen und Lösungsmöglichkeiten in der Bundesrepublik Deutschland mit einem internationalen Vergleich. Frankfurt/ M.: Peter Lang.
- Oehler, W., 1977: Die Strafvollzugsanstalt als soziales System. Heidelberg: C.F. Müller.
- Pallin, F./Albrecht, H.-J./Fehévary, J., 1989: Strafe und Strafzumessung bei schwerer Kriminalität in Österreich. Freiburg: Max--Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Pfeiffer, C./Oswald, M. (Hrsg.), 1989: Strafzumessung. Empirische Forschung und Strafrechtsdogmatik im Dialog . Stuttgart: Enke.
- Pfeiffer, C., 1993: Opferperspektiven. Wiedergutmachung und Strafe aus der Sicht der Bevölkerung. S. 53-80 in: Albrecht, P.A./Ehlers, A.P.F./Lamott, F./Pfeiffer, C./Schwind, H.-D./Walter, M. (Hrsg.), *Festschrift für Horst Schüler-Springorum*. Köln: Carl Heymanns.
- Pratt, J., 2000: Emotive and Ostentatious Punishment. *Punishment and Society* 2: 417-439.
- Roberts, J. V./Doob, A. N., 1990: News Media Influences on Public Views of Sentencing. *Law and Human Behavior* 14: 451-468.
- Roberts, J. V., 1992: Public Opinion, Crime, and Criminal Justice. S. 99-180 in: Tonry, M. (Hrsg.), *Crime and justice. A Review of Research*. Chicago: University Press.
- Rusche, G./Kirchheimer, O., 1939: *Punishment and Social Structure*. New York: Columbia Univ. Press.
- Sandys, M./McGarrell, E. F., 1995: Attitudes toward capital punishment: Preference for the penalty or mere acceptance? *Journal of Research in Crime and Delinquency* 32: 191- 213.
- Schiel, J., 1962: *Unterschiede in der deutschen Strafrechtsprechung*. Hamburg: Kriminalistik Verlag.
- Schöch, H., 1973: *Strafzumessungspraxis und Verkehrsdelinquenz. Kriminologische Aspekte der Strafzumessung am Beispiel einer empirischen Untersuchung zur Trunkenheit im Verkehr*. Stuttgart: Ferdinand Enke.

- Schott, T., 2002: Strafvollzugsrecht für SozialarbeiterInnen. Lehrbuch zur Einführung in die soziale Realität und rechtlichen Grundlagen des Strafvollzuges. Baden-Baden: Nomos.
- Schumann, K., 1986: Bevölkerungsentwicklung und Haftplatzbedarf. *Kriminologische Journal* 18: 290-301.
- Sessar, K., 1992: Wiedergutmachen oder strafen. Einstellungen in der Bevölkerung und der Justiz. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Sessar, K., 1994: Strafeinstellungen in Ost und West: Reflexionen über ihre methodische und politische Genese. S. 251-285 in: Boers, K./Ewald, U./Kerner, H.-J./Lautsch, E./Sessar, K. (Hrsg.), *Sozialer Umbruch und Kriminalität*. Bad Godesberg: Forum.
- Sessar, K., 1997: Strafeinstellungen zum Umbruch. S. 255-292 in: Boers, K./Gutsche, G./Sessar, K. (Hrsg.), *Sozialer Umbruch und Kriminalität in Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sheldon, R. G./Brown, W. B., 1991: Correlates of Jail Overcrowding. A Case Study of a County Detention Center. *Crime and Delinquency* 37: 347- 362.
- Sherman, L.W., 1993: Defiance, Deterrence and Irrelevance: A Theory of Criminal Sanction. *Journal of Research in Crime and Delinquency* 30: 445-473.
- Smith, D.J., 1997: Ethnic Origins, Crime, and Criminal Justice. S. 703-759 in: Maguire, M./Morgan, R./Reiner, R. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Criminology*. Oxford: Clarendon.
- Souryal, C./Wellford, C., 1999: Sentencing Disparity and Sentencing Guidelines. S. 199-230 in: Laufer, W.S./Adler, F. (Hrsg.), *The Criminology of Criminal Law*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Steenhuis, D.W., 1988: Coherence and Coordination in the Administration of Criminal Justice. S. 229-245 in: van Dijk, J./Haffmans, C./Rüter, F./Schutte, J./Stolwijk, S. (Hrsg.), *Criminal Law in Action – An Overview of Current Issues in Western Societies*. Deventer: Kluwer.
- Steffensmeier, D./Demuth, S., 2001: Ethnicity and Judges' Sentencing Decisions: Hispanic-Black-White Comparisons. *Criminology* 39: 145-178.
- Stinchcombe, A.L./Adams, R./Heimer, C.A./Scheppele, K.L./Smith, T.W./Taylor, D.G., 1980: *Crime and Punishment: Changing Attitudes in America*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Streng, F., 1984: *Strafzumessung und relative Gerechtigkeit. Eine Untersuchung zu rechtlichen, psychologischen und soziologischen Aspekten ungleicher Strafzumessung*. Heidelberg: R.v. Deckers.
- Streng, F., 1977: Zur Kriminalität der braven Bürger. Bericht aus einer Subkultur. *Kriminologisches Journal* 9: 205-212.
- Suhling, S., (im Druck): Factors Contributing to Rising Imprisonment Figures in Germany. *The Howard Journal of Criminal Justice*.
- Suhling, S./Schott, T. 2001: Ansatzpunkte zur Erklärung der gestiegenen Gefangenzahlen in Deutschland. S. 25-83 in: Bereswill, M./Greve, W. (Hrsg.), *Forschungsthema Strafvollzug*. Baden-Baden: Nomos.
- 't Hart, A.C., 1988: Criminal Law Policy in the Netherlands. S. 73-99 in: van Dijk, J./Haffmans, C./Rüter, F./Schutte, J./Stolwijk, S. (Hrsg.), *Criminal Law in Action – An Overview of Current Issues in Western Societies*. Deventer: Kluwer.

- Taylor, I., 1999: *Crime in Context. A Critical Criminology of Market Societies*. Cambridge: Polity Press.
- Thomson, D. A./Ragona, A. J., 1987: Popular Moderation versus Governmental Authoritarianism: An Interactionist View of Public Sentiments toward Criminal Sanctions. *Crime & Delinquency* 33: 337-357.
- Tonry, M., 1993: The Failure of the U.S. Sentencing Commission's Guidelines. *Crime & Delinquency* 39: 131-149.
- Tonry, M., 1999: Why are U.S. Incarceration Rates so High? *Crime & Delinquency* 45: 419-437.
- Tonry, M. (Hrsg.), 1997: *Ethnicity, Crime, and Immigration. Comparative and Cross-National Perspectives*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Tyler, T.R., 1990: *Why People Obey the Law*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Van Dijk, J.J.M./Mayhew, P., 1992: *Criminal Victimization in the Industrialized World: Key Findings of the 1989 and 1992 International Crime Surveys*. The Hague: Ministry of Justice, Department of Crime Prevention.
- Vaughan, B., 2000: The Civilising Process and the Janus-Face of Modern Punishment. *Theoretical Criminology* 4: 71-91.
- Walter, M., 1999: *Strafvollzug*. Stuttgart: Boorberg.
- Weber, K., 1999: *Betäubungsmittelgesetz*. München: C. H. Beck.
- Wetzels, P./Enzmann, D./Mecklenburg, E./Pfeiffer, C., 2001: *Jugend und Gewalt*. Baden-Baden: Nomos.
- Wilkins, L.T./Pease, T.K., 1987: Public Demand for Punishment. *International Journal of Sociology and Social Policy* 7: 16-29.
- Wetzels, P./Greve, W./Mecklenburg, E./Bilsky, W./Pfeiffer, C., 1995: *Kriminalität im Leben alter Menschen*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Woerner, O., 1907: *Die Frage der Gleichmäßigkeit der Strafzumessung im Deutschen Reich*. München: Reinhardt.
- Young, J., 1999: *The exclusive society. Social Exclusion, Crime and Difference in Late Modernity*. London: Sage.
- Young, W./Brown, M., 1993: Cross-National Comparisons of Imprisonment. S. 1-49 in Tonry, M. (Hrsg.), *Crime and Justice: A Review of Research*. Chicago: University Press.
- Zimring, F.E. & Hawkins, G., 1991: *The Scale of Imprisonment*. Chicago: University Press.

Stefan Suhling, Tilmann Schott, Katrin Brettfeld, *Kriminologisches
Forschungsinstitut Niedersachsen e.V., Lützerodestr. 9, 30161 Hannover*

E-mail: suhling@kfn.uni-hannover.de