



FORSCHUNGSBERICHTE Nr. 84

Der Anstieg der Gefangenenzahlen in Deutschland
Folge der Kriminalitätsentwicklung
oder wachsender Strafhärte?

Stefan Suhling und Tilmann Schott

2001

Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN)
Lützerodestraße 9 ■ 30161 Hannover
Tel.: 0511/34836-0 ■ Fax: 0511/34836-10
www.kfn.de
e-mail: ohlemacher@kfn.uni-hannover.de

Der Anstieg der Gefangenenzahlen in Deutschland Folge der Kriminalitätsentwicklung oder wachsender Strafhärte?

Stefan Suhling & Tilmann Schott¹

Inhalt

| | |
|--|----|
| 1. Steigende Haftzahlen, Überbelegung und Ausbaupläne der Justizvollzugsanstalten in Deutschland _____ | 3 |
| 2. Überblick zur Entwicklung der polizeilich registrierten Kriminalität und der Strafverfolgung in den alten Bundesländern _____ | 8 |
| 3. Die Entwicklung der registrierten Kriminalität und der Strafverfolgung in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein _____ | 14 |
| 3.1 Der Vergleich zu den insgesamt registrierten Straftaten _____ | 14 |
| 3.2 Deliktsspezifische Vergleiche der Strafzumessungspraxis in beiden Ländern _____ | 19 |
| 3.3 Lokale Strafzumessungsdisparitäten? Vergleich der Strafverfolgung auf der Ebene der Landgerichtsbezirke _____ | 26 |
| 3.4 Die Strafverfolgungspraxis gegenüber Deutschen und Nichtdeutschen _____ | 32 |
| 4. Weitere Erklärungsansätze zum Anstieg der Gefangenenzahlen _____ | 44 |
| 4.1 Die Anordnung von Untersuchungshaft und Abschiebehaft _____ | 45 |
| 4.2 Die Anordnung von Ersatzfreiheitsstrafen _____ | 48 |
| 4.3 Die Entlassungspraxis aus dem Strafvollzug _____ | 49 |
| 5. Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse und weitere Perspektiven des Forschungsprojektes _____ | 52 |
| Literatur _____ | 59 |

¹ An einer früheren Version hat Christian Pfeiffer mitgearbeitet.

1. Steigende Haftzahlen, Überbelegung und Ausbaupläne der Justizvollzugsanstalten in Deutschland

Die Bundesländer planen, die Kapazität der deutschen Justizvollzugsanstalten beträchtlich zu erweitern. Dazu sollen mehrere Anstalten neu, andere ausgebaut werden. Eine Umfrage, die wir im Mai 2000 zu diesem Thema durchgeführt haben, erbringt folgende Ergebnisse: Insgesamt ist beabsichtigt, die Zahl der Haftplätze von 75.847 (Stand: Mai/Juni 2000) auf 84.873 zu erhöhen. Dies entspricht einer Steigerung von 11,9%. In Tabelle 1 geben wir eine länderspezifische Übersicht über diese Ausbaupläne. Danach stehen die neuen Bundesländer an der Spitze der Bautätigkeit. Dieses liegt hier nicht nur an einem Haftplatzmangel, sondern auch daran, dass die Bausubstanz vieler aus der DDR übernommener Gefängnisse sanierungsbedürftig ist. Ferner fehlen Einzelhaftplätze infolge der Besonderheiten der Vollzugsgestaltung in der DDR (vgl. Schott 2000). Abzüglich des geplanten Wegfalls von Altbauten ist in den neuen Bundesländern eine Erweiterung der Haftplatzkapazität um 29,3% geplant. Für die alten Bundesländer ergibt sich ein Plus von 8,8 %.

Tabelle 1: Geplante Neubauvorhaben im Justizvollzug und deren Kosten

| Bundesland | Aktuelle Belegungsfähigkeit | Neubauvorhaben | Geplante Schließg. von Haftplätzen | Geplanter Zuwachs abzügl. Schließg. | Zuwachs ohne Berücks. Schließg. | Baukosten in Millionen DM |
|---------------------|-----------------------------|----------------|------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|---------------------------|
| Alte Länder | 64.300 | 7.136 | 1.497 | 8,8% | 11,1% | 1.625,0 |
| Baden-Württemberg | 8.066 | 920 | 50 | 10,8% | 11,4% | 170,0 |
| Bayern | 11.351 | 749 | 308 | 3,9% | 6,6% | 210,0 |
| Berlin | 4.950 | 650 | - | 13,1% | 13,1% | 111,0 |
| Bremen | 870 | - | - | - | - | - |
| Hamburg | 2.950 | 550 | 340 | 7,1% | 18,6% | 120,2 |
| Hessen | 5.791 | 950 | - | 16,4% | 16,4% | 318,0 |
| Niedersachsen | 6.304 | 1400 | 60 | 21,3% | 22,2% | 418,0 |
| Nordrhein-Westfalen | 18.266 | 990 | 350 | 3,5% | 5,4% | 120,7 |
| Rheinland-Pfalz | 3.389 | 717 | 389 | 9,7% | 21,2% | 137,0 |
| Saarland | 880 | - | - | - | - | - |
| Schleswig-Holstein | 1.483 | 210 | - | 14,2% | 14,2% | 20,0 |
| Neue Länder | 11.547 | 4.889 | 1.502 | 29,3% | 42,3% | 1.166,0 |
| Brandenburg | 2.122 | 1675 | 476 | 56,5% | 78,9% | 456,5 |
| Mecklenburg-Vorp. | 1.471 | 607 | 129 | 32,5% | 41,3% | 129,7 |
| Sachsen | 3.900 | 1539 | 745 | 20,4% | 39,5% | 274 |
| Sachsen-Anhalt | 2.174 | 597 | - | 27,5% | 27,5% | 185,4 |
| Thüringen | 1.880 | 471 | 152 | 17,0% | 25,1% | 120,0 |
| BRD ges. | 75.847 | 12.025 | 2.999 | 11,9% | 15,9% | 2.791,0 |

Tabelle 1 macht allerdings auch deutlich, dass sowohl in den neuen Bundesländern als auch den alten der Neubau von Haftzellen bei weitem nicht durch Schließung alter Haftplätze kompensiert wird. Dem Bau von 12.025 neuen Haftplätzen steht eine vorgesehene Schließung von 2.999 Plätzen gegenüber. Die Vergangenheit hat zudem gezeigt, dass geplante Schließungen teilweise nicht oder nur verzögert umgesetzt werden. Sollten keine

Schließungen erfolgen, würde sich die Haftplatzkapazität sogar um 15,9% auf 87.872 erhöhen.

Die Baukosten für die beschriebene Erweiterung des Strafvollzugs belaufen sich nach Angaben der Länder auf ca. 2,79 Milliarden DM. Hinzu kommen die Kosten für den laufenden Betrieb der neuen Haftplätze. Nach einer im Jahr 1998 durchgeführten Umfrage der Landesjustizverwaltungen, an deren Beantwortung sich alle Bundesländer beteiligt haben, errechnete sich für dieses Jahr pro Gefangenen ein durchschnittlicher Tageskostensatz von 142,56 DM. Der Tagessatz für die Baukosten (im Durchschnitt 21,21 DM) wurde hierbei nicht berücksichtigt. Zu beachten ist, dass zwischenzeitlich die Kosten weiter angestiegen sind. Das Justizministerium Schleswig-Holstein beispielsweise hat bereits für das Jahr 1999 Mehrkosten in Höhe von 3,90 DM ermittelt. Außerdem werden die Kosten weiter steigen, wenn die bestehende Überbelegung (s.u.) durch den Ausbau reduziert wird, denn dann steigen die fixen Kosten pro Gefangenen (für Gebäudemanagement und Personal). Das genaue Volumen dieser Mehrkosten lässt sich leider nicht abschätzen, es werden aber zweifellos Mehrkosten im Milliardenbereich auf die Bundesländer zukommen.

Angesichts dieser Kosten überrascht die Tatsache, dass es über diese Ausgabensteigerung bisher kaum eine öffentliche Debatte gegeben hat. Politik und Medien reagieren auf den Anstieg der Gefangenenzahlen und die daraus resultierende Überbelegung der Anstalten so, als handle es sich hier um eine unabwendbare Naturkatastrophe, deren Folgen einfach hinzunehmen sind. Kaum jemand fragt nach den Ursachen der beschriebenen Entwicklung und nach den langfristigen Konsequenzen, die eine derartige Kapazitätserweiterung des Strafvollzugs haben wird. Wir haben uns deshalb Ende 1999 dazu entschlossen, zu diesen Fragen eine Untersuchung durchzuführen. Als Partner konnten wir das Niedersächsische Justizministerium gewinnen, das einen beachtlichen Teil der Kosten des Projekts trägt und uns bei seiner Durchführung in vielfältiger Weise unterstützt. Ferner haben wir für die Untersuchung auch von der schleswig-holsteinischen Landesregierung Förderungsmittel erhalten.²

Bereits die ersten Gespräche, die wir mit Vertretern verschiedener Landesjustizverwaltungen zu dem Projekt geführt haben, zeigten eines deutlich. Die aktuelle Überbelegung der Anstalten übertrifft in ihrer Problematik offenbar bei weitem das, was bei früheren Phasen hoher Gefangenenzahlen beobachtet wurde. Am 31. Oktober 1998³ standen in den Justiz-

² Wir danken den beteiligten Landesregierungen für die gewährte finanzielle Unterstützung. Ferner danken wir dem Niedersächsischen Justizministerium und dort vor allem Herrn Dr. Burkhard Hasenpusch für die gute Zusammenarbeit und die engagierte Unterstützung unseres Forschungsvorhabens. Martin Gebhard, Katharina Uschmann, Sara Strohschnieder und Christina Degenhardt vom KFN waren uns bei der Literatur- und Datenbeschaffung sowie deren Aufbereitung behilflich. Auch ihnen sei gedankt.

³ Häufig wird als Stichtag der 31.12. eines Jahres gewählt (so auch in der Fachserie 10, Reihe 4.2 des Statistischen Bundesamtes). Dieser Termin ist aber für den zahlenmäßigen Nachweis Gefangener deshalb wenig geeignet, weil an diesem Tag vielen Gefangenen Urlaub aus der Haft gewährt wird und sowohl über § 16 Abs. 2 StVollzG als auch durch Amnestie-Erlasse der Justizministerien einige Entlassungstermine auf einen Zeitpunkt kurz vor Weihnachten vorverlegt werden (vgl. Dünkel 1992b).

vollzugsanstalten der alten Bundesländer incl. Berlin⁴ für 69.256 Gefangene 63.501 Haftplätze zur Verfügung. Zwar waren zu diesem Erhebungszeitpunkt 5.095 Gefangene aus unterschiedlichen Gründen vorübergehend abwesend.⁵ Ihre Haftplätze wurden jedoch weiterhin von ihnen besetzt. Bei diesem schlichten Zahlenvergleich muss außerdem berücksichtigt werden, dass viele Haftplätze nicht für alle Gefangenen in Betracht kommen. So können strukturelle Differenzierungen, wie sie etwa zwischen Haftplätzen im offenen und dem geschlossenen Vollzug bestehen, zu einer noch stärkeren Überlastung der Haftplatzkapazitäten führen, wenn die Zahl der Personen, die für den offenen Vollzug als geeignet eingestuft werden, abnimmt. Dann bleiben Haftplätze im offenen Vollzug ungenutzt, während es im geschlossenen Vollzug an Kapazitäten mangelt. Nach Informationen des niedersächsischen Justizministeriums ist die Kapazität der JVA n aufgrund der strukturellen Differenzierungen von Haftplätzen nicht selten schon bei einer Belegung von 80-90% ausgereizt.

Überfüllte Justizvollzugsanstalten stellen den Strafvollzug vor die Situation, seinen gesetzlichen Behandlungsauftrag nur noch unzureichend oder überhaupt nicht mehr erfüllen zu können. Die auftretenden Probleme lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Überlastung der Bediensteten des Allgemeinen Vollzugsdienstes (AVD) birgt die Gefahr einer Rückentwicklung vom Betreuungs- zum reinen Aufsichtspersonal (Bekkers, Beckers & Plumeyer 1984; Oberheim 1985). Nach Praxiserfahrungen tritt eine Überlastung des AVD infolge vermehrten Anfallens von Zuführungen (z.B. zu den Besuchsräumen, zum medizinischen Dienst, zur Habekammer) ein, wodurch Personal auf den Stationen für die Durchführung und/oder Beaufsichtigung von Behandlungsmaßnahmen fehlt. Auch geraten Behandlungsforschung und Vollzugsplanerstellung (§§ 6, 7 Strafvollzugsgesetz) infolge der Zugangsgeschwindigkeit in Rückstand (Projektgruppe „Überbelegung“ im niedersächsischen Ministerium der Justiz 1998; Schott 2000).
- Trennungsgrundsätze und Differenzierungen bei der Unterbringung werden ausgehöhlt. Die Unterbringung folgt primär pragmatischen, kapazitätsausschöpfenden Aspekten. Einzelhaftsräume werden doppelt belegt, Funktions- und Freizeiträume in Hafträume umgewidmet, letzteres einhergehend mit einem Verlust an Freizeit- und Beschäftigungsangeboten. Diese Belegungspraxis verstößt gegen das gesetzliche Überbelegungsverbot (§ 146 Abs. 1 Strafvollzugsgesetz) sowie das Gebot der Einzelunterbringung während der Ruhezeit (§ 18 Strafvollzugsgesetz) und ist damit rechtswidrig (Kreuzer 1985; Oberheim 1985; Projektgruppe „Überbelegung“ im niedersächsischen Ministerium der Justiz 1998; Schott 2000; M. Walter 1999).

⁴ Die Betrachtung beschränkt sich auf die alten Bundesländer, da in den neuen Bundesländern hinsichtlich des Strafvollzuges noch immer von einer Umbruchsituation gesprochen werden kann, die eine Einbeziehung problematisch erscheinen lässt.

⁵ In dieser Zahl sind Gefangene enthalten, die (a) Urlaub aus der Haft haben, (b) sich auf Transport außerhalb der Anstalt befinden, (c) vorübergehend in einem Justizvollzugskrankenhaus oder (d) in einem externen Krankenhaus untergebracht sind. Die Strafvollzugsstatistik bzw. die Monatsblätter zum „Bestand der Gefangenen und Sicherungsverwahrten in den Vollzugsanstalten“ weisen die Zahl seit dem 31.03.1995 aus.

- Nach Praxisrecherchen (Beckers, Beckers & Plumeyer 1984; Projektgruppe Überbelegung im niedersächsischen Ministerium der Justiz 1998) wird der ohnehin oft bestehende Mangel ausreichender Arbeitseinsatzmöglichkeiten mit der Folge von Beschäftigungsdefiziten verschärft.
- Sicherheit und Ordnung der Anstalt sind infolge Unübersichtlichkeit schwieriger zu gewährleisten. Somit tritt ein Zielkonflikt zwischen Behandlungsbedarf und mit der Überbelegung verbundenen gesteigerten Sicherheitsanforderungen auf, der in der Regel zu Lasten der Behandlung und zugunsten einer Überbetonung der Sicherheit gelöst wird (Beckers, Beckers & Plumeyer 1984; Kreuzer 1985; Oberheim 1985).
- Praxisrecherchen zufolge birgt die enge Unterbringung unter zugleich geringerer Betreuungsintensität die Gefahr verstärkter Prisonisierung und Einbindung in die Subkultur, wodurch das Erreichen des gesetzlichen Vollzugszieles gefährdet wird (Clayton & Carr 1987; Kreuzer 1985; Projektgruppe „Überbelegung“ im niedersächsischen Ministerium der Justiz 1998; Schott 2000).
- Erhöhte Infektionsgefahr und verringerte medizinische Betreuungsdichte führen zu einer Steigerung des Erkrankungsrisikos; daneben steigt die psychische Belastung der Gefangenen, so dass insgesamt die Gesundheitsfürsorge nur noch unzureichend gewährleistet ist (Oberheim 1985; M. Walter 1999).

Darüber hinaus sieht sich die Administration infolge der Überbelegung im Justizvollzug auf eine schmale Gratwanderung zwischen Pragmatismus und Legalität gedrängt: Die Justizvollzugsanstalt ist einerseits zur Aufnahme von Gefangenen verpflichtet, sofern sie sachlich und örtlich zuständig ist und ein Aufnahmeersuchen vorliegt, andererseits verbietet § 146 Abs. 1 StVollzG die kapazitätsüberschreitende Belegung von Hafträumen. Absatz 2 der Vorschrift lässt Ausnahmen nur vorübergehend und nur mit Zustimmung des jeweiligen Justizministeriums zu. Solange dieses wiederum nicht im Wege eines Erlasses den Anstaltsleitern gestattet, die Zuführung von Gefangenen zurückzuweisen, deren Unterbringung nicht mehr mit § 146 StVollzG vereinbar wäre, sind die Anstalten zur Aufnahme verpflichtet.

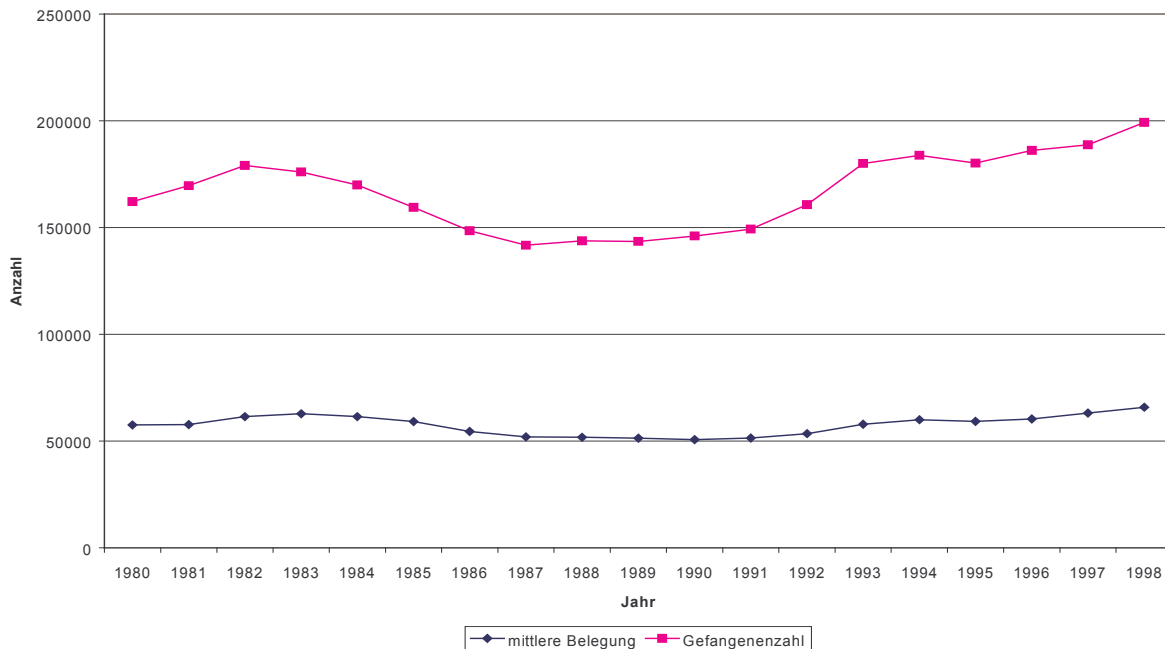
Von seiner ursprünglichen legislativen Intention her sollte § 146 StVollzG den Vollzug vor einer die Behandlungsarbeit beeinträchtigenden Überbelegung schützen und die Vollzugsbehörde in die Lage versetzen, die Aufnahme weiterer Zugänge bzw. Zuführungen zu verweigern⁶. Die Praxis sieht anders aus: Von dieser Möglichkeit der Zurückweisung wird kein Gebrauch gemacht, so dass sich der Vollzug seitens der Rechtsprechung dem Vorwurf der Rechtswidrigkeit der Belegungspraxis ausgesetzt sieht: Vereinzelt haben die Gerichte die aus der Not geborene tatsächliche Überbelegungspraxis für rechtswidrig erklärt⁷ und damit über die dort entschiedenen Einzelfälle hinaus der Administration einen deutlichen Auftrag zum Einleiten von Abhilfemaßnahmen erteilt.

⁶ Bundestags-Drucksache 7/918 (1973), 93 zum Entwurf des damaligen § 133 Strafvollzugsgesetz (StVollzG)

⁷ LG Marburg Strafverteidiger 1998, 563; OLG Celle Strafverteidiger 1999, 332

Die nachfolgende Abbildung 1 verdeutlicht, dass sich das aktuelle Problem der Überbelegung von Haftanstalten in den 90-er Jahren entwickelt hat. Die mittlere Belegung der Anstalten stieg in den alten Bundesländern (incl. Berlin) zu Beginn der 80-er Jahre zunächst an, um dann bis zum Ende des Jahrzehnts wieder zu fallen. Zwischen 1990 und 1998 wuchs die mittlere Belegungszahl um 30% von 50.661 auf 65.851. Eine ähnliche Entwicklung zeigt sich auch in der absoluten Gefangenenanzahl, also der Anzahl der Personen, die innerhalb eines Jahres inhaftiert werden oder in Haft sind⁸. Sie stieg zwischen 1990 und 1998 sogar um über 36%.

Abbildung 1: Die Entwicklung der mittleren Belegung und der Gefangenenanzahl in den Justizvollzugsanstalten der alten Bundesländer (ab 1991 incl. Gesamtberlin)⁹



In den 80er Jahren reagierte man auf steigende Haftzahlen und Gefängnisüberfüllung mit dem Stop des Vollzugs oder der Zurückstellung der Vollstreckung von Strafen bis zu einer bestimmten Länge. Weitere Interventionen wurden mit der Ausweisung ausländischer Häftlinge und der Einleitung von Gnadenverfahren durchgeführt. Sogar Strafunterbrechungen wurden angeordnet (Rehn 1984). Solche pragmatischen und wenig durch kriminalpolitische Konzepte gesteuerten Maßnahmen versprechen allerdings nur kurzfristige Erleichterungen der Überbelegungssituation. Wenn der Staat nachhaltigen Einfluss auf die Entwicklung der Gefangenenzahlen gewinnen will, braucht er langfristig wirkende kriminalpolitische Konzepte. Diese wiederum lassen sich nur entwickeln, wenn man die Ursachen der Überbelegung kennt.

⁸ Hierzu gehören Personen, die sich in Untersuchungshaft, (Erwachsenen-)Strafhaft, (Jugend-)Strafhaft, Sicherungsverwahrung und Abschiebungshaft befinden sowie Gefangene, gegen die eine Ersatzfreiheitsstrafe vollstreckt wird.

⁹ Für das Jahr 1995 lag für Baden-Württemberg keine Gefangenenanzahl vor. Es wurde deshalb die Zahl des Jahres 1994 verwendet.

Nachfolgend skizzieren wir, auf welchem Weg wir im Rahmen unserer Untersuchung zur Klärung dieser Fragen beitragen wollen. Wir beginnen dabei mit einer ersten Analyse der Faktoren, die die Häufigkeit und Dauer der Verurteilungen zu Freiheitsentzug unmittelbar beeinflussen. Es geht also zunächst um die Kriminalitätsentwicklung, um staatsanwaltschaftliche Einstellungs- und Anklageentscheidungen und die Strafzumessung der Gerichte. Danach befassen wir uns mit den Anordnungen von Untersuchungshaft und Ersatzfreiheitsstrafen sowie der Entlassungspraxis aus dem Strafvollzug. Und schließlich beschreiben wir, welche weiteren Schritte im Rahmen des Forschungsprojektes geplant sind.

Wir sind bei unseren Analysen zunächst auf die offiziellen Statistiken angewiesen, die eine Reihe von Nachteilen besitzen (vgl. zusammenfassend z.B. Heinz, 1998), für den Einstieg in das Forschungsgebiet aber unverzichtbar sind.

2. Überblick zur Entwicklung der polizeilich registrierten Kriminalität und der Strafverfolgung in den alten Bundesländern

Abbildung 1 hat gezeigt, dass sich die aktuelle Überbelegung der Haftanstalten in den 90-er Jahren entwickelt hat. Wir beschränken uns deshalb in der nachfolgenden Tabelle 2 auf eine Gegenüberstellung von Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik der Doppeljahre 1990/91 und 1997/98. Doppeljahre legen wir deshalb zugrunde, weil wir nur so bei den späteren Datenanalysen zu Landgerichtsbezirken und Tätergruppen ausreichend große Grundgesamtheiten erreichen. Dies hat den weiteren Vorteil, dass sich bei der Gegenüberstellung von Daten zu Tatverdächtigen und Angeklagten eines Doppeljahres im Vergleich zu Tabelle 2 und 4 ein weitaus größerer Deckungsbereich von identischen Personen ergibt.¹⁰

Uns ist bewusst, dass der einfache Vergleich zweier Doppeljahre die Entwicklung der Zwischenzeit außer Acht lässt und somit zwangsläufig monotone Trends suggeriert, wo eventuell schwankende, uneindeutige Entwicklungen stattgefunden haben. Die Menge und Vielfalt der Zahlen, die wir im Folgenden präsentieren werden, hätte sich allerdings noch einmal deutlich gesteigert, wenn wir weitere Zeitpunkte berücksichtigt hätten. Angesichts der Tatsache, dass wir hier einen Überblick liefern wollen, der weitere, tiefer gehende Analysen einleitet, erschien uns diese Komplexitätsreduktion zugunsten der Übersichtlichkeit gerechtfertigt.

Die Daten beziehen sich nur auf die alten Bundesländer. In den neuen Bundesländern wurden in den Jahren 1990/91 noch keine entsprechenden Statistiken geführt. Ferner haben wir Berlin nicht einbezogen, weil sich die Zahl der Angeklagten und Verurteilten, die dort ab Herbst 1991 allein aufgrund der Einbeziehung des Ostteils der Stadt hinzugekommen sind, nicht bestimmen lässt. Der eingangs der Tabelle 2 dargestellte Vergleich zu Straftaten,

¹⁰ Wegen der maßgeblich vom Terminsstand der Gerichte abhängigen Dauer eines Strafverfahrens wird nur ein geringer Teil der Personen, die als polizeilich ermittelte Tatverdächtige in der PKS registriert sind, in demselben Kalenderjahr als Abgeurteilte in der Strafverfolgungsstatistik Eingang finden. Um der Verschiebung des Erhebungszeitraumes beider Statistiken zu begegnen, ist die Bildung von Doppeljahrgängen ein geeignetes Mittel, weil sich die Erhebungsmenge beider Statistiken erhöht, ohne dass sich der für die Verschiebung verantwortliche Faktor (die Dauer des Verfahrens) selbst verdoppelt.

Tatverdächtigen und Verurteilten kann die Verkehrsdelikte nicht berücksichtigen, da diese in der Polizeilichen Kriminalstatistik nicht erfasst werden. Die Angaben in den letzten beiden Zeilen der Tabelle zur Summe der verhängten Haftjahre und zur durchschnittlichen Dauer verhängter Haft beruhen auf eigenen Berechnungen. Dabei sind wir von den Mittelwerten der in der Strafverfolgungsstatistik enthaltenen Angaben zur Dauer der verhängten Freiheitsstrafe ausgegangen.¹¹ Die Zahlen können also nur Näherungswerte an die von den Gerichten insgesamt angeordneten Haftjahre darstellen. Für die hier vorgenommene Längsschnittbetrachtung erscheinen sie trotzdem geeignet, weil man unterstellen kann, dass die Abweichung von den tatsächlich verhängten Haftjahren weitgehend konstant bleiben wird. Diese Annahme werden wir im Wege von Aktenanalysen sowie von Berechnungen anhand von Daten des Bundeszentralregisters überprüfen können. Mit diesen Methoden wird es auch möglich sein, die Zuverlässigkeit anderer Angaben in der Strafverfolgungsstatistik zu bestimmen, die sich in einer früheren Untersuchung (Pfeiffer & Strobl 1992) in einigen Bereichen als unzureichend herausstellte. Es gab aber keine Hinweise auf Fehler in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die die von uns angestrebten Längsschnittvergleiche belasten. Mit der gebotenen Vorsicht erlauben die uns zur Verfügung stehenden Einzeldatensätze der Strafverfolgungsstatistik deshalb auch, den Anstieg der Haftjahre daraufhin zu analysieren, gegenüber welchen Gruppen von Angeklagten die Jugendstrafen/Freiheitsstrafen ausgesprochen worden sind.

Zunächst zeigt Tabelle 2, dass die Zahl der Tatverdächtigen weit stärker angestiegen ist als die der insgesamt registrierten Straftaten. Dies beruht zunächst darauf, dass sich die Aufklärungsquote deutlich erhöht hat. Denkbar ist aber auch, dass ein wachsender Anteil der Straftaten von Tätergruppen begangen wurde. Diese Frage werden wir zumindest in Bezug auf einzelne Bundesländer im Rahmen einer im weiteren Verlauf der Untersuchung geplanten Aktenanalyse klären können. Die Zahl der Angeklagten (d.h. der Abgeurteilten ohne Verkehrssachen) ist im Vergleich der Doppeljahre etwas weniger angestiegen als die der Tatverdächtigen. Offenbar haben die Staatsanwaltschaften die Quote der Verfahrenseinstellungen etwas erhöht. Bei den Gerichten ist dann jedoch ein umgekehrter Trend zu beobachten mit der Folge, dass der Anstieg der Verurteilten (ohne Verkehrssachen) etwa dem der Tatverdächtigen entspricht.

¹¹ Zur Berechnung der Haftjahre wurde die Zahl der zu Freiheitsstrafe *ohne Bewährung* einer bestimmten Kategorie verurteilten Personen mit dem Mittelwert des Strafintervalls multipliziert. Für 100 Personen, die beispielsweise zu einer Freiheitsstrafe von ein bis zwei Jahren verurteilt wurden, rechnen sich so 150 Haftjahre. Lebenslange Freiheitsstrafen wurden mit 15 Jahren berechnet. Haftjahre, die zur Bewährung ausgesetzt wurden, finden keine Berücksichtigung, da den offiziellen Statistiken nicht zu entnehmen ist, wie viele Bewahrungen widerrufen werden.

Tabelle 2: Polizeilich registrierte Kriminalität und Strafverfolgung in den alten Bundesländern (außer Berlin), ausgewählte Daten aus der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik der Jahre 1990/91 und 1997/98 sowie eigene Berechnungen zur Summe der verhängten Haftjahre

| | 1990/91 | 1997/98 | 90/91-97/98 |
|--|-------------|-------------|-------------|
| Strafmündige Bevölkerung | 104.651.117 | 109.314.910 | 4,5% |
| Straftaten (ohne Verkehr) | 8.354.083 | 9.226.042 | 10,4% |
| Aufklärungsquote | 46,6% | 52,2% | |
| Strafmünd. Tatverdächtige (TV) (o. Verkehr) | 2.528.327 | 3.071.734 | 21,5% |
| Angeklagte (Abgeurteilte) (o. Verkehr) | 1.084.525 | 1.276.580 | 17,7% |
| - % von TV | 42,9% | 41,6% | |
| Verurteilte (o.Verkehr) | 823.433 | 1.005.040 | 22,1% |
| - % von TV | 32,6% | 32,7% | |
| - % von Angeklagten (o.Verkehr) | 75,9% | 78,7% | |
| Angeklagte (mit Verkehr) | 1.668.998 | 1.788.572 | 7,2% |
| Verurteilte (mit Verkehr) | 1.328.912 | 1.460.347 | 9,9% |
| - % von Angeklagten (mit Verkehr) | 79,6% | 81,6% | |
| Zu Freiheits- oder Jugendstrafe zur Bewährung Verurteilte | 146.975 | 182.959 | 24,5% |
| Zu Freiheits- oder Jugendstrafe Verurteilte ohne Bewährung* | 70.186 | 86.586 | 23,4% |
| - % von Angeklagten (mit Verkehr) | 4,21% | 4,84% | |
| - darunter bis zu 6 Monaten | 26.667 | 29.497 | 10,6% |
| - darunter über 6 Monate bis zu 1 Jahr | 16.342 | 18.931 | 15,1% |
| - darunter über 1 Jahr bis zu 2 Jahren | 13.015 | 16.166 | 24,2% |
| - darunter über 2 Jahre bis zu 5 Jahren | 11.864 | 18.514 | 56,1% |
| - darunter über 5 Jahre | 2.228 | 3.478 | 56,1% |
| Durchschnittliche Dauer unbedingter verhängter Haft in Jahren | 1,36 | 1,55 | 14,0% |
| Summe der verhängten Haftjahre | 95.778 | 134.253 | 40,2% |

- Quellen: Statistisches Bundesamt; Polizeiliche Kriminalstatistik; Strafverfolgungsstatistik
- *1990 wurden 52 Jugendliche bzw. Heranwachsende zu Jugendstrafe unbestimmter Dauer verurteilt. 1991 gingen in die Strafverfolgungsstatistik 18 solcher Verurteilungen ein. Deshalb ergibt sich jeweils eine Differenz zwischen der Summe der zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilten und der Summe dieser Personen in den einzelnen Strafintervallen. Da diese Strafe zwischen sechs Monaten und vier Jahren lang sein kann, wurden die Personen mit jeweils 2,25 Haftjahren in die Summe der Haftjahre einbezogen.
- Die Deliktscategorien „Verkehrsdelikte“ lt. Polizeilicher Kriminalstatistik (PKS) und „Straftaten im Straßenverkehr“ lt. Strafverfolgungsstatistik decken sich insoweit nicht, als § 315b StGB und § 22a StVG in der PKS als Nichtverkehrsdelikte geführt, in der Strafverfolgungsstatistik jedoch als Straßenverkehrsstraftaten genannt werden. Die daraus resultierende Verzerrung fällt jedoch nicht beträchtlich ins Gewicht.

Betrachtet man die im unteren Teil der Tabelle dargestellten Daten zu den insgesamt vor den Strafgerichten Angeklagten, dann zeigt sich zunächst, dass im Vergleich der Doppeljahre eine weit geringere Zunahme zu verzeichnen ist als bei der Gruppe der Angeklagten

ohne Verkehrssachen. Dies ist die Folge davon, dass die Gesamtzahl der wegen Verkehrsdelikten Angeklagten zwischen 1990 und 1998 im alten Bundesgebiet ohne Berlin von 292.223 auf 249.800 abgenommen hat. Der auffallendste Befund der durch Tabelle 2 ermöglichten Datenanalyse ist jedoch die sich in den Zahlen abzeichnende Diskrepanz zwischen dem „Input“ und dem „Output“ der Strafverfolgungspraxis. In einer Zeit, in der die absolute Zahl der Abgeurteilten (d.h. der Angeklagten) insgesamt um 7,2 % zugenommen hat, ist die Summe der von den Gerichten verhängten Haftjahre um 40,2 % angewachsen. Der starke Anstieg der von den Gerichten insgesamt verhängten Haftjahre kann damit nur zu knapp einem Sechstel auf die Zunahme der Angeklagten zurückgeführt werden. Ganz überwiegend ist er die Folge davon, dass sich die Strafzumessung insgesamt gesehen verändert hat. So hat sich das Risiko der Angeklagten, zu einer Jugendstrafe/Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt zu werden, von 4,2 auf 4,8 % erhöht. Vor allem aber hat die Dauer des von den Gerichten angeordneten Freiheitsentzuges erheblich zugenommen. Kurze Freiheitsstrafen unter sechs Monaten sind zwischen 1990/91 und 1997/98 um 10,6% angestiegen, die mit einer Dauer von über fünf Jahren dagegen um 56,1 %. Auch bei den Jugendstrafen/Freiheitsstrafen zwischen zwei und fünf Jahren ist ein Anstieg um 56,1 % zu verzeichnen. Die durchschnittliche Dauer des im Gefängnis zu verbüßenden Freiheitsentzuges stieg dadurch von 1,36 Jahre auf 1,55 Jahre.

Damit ist freilich noch nicht bewiesen, dass die Gerichte in den Jahren 1997/98 härtere Strafen verhängt haben als im Doppeljahr 1990/91. So ist denkbar, dass sich die Tatschwere der Delikte im Laufe der 90-er Jahre erhöht hat. Ferner wird zu prüfen sein, ob sich solche persönlichen Merkmale der Angeklagten verändert haben, die für die Strafzumessung von besonderer Bedeutung sind. Zu beachten sind hier insbesondere die Zahl und Qualität etwaiger Vorstrafen sowie Merkmale, die für die Prognose zukünftigen gesetzestreuem Verhaltens von Bedeutung sind (z.B. die Einbindung in das Arbeitsleben oder stützende soziale Netzwerke)¹².

Die Bedeutung derartiger Einflussfaktoren soll im Rahmen des Forschungsprojektes im Wege einer Aktenanalyse geklärt werden. Durch einen Vergleich der Strafzumessung in gleichgelagerten Fällen wollen wir feststellen, ob es im Laufe der 90-er Jahre zu einem Anstieg der Strafhärte gekommen ist. Dabei müssen wir uns schon aus Kostengründen auf eine begrenzte Zahl von Regionen beschränken, deren Strafverfolgungspraxis gründlich analysiert werden soll. Dass Niedersachsen eine dieser Regionen sein sollte, stand aus pragmatischen Gründen von vornherein fest. Für die Entscheidung, welches Bundesland als Vergleichsgebiet in Frage kommt, bedienten wir uns der Methode des Extremgruppenvergleiches. Zunächst wird dabei festgestellt, welche in Betracht kommenden Untersuchungsobjekte sich hinsichtlich des zu klärenden Sachverhaltes am stärksten unterscheiden. Nur diese werden dann in die Untersuchung einbezogen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass auf diese Weise die Faktoren, die für die auftretenden Divergenzen verantwortlich sind, leichter identifiziert werden können.

¹² Vergleiche zu Strafzumessungsfaktoren z.B. Albrecht 1980, 1994; Hoppenworth 1991, Pallin, Albrecht & Fehévary 1989, Schöch 1973 und die Beiträge in Pfeiffer & Oswald 1989.

Man muss sich zwar bewusst sein, dass die Methode des Extremgruppenvergleichs nicht unproblematisch ist. Sie kann dazu beitragen, dass die Bedeutung der Einflussfaktoren überschätzt wird, weil die mittleren Ausprägungen der abhängigen Variable (hier also des Anstiegs der Gefangenenzahlen bzw. der zu Freiheitsentzug Verurteilten) dabei normalerweise außer Acht gelassen werden. Derartige Bedenken erscheinen hier jedoch nicht berechtigt. Wir werden in die Analyse auch die Strafzumessungspraxis der Landgerichtsbezirke beider Bundesländer einbeziehen. Dadurch müsste in beiden Bundesländern ein breites Spektrum von sehr unterschiedlichen Justizkulturen zur Verfügung stehen, die sich in ihrer Entscheidungspraxis erheblich unterscheiden (vgl. Langer 1994; Pfeiffer & Strobl 1992).

Ausgangspunkt des angestrebten Extremgruppenvergleiches sind deshalb die Gefangenenzahlen der Bundesländer. Ziel ist es, die beiden Länder für die geplante Analyse auszuwählen, die sich durch einen besonders starken bzw. besonders schwachen Zuwachs ihrer Gefängnispopulation auszeichnen. Tabelle 3 vermittelt einen Überblick dieser Zahlen zu den alten Bundesländern.

Die Tabelle macht zunächst deutlich, dass der in den 80-er Jahren eingetretene Rückgang der Gefangenenzahlen alle Bundesländer erfasst hat, wobei freilich beträchtliche regionale Unterschiede zu beobachten sind. Entsprechendes zeigt sich während der 90-er Jahre in Bezug auf den Anstieg der Haftzahlen. Der stärkste Zuwachs ist in Berlin zu verzeichnen. Dies erklärt sich allerdings teilweise mit der Tatsache, dass im Jahr 1991 der Ostteil der Stadt hinzugekommen ist. Von allen anderen Bundesländern weist im Vergleich der Jahre 1990 und 1998 Niedersachsen die höchsten Zuwächse sowohl hinsichtlich der mittleren als auch der absoluten Gefangenenzahlen auf. Die zunächst pragmatische Entscheidung für Niedersachsen ist also auch vor dem Hintergrund der Extremgruppenmethode gerechtfertigt. Das andere Extrem bildet das nördliche Nachbarland Schleswig-Holstein, das im Hinblick auf die für die Überbelegung der Anstalten besonders relevante mittlere Belegung die geringste Zunahme aufweist (+ 12,8 %). Für Bremen ergibt sich zwar eine noch geringere Steigerungsrate der absoluten Zahl von Gefangenen. Schon wegen der geringen Größe dieses Bundeslandes, aber auch wegen seiner Besonderheiten als Stadtstaat kommt Bremen für einen Regionalvergleich mit Niedersachsen jedoch nicht in Betracht.

In Niedersachsen wird sich die Längsschnittanalyse der Strafzumessung auf elf Landgerichtsbezirke erstrecken, in Schleswig-Holstein auf vier. Vor diesem Untersuchungsschritt soll die Entwicklung in beiden Flächenstaaten zunächst jedoch im Überblick und für einzelne Deliktsbereiche dargestellt werden.

Tabelle 3: Die Entwicklung der mittleren Belegung und der Gefangenenzahl¹³ in den alten Bundesländern, 1980, 1990 und 1998

| | 1980 | 1990 | 1998 | 80-90 | 90-98 |
|---------------------------------|--------|--------|--------|--------|-------|
| Baden-Württemberg | | | | | |
| mittlere Belegung | 7238 | 6926 | 8647 | -4,3% | 24,9% |
| Gefangene | 19503 | 19434 | 23211 | -0,4% | 19,4% |
| Bayern | | | | | |
| mittlere Belegung | 10066 | 9400 | 12118 | -6,6% | 28,9% |
| Gefangene | 29614 | 28816 | 39510 | -2,7% | 37,1% |
| Berlin | | | | | |
| mittlere Belegung | 3662 | 3054 | 4908 | -16,6% | 60,7% |
| Gefangene | 10955 | 9972 | 16211 | -9,0% | 62,6% |
| Bremen | | | | | |
| mittlere Belegung | 904 | 625 | 747 | -31,0% | 19,5% |
| Gefangene | 2799 | 1844 | 1865 | -34,1% | 1,1% |
| Hamburg | | | | | |
| mittlere Belegung | 2614 | 2326 | 2846 | -11,0% | 22,4% |
| Gefangene | 11009 | 7647 | 9617 | -30,5% | 25,8% |
| Hessen | | | | | |
| mittlere Belegung | 5112 | 4673 | 6016 | -8,6% | 28,7% |
| Gefangene | 13700 | 13240 | 16882 | -3,4% | 27,5% |
| Niedersachsen | | | | | |
| mittlere Belegung | 5073 | 4904 | 6514 | -3,3% | 32,8% |
| Gefangene | 15185 | 14108 | 21864 | -7,1% | 55,0% |
| Nordrhein-Westfalen | | | | | |
| mittlere Belegung | 17129 | 13986 | 18110 | -18,4% | 30,0% |
| Gefangene | 44777 | 37840 | 54603 | -15,5% | 44,3% |
| Rheinland-Pfalz | | | | | |
| mittlere Belegung | 3130 | 2669 | 3515 | -14,7% | 31,7% |
| Gefangene | 7213 | 7206 | 8423 | -0,1% | 17,0% |
| Saarland | | | | | |
| mittlere Belegung | 930 | 749 | 909 | -19,5% | 21,4% |
| Gefangene | 2289 | 2009 | 2450 | -12,2% | 22,0% |
| Schleswig-Holstein | | | | | |
| mittlere Belegung | 1657 | 1349 | 1521 | -18,6% | 12,8% |
| Gefangene | 5116 | 3976 | 4638 | -22,3% | 16,7% |
| Bundesrep. (alte Länder) | | | | | |
| mittlere Belegung | 57515 | 50661 | 65851 | -11,9% | 30,0% |
| Gefangene | 162160 | 146092 | 199274 | -9,9% | 36,4% |

¹³ Gemeint ist die Anzahl der Personen, die innerhalb eines Jahres inhaftiert werden oder in Haft sind. Hierzu gehören Personen in Untersuchungshaft, (Erwachsenen-)Strafhaft, (Jugend-)Strafhaft, Sicherungsverwahrung, Abschiebungshaft und Personen, die eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen.

3. Die Entwicklung der registrierten Kriminalität und der Strafverfolgung in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein

3.1 Der Vergleich zu den insgesamt registrierten Straftaten

Tabelle 4: Polizeilich registrierte Kriminalität und Strafverfolgung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, ausgewählte Daten aus der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik der Jahre 1990/91 und 1997/98 sowie eigene Berechnungen zur Summe der verhängten Haftjahre

| | Niedersachsen | | | Schleswig-Holstein | | |
|--|---------------|------------|-------------|--------------------|-----------|-------------|
| | 1990/91 | 1997/98 | 90/91-97/98 | 1990/91 | 1997/98 | 90/91-97/98 |
| Strafmündige Bevölkerung | 12.579.206 | 13.235.041 | 5,2% | 4.503.447 | 4.681.181 | 3,9% |
| Straftaten (ohne Verkehr) | 1.091.676 | 1.144.765 | 4,8% | 497.160 | 497.586 | 0,1% |
| Aufklärungsquote | 48,1% | 49,2% | | 43,3% | 45,9% | |
| Strafmündige Tatverdächtige (TV) (o.Verkehr) | 327.752 | 369.527 | 12,7% | 125.713 | 146.119 | 16,2% |
| Angeklagte (Abgeurteilte) (ohne Verkehr) | 131.332 | 152.297 | 15,9% | 41.810 | 35.022 | -16,2% |
| - % von TV | 40,1% | 41,2% | | 33,3% | 24,0% | |
| Verurteilte (ohne Verkehr) | 98.982 | 120.305 | 21,5% | 32.015 | 27.474 | -14,2% |
| - % von TV | 30,2% | 32,6% | | 25,5% | 18,8% | |
| - % von Angeklagten (o. Verkehr) | 75,4% | 79,0% | | 76,6% | 78,5% | |
| Abgeurteilte (mit Verkehr) | 203.346 | 211.418 | 4,0% | 65.273 | 54.284 | -16,8% |
| Verurteilte (mit Verkehr) | 161.814 | 173.656 | 7,3% | 53.035 | 45.089 | -15,0% |
| - % von Angeklagten (m. Verk.) | 79,6% | 82,1% | | 81,3% | 83,1% | |
| Zu Freiheits- oder Jugendstrafe zur Bewährung Verurteilte | 15.020 | 19.446 | 29,5% | 4.725 | 4.350 | -7,9% |
| Zu Freiheits- oder Jugendstrafe ohne Bewährung Verurteilte* | 7.299 | 9.248 | 26,7% | 2.040 | 2.112 | 3,5% |
| - % von Angeklagten | 3,6% | 4,4% | | 3,1% | 3,9% | |
| - darunter bis zu 6 Monate | 2.625 | 2.982 | 13,6% | 710 | 681 | -4,1% |
| - darunter über 6 Monate bis zu 1 Jahr | 1.716 | 2.056 | 19,8% | 495 | 487 | -1,6% |
| - darunter über 1 Jahr bis zu 2 Jahren | 1.428 | 1.819 | 27,4% | 383 | 420 | 9,7% |
| - darunter über 2 Jahre bis zu 5 Jahren | 1.278 | 2.004 | 56,8% | 353 | 437 | 23,8% |
| - darunter über 5 Jahre | 234 | 387 | 65,4% | 88 | 87 | -1,1% |
| Durchschnittl. Dauer unbedingt verhängter Haft in Jahren | 1,40 | 1,58 | 12,9% | 1,49 | 1,58 | 6,0% |
| Summe der Haftjahre | 10.200 | 14.569 | 42,8% | 3.036 | 3.332 | 9,7% |

- Quellen: Statistisches Bundesamt; Polizeiliche Kriminalstatistik; Strafverfolgungsstatistik
- *1990 wurden in Niedersachsen 12 und in Schleswig-Holstein 2 Jugendliche zu Jugendstrafe unbestimmter Dauer verurteilt. 1991 verzeichnet die Strafverfolgungsstatistik Niedersachsens 6 und die Schleswig-Holsteins 9 solcher Strafen. Deshalb ergibt sich jeweils eine Differenz zwischen der Summe der zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilten und der Summe dieser Personen in den einzelnen Strafintervalen. Da diese Strafe zwischen 6 Monaten und 4 Jahren dauern konnte, wurden jeweils 2,25 Haftjahre zugrundegelegt.
- Die Deliktskategorien „Verkehrsdelikte“ lt. Polizeilicher Kriminalstatistik (PKS) und „Straftaten im Straßenverkehr“ lt. Strafverfolgungsstatistik decken sich insoweit nicht, als § 315b StGB und § 22a StVG in der PKS als Nichtverkehrsdelikte geführt, in der Strafverfolgungsstatistik jedoch als Straßenverkehrsstraftaten genannt werden. Die daraus resultierende Verzerrung fällt jedoch nicht beträchtlich ins Gewicht.

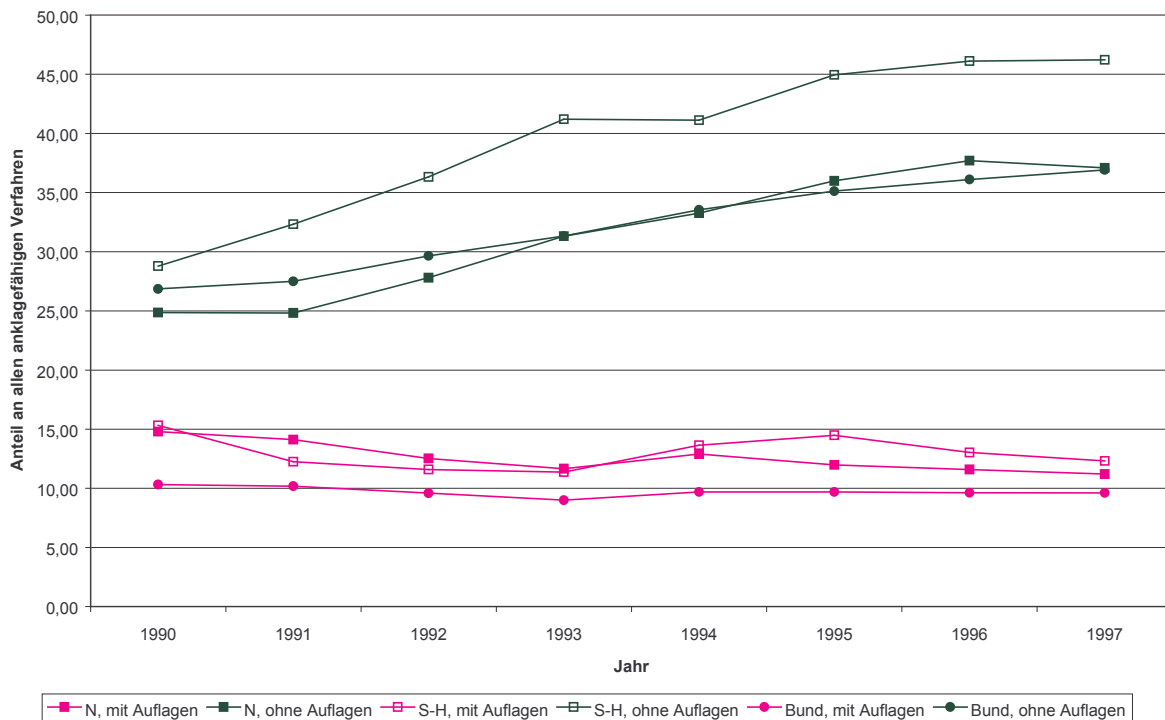
Aus Tabelle 4 wird zunächst erkennbar, dass sowohl in Niedersachsen wie in Schleswig-Holstein die Zahl der Tatverdächtigen in geringerem Maß angestiegen ist als in den alten Bundesländern insgesamt. Auffallend ist dann jedoch, dass sich im Hinblick auf die Angeklagten (ohne Verkehrssachen) eine gegenläufige Tendenz abzeichnet. In Niedersachsen ist ihre Gesamtzahl stärker angestiegen als die der Tatverdächtigen, in Schleswig-Holstein dagegen hat sie insgesamt deutlich abgenommen.

Die Daten zu den insgesamt Angeklagten einschließlich der Verkehrsdelikte zeigen in Bezug auf Niedersachsen zunächst, dass dort die Diskrepanz zwischen dem Input der Angeklagten (+ 4,0 %) und dem Output der Haftjahre (+ 42,7 %) noch extremer ausfällt als für Westdeutschland insgesamt (vgl. oben Tabelle 2). Die leichte Zunahme der Angeklagten kann den in Niedersachsen eingetretenen Anstieg der Haftjahre nur zu etwa einem Zehntel erklären. Zu etwa 90 % beruht er darauf, dass sich das Risiko der Angeklagten, zu einer Jugendstrafe/Freiheitsstrafe verurteilt zu werden, von 3,6 % auf 4,4 % erhöht hat und dass ferner die Dauer des verhängten Freiheitsentzuges zugenommen hat (von 1,40 auf 1,58 Jahre). Besonders auffallend ist hier der Anstieg der Jugendstrafen/Freiheitsstrafen mit einer Dauer von über fünf Jahren um 65,4 %.

Im Vergleich dazu fällt der Unterschied, der sich zwischen der Kriminalitätsentwicklung und dem Anstieg der Haftjahre in Schleswig-Holstein ergibt, sehr viel moderater aus. Einer Abnahme der insgesamt Angeklagten um 16,8 % steht gegenüber, dass sich die Summe der Haftjahre nur um 9,7 % erhöht hat. Auffallend ist dabei, dass sich die Strafzumessungsentscheidungen der Gerichte in Schleswig-Holstein in ganz ähnlicher Weise verändert haben wie in Niedersachsen. Das Risiko, zu einer Jugendstrafe/Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt zu werden, ist in etwa demselben Umfang angestiegen (von 3,1 % auf 3,9 %). Dem steht ein geringerer Anstieg der durchschnittlichen Dauer des Freiheitsentzuges gegenüber (von 1,49 auf 1,58 Jahre). Der für die maßvolle Entwicklung der Strafverfolgungspraxis in Schleswig-Holstein entscheidende Faktor ist offensichtlich die spezifische Anklagepraxis der Staatsanwaltschaften dieses Bundeslandes. Während in Niedersachsen im Vergleich der Doppeljahre die Zahl der insgesamt Angeklagten um 4 % angestiegen ist, ging sie in Schleswig-Holstein um 16,8 % zurück.

Die nachfolgende Abbildung 2 zeigt, dass die Divergenz der Anklagepraxis vor allem auf einer unterschiedlichen Nutzung der Vorschriften beruht, die eine Verfahrenseinstellung in Verbindung mit einer Ermahnung des Beschuldigten ermöglichen (§ 45 Abs. 1 und 2 JGG, § 153 StPO). Die Daten beziehen sich nur auf den Zeitraum 1990 bis 1997, weil die Staatsanwaltschaftliche Erledigungsstatistik des Jahres 1998 zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Textes noch nicht zur Verfügung stand. In Schleswig-Holstein hat sich danach der Anteil der anklagefähigen Verfahren, die folgenlos eingestellt wurden, zwischen 1990 und 1997 von 28,8 % auf 46,2% erhöht, in Niedersachsen dagegen nur von 24,9% auf 37,1%.

Abbildung 2: Einstellungen mit und ohne Auflagen durch die Staatsanwaltschaften in Niedersachsen (N), Schleswig-Holstein (S-H) und den alten Bundesländern (Bund) insgesamt, 1990 bis 1997



- „Bund“ bezieht sich auf die alten Bundesländer ohne Niedersachsen, Schleswig-Holstein und Berlin.
- Die Anzahl der anklagefähigen Verfahren setzt sich zusammen aus allen Verfahren, bei denen die Staatsanwaltschaft einen „schuldigen Täter“ identifiziert. Enthalten sind also (a) alle Anträge auf Strafbefehle, (b) alle Einstellungen mit oder ohne Auflagen, (c) alle Anklagen und (d) alle besonderen Formen der öffentlichen Klage.

Wie ist die divergierende Entwicklung der Einstellungs- bzw. Anklagepraxis zu erklären? Die Antwort auf diese Frage wollen wir im Wege einer Aktenanalyse zur Strafverfolgungspraxis der beiden Bundesländer klären. Darüber hinaus wird Gegenstand der Untersuchung sein, auf welche Weise die Landesjustizverwaltungen Einfluss auf die Anklagepraxis ihrer Staatsanwaltschaften genommen haben. Zu denken ist hier einerseits an Richtlinien, in denen geregelt wird, wie bei den verschiedenen Fallkategorien die vom Gesetz vorgesehenen Möglichkeiten der Verfahrenseinstellung genutzt werden sollen. Andererseits wird aber auch zu klären sein, ob und gegebenenfalls wie oft es für die Staatsanwälte und Strafrichter der beiden Länder im Verlauf der letzten zehn Jahre Fortbildungsveranstaltungen gegeben hat, bei denen die Anwendung von Einstellungs- bzw. Anklagenormen zur Diskussion gestellt wurde. Von Bedeutung könnte ferner sein, in welcher Weise die Entscheidungspraxis der Staatsanwaltschaften beider Länder durch bestimmte Personalentscheidungen geprägt worden ist. So hat man in Schleswig-Holstein im Jahr 1989 mit Prof. Heribert Ostendorf einen kriminalpolitisch eindeutig profilierten Hochschullehrer zum einzigen Generalstaatsanwalt des Landes berufen. Er hat sich bis zu seinem Rücktritt vom Amt des Generalstaatsanwalts im Jahr 1997 über mehr als acht Jahre hinweg engagiert für eine zurückhaltende Anklage- und Sanktionspraxis eingesetzt und dafür geworben, alternativen Reaktionsformen wie etwa dem Täter-Opfer-Ausgleich mehr Raum zu geben (vgl. z.B. Ostendorf 1989, 1994).

Ein weiterer Faktor, der für die Entwicklung der Anklagepraxis von Bedeutung sein kann, ist die Unterstützung der Staatsanwaltschaft durch die Gerichtshilfe. Wir werden untersuchen, ob im Vergleich beider Bundesländer insoweit möglicherweise Unterschiede bestehen.

Die aus der Abbildung 2 erkennbar werdenden regionalen Unterschiede zur Entscheidungspraxis der Staatsanwaltschaften wirken sich möglicherweise nicht nur auf die absoluten Zahlen der Angeklagten aus. Denkbar ist ferner, dass divergierendes staatsanwaltliches Selektionsverhalten zu Wahrnehmungsverschiebungen der Gerichte im Hinblick auf die Tatschwere führt. Oberheim (1985: 117) geht zwar davon aus, dass eine restriktive Handhabung der Einstellungen des Verfahrens im Wege des Opportunitätsprinzips keine Auswirkungen auf die Belegungssituation im Justizvollzug haben kann. Er begründet dies mit dem Argument, dieses Instrument dürfe ohnehin nur in solchen leichten Fällen zur Anwendung gelangen, in denen auch im Falle einer Anklageerhebung und Verurteilung keine unbedingte Freiheitsstrafe in Betracht käme. Wir vermuten allerdings durchaus eine mittelbare Wirkung: Die Wahrnehmung der Gerichte beschränkt sich auf den Geschäfts- (und damit auch Kriminalitäts-) Anfall, der ihnen seitens der Staatsanwaltschaft im Wege der Anklageerhebung oder des Antrages auf Erlass eines Strafbefehls vorgelegt wird. Die gerichtliche Einschätzung der Tatschwere, so unsere Vermutung, wird maßgeblich beeinflusst von dem Spektrum wahrgenommener Fallkonstellationen. Wird nun in Schleswig-Holstein im Vergleich zu anderen Bundesländern erheblich mehr leichte Kriminalität im Wege staatsanwaltlicher Selektion ausgefiltert und werden dort primär Fälle mittlerer und schwerer Kriminalität angeklagt, so nehmen die dortigen Gerichte im Vergleich zu Niedersachsen ein verkürztes Spektrum von Fallkonstellationen wahr.

Generell gilt, dass auf den leichtesten wahrgenommenen Fall mit der mildesten aller vertretbaren Rechtsfolgen reagiert wird. Dies müsste in Schleswig-Holstein zur Folge haben, dass dort Fälle mittlerer Tatschwere mit Sanktionen aus dem unteren Spektrum an Strafen abgeschlossen werden, weil die leichten Fälle den Gerichten verborgen bleiben. Für Niedersachsen dagegen ist zu erwarten, dass aufgrund einer restriktiveren Einstellungspraxis ein wesentlich höherer Anteil von Fällen der leichteren Kriminalität angeklagt wird. Dadurch verschiebt sich dann dort die Schwereinschätzung der Gerichte generell nach oben. Fälle, die in der Wahrnehmung schleswig-holsteinischer Richter im unteren Spektrum angesiedelt sind, müssten unserer Einschätzung nach von den Richtern Niedersachsens eher als mittelschwer eingestuft werden mit all den Konsequenzen, die das für die Strafzumessungsentscheidung hat. Diese Annahme zu den Auswirkungen unterschiedlicher Selektionsstrategien lassen sich zwar anhand der Daten der Tabelle 4 nicht überprüfen. Auch hierfür erscheint die geplante Aktenanalyse unverzichtbar, selbst wenn diese auch nur Hinweise liefern kann.

Wir möchten ferner auf eine weitere denkbare Auswirkung der in den beiden Bundesländern sehr unterschiedlichen Anklagepraxis hinweisen. Den Strafrichtern stehen zur Beurteilung der Frage, ob die Kriminalität insgesamt oder ob bestimmte Deliktsformen in ihren Gerichtsbezirken zugenommen oder abgenommen haben, normalerweise keine differen-

zierten Informationen aus der Polizeilichen Kriminalstatistik oder anderen, justizexternen Informationsquellen zur Verfügung. Dies ist auch dadurch bedingt, dass sich die polizeiliche Registrierung von Straftaten und Tatverdächtigen häufig auf andere Gebietseinheiten bezieht als sie die Grenzen von Amtsgerichts- oder Landgerichtsbezirken vorgeben. Die Beurteilung der regionalen Kriminalitätsslage orientiert sich deshalb bei Strafrichtern erheblich an dem Auf und Ab ihrer konkreten Arbeitsbelastung. Wenn die Geschäftseingänge steigen, ist das für sie ein klares Indiz für eine Zunahme der Kriminalität. Ihre Geschäftsstellen geraten zeitlich mehr unter Druck. Die Strafrichter müssen pro Monat eine größere Zahl von Fällen bewältigen. Möglicherweise werden sie dadurch eher ansprechbar für generalpräventive Appelle der Staatsanwaltschaft, dem offenkundigen Anstieg der Kriminalität mit größerer Strafhärte zu begegnen.

Wenn dagegen, wie in Schleswig-Holstein, die Zahl der Angeklagten laufend zurückgeht, kann das zu einem eher entspannten und gelassenen Justizklima beitragen. Die Strafrichter standen dort in den 90-er Jahren nicht unter Druck, die Strafen wegen eines in ihrem Bezirk bedrohlichen Anstiegs der Kriminalität zu verschärfen. Zudem konnten sie auch in Bezug auf ihr gesamtes Bundesland aus den Medien den Eindruck gewinnen, dass sich die Kriminalitätsslage insgesamt gesehen nicht negativ entwickelt hat. Zwischen 1990/91 und 1997/98 registrierte die Polizei in Schleswig-Holstein nur eine Zunahme der Straftaten in Höhe von 0,1 %. Dies ist im Vergleich aller Bundesländer die geringste Anstiegsquote. Auch dies kann zu der moderaten Sanktionspraxis des Landes beigetragen haben.

Darüber hinaus führt eine hohe Belastung mit anhängigen Verfahren zu einem langen Terminsstand und birgt die Gefahr gedrängter Terminierung von Hauptverhandlungen. Im Falle niedriger Arbeitsbelastung mit kurzem Terminsstand dagegen steht mehr Zeit je Hauptverhandlung zur Verfügung, so dass sehr viel mehr Zeit- und Arbeitsaufwand für eine gründlichere Recherche zur Person des Angeklagten – ggf. unter Einbeziehung der Gerichtshilfe – eingesetzt werden kann. Letzteres kann unter Umständen Strafmilderungsgründe oder Aspekte zutage fördern, die den Ausschlag für die Gewährung einer Strafaussetzung zur Bewährung geben (z.B. gründlichere Aufklärung zur Entstehung der Tatmotivation bzw. der Tatanreiz bietenden Situation, zur individuellen Fähigkeit, sich anders verhalten zu können, zum sozialen Umfeld etc.). Auch diese Frage wird nur im Wege einer Aktenanalyse zu klären sein. Die Ausschöpfung der Beweismittel, der Umfang der Beweiserhebung, die Beteiligung der bereits erwähnten Gerichtshilfe und der Umfang der Urteilsgründe zur Person und den Strafzumessungserwägungen – sofern nicht gemäß § 267 Abs. 4 StPO in abgekürzter Fassung – werden hierfür bedeutsam sein. Daraus soll freilich kein Vorwurf gegenüber der Richterschaft begründet, sondern die Abhängigkeit zwischen Arbeitsbedingungen und Entscheidungsverhalten untersucht werden.

Schließlich möchten wir auf eine weitere Konsequenz der unterschiedlichen staatsanwaltschaftlichen Anklagepraxis hinweisen. Je restriktiver Einstellungsvorschriften gehandhabt werden, je häufiger also angeklagt wird, umso höher fällt der Anteil der Beschuldigten aus, deren Verfahren mit einer förmlichen Verurteilung abgeschlossen wird und damit zur Eintragung einer Vorstrafe im Bundeszentralregister führt. Sollten diese Verurteilten dann vor

Ablauf der Lösungsfrist ihrer Vorstrafe rückfällig werden, droht ihnen wegen der Voreintragung eine höhere Strafe als den Beschuldigten aus ansonsten gleich gelagerten Fällen, die beim vorherigen Verfahren mit einer Verfahrenseinstellung in Verbindung mit einer Ermahnung oder Geldbuße „davongekommen“ sind. Staatsanwaltschaften, die den §§ 45 ff. JGG bzw. §§ 153 ff. StPO einen relativ breiten Anwendungsbereich einräumen, reduzieren damit in ihren Landgerichtsbezirken den Anteil der förmlich Vorbestraften. Wir gehen davon aus, dass sie deshalb indirekt zu einer moderaten Strafzumessung gegenüber Rückfalltätern beitragen. Auch diese Zusammenhänge können wir mit den uns gegenwärtig zur Verfügung stehenden Daten nicht weiter klären und sind erneut auf die geplante Aktenanalyse angewiesen.

3.2 Deliktsspezifische Vergleiche der Strafzumessungspraxis in beiden Ländern

Die bisherige Datenanalyse leidet unter der mangelnden Differenzierung nach Straftatbeständen. Die regionalen Divergenzen könnten die Folge davon sein, dass es im Vergleich von Niedersachsen und Schleswig-Holstein beträchtliche Unterschiede in der Struktur der Kriminalität gibt und dass sich im Laufe der Jahre spezifische Besonderheiten entwickelt haben. Dem soll nachfolgend Rechnung getragen werden.

Die nachfolgende Tabelle 5 zeigt zunächst, in welchem Ausmaß der Anstieg der Haftjahre in beiden Ländern der Strafverfolgung bestimmter Tätergruppen zuzurechnen ist¹⁴.

¹⁴ Unter den Deliktskategorien *Gewaltdelikte*, *Diebstahls- und Vermögensdelikte*, *Drogendelikte* und *Verkehrsdelikte* haben wir folgende Delikte zusammengefasst:

Gewaltdelikte:

- Vorsätzliche Tötungsdelikte (§§ 211, 212, 213, 216, 217 StGB, wobei § 217 mit dem 6. StrÄndG ersatzlos weggefallen ist),
- Vergewaltigung (bis 1997 § 177 StGB; ab 1998 §§ 177 Abs. 2, 3 und 4, 178 StGB),
- Raubdelikte, d.h. Raub, schwerer Raub, Raub mit Todesfolge, räuberischer Diebstahl, räuberische Erpressung, räuberischer Angriff auf Kraftfahrer (§§ 249, 250, 251, 252, 255, 316a StGB),
- gefährliche und schwere Körperverletzung, Körperverletzung mit Todesfolge, Beteiligung an einer Schlägerei, Vergiftung (bis 1997 §§ 223a, 224, 225, 226, 227, 229 StGB; ab 1998 §§ 224, 226, 227, 231 StGB),
- erpresserischer Menschenraub, Geiselnahme (§§ 239a, 239b StGB) und Angriff auf den Luftverkehr (§ 316c StGB).

Diebstahls- und Vermögensdelikte:

- der Grundtatbestand des Diebstahls (§ 242 StGB) einschließlich des gesondert ausgewiesenen Haus- und Familiendiebstahls (§ 247 StGB), der unbefugte Gebrauch eines Kraftfahrzeuges oder Fahrrades (§ 248b StGB) und das Entziehens elektrischer Energie (§ 248c StGB),
- die Strafzumessungsregel des Diebstahls im besonders schweren Fall (§ 243 StGB) und die Qualifizierungstatbestände der §§ 244, 244a StGB („schwerer Diebstahl“),
- Betrug (§ 263 StGB), die betrugsverwandten Sondertatbestände Computerbetrug, Subventionsbetrug, Versicherungsbetrug, Kreditbetrug (§§ 263a, 264, 264a, 265, 265b StGB, wobei sich § 265 StGB mit dem 6. StrÄndG 1998 inhaltlich geändert hat), Erschleichen von Leistungen (§ 265a StGB) und Urkundendelikte (§§ 267 –269, 271-275, 277-279, 281 StGB, wobei sich §§ 271, 273 StGB mit dem 6. StrÄndG 1998 inhaltlich geändert haben und § 272 StGB ersatzlos weggefallen ist) und Geldfälschungs- und Wertzeichenfälschungsdelikte (§§ 146-149, 151, 152a StGB),
- Geldwäsche und Hehlerei (§§ 259, 260, 260a, 261 StGB).

Drogendelikte: alle Delikte gemäß §§ 29 bis 30a BtMG.

Verkehrsdelikte:

- Taten nach §§ 222, 230, 323a StGB, soweit im Zusammenhang mit einem Verkehrsunfall stehend,
- §§ 142, 315b, 315c, 316 StGB
- §§ 21, 22, 22a StVG.

Tabelle 5: Die Zunahme der unbedingten Haftjahre nach Deliktsgruppen, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 1997/98 im Vergleich zu 1990/91

| Delikte | Summe der Haftjahre | | Veränderg. absolut | Veränderg. in % |
|---|---------------------|----------|-----------------------|--------------------|
| | 90/91 | 97/98 | 90/91-97/98 | 90/91-97/98 |
| Gesamt | | | | |
| Niedersachsen | 10.200,0 | 14.568,8 | 4.368,8 | 42,8% |
| Schleswig-Holstein | 3.036,3 | 3.331,9 | 295,6 | 9,7% |
| Gewaltdelikte | | | | |
| Niedersachsen | 3.260,5 | 5.034,1 | 1.773,6 | 54,4% |
| Schleswig-Holstein | 1.129,5 | 1.238,3 | 108,8 | 9,6% |
| Diebstahls- und Vermögensdelikte | | | | |
| Niedersachsen | 3.905,3 | 4.876,5 | 971,2 | 24,9% |
| Schleswig-Holstein | 1.034,3 | 1.036,4 | 2,1 | 0,2% |
| Drogendelikte | | | | |
| Niedersachsen | 1.467,4 | 2.420,5 | 953,1 | 65,0% |
| Schleswig-Holstein | 323,8 | 493,8 | 170,0 | 52,5% |
| Verkehrsdelikte | | | | |
| Niedersachsen | 523,1 | 492,3 | -30,8 | -5,9% |
| Schleswig-Holstein | 180,9 | 132,0 | -48,9 | -27,0% |
| Sonstige | | | | |
| Niedersachsen | 1.043,8 | 1.646,4 | 602,6 | 57,7% |
| Schleswig-Holstein | 367,9 | 431,5 | 63,6 | 17,3% |

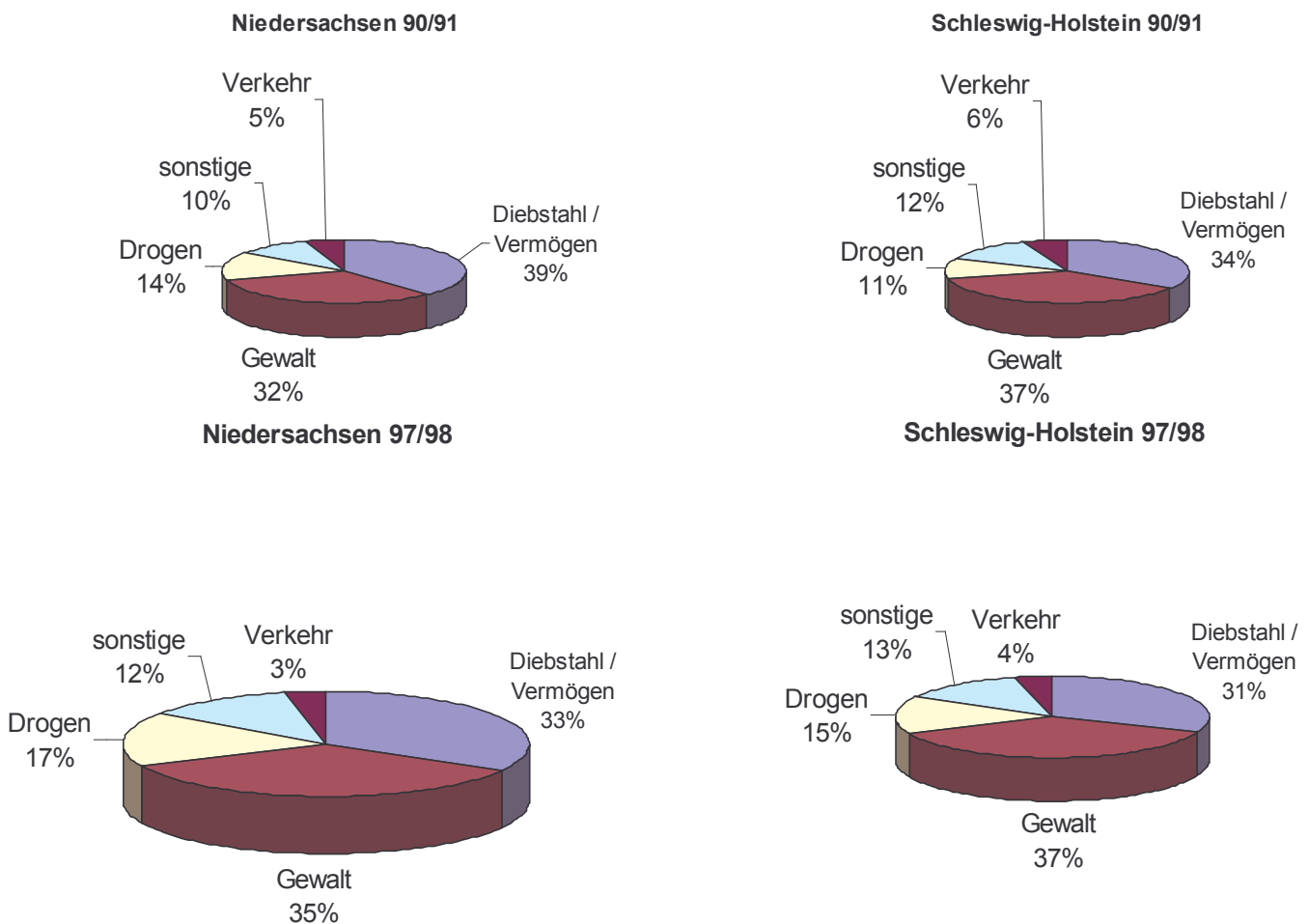
- Quelle: Strafverfolgungsstatistiken der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein, Werte selbst berechnet.

In Niedersachsen wurden 1997/98 um 4.369 mehr Haftjahre ohne Bewährung angeordnet als noch 1990/91 (+ 42,8 %). Diese Zunahme beruht zu etwa zwei Fünftel auf einem Anstieg der Haftjahre wegen Gewalttaten (+ 1.774 Haftjahre). In der quantitativen Bedeutung für die Gesamtsumme der Haftjahre steht diese Tätergruppe damit neuerdings knapp vor den wegen Diebstahls- und Vermögensdelikten zu Jugendstrafe/Freiheitsstrafe ohne Bewährung Verurteilten, die Anfang der 90-er Jahre noch klar dominiert hatten. Bei ihnen hat es im Vergleich der beiden Doppeljahre eine Zunahme um 971 Haftjahre gegeben und damit nur etwas mehr als sie zu Drogentätern zu verzeichnen ist (+ 953 Jahre). Zu den wegen Verkehrsdelikten Verurteilten errechnet sich im Vergleich der Doppeljahre ein geringfügiger Rückgang der angeordneten Haftjahre (- 31 Jahre). Bei allen sonstigen Straftaten ist eine Zunahme um 603 Jahre zu verzeichnen.

Die Zahlen zu Schleswig-Holstein zeigen, dass es dort sowohl gegenüber Gewalttätern wie den Verurteilten wegen Diebstahls- und Vermögensdelikten nur eine geringe Zunahme der Haftjahre gegeben hat. Der stärkste Anstieg ist bei den Verurteilten wegen Drogendelikten zu verzeichnen (+ 52,5 %). Auffallend ist ferner der starke Rückgang der Haftjahre, die gegenüber Verkehrstätern angeordnet wurden (- 27 %). Die relative Bedeutung der verschiedenen Tätergruppen hat sich dadurch im Verlauf der 90-er Jahre verändert. Dies zeigt die nachfolgende Abbildung 3, die gleichzeitig deutlich macht, in welchem Ausmaß es in beiden Ländern im Hinblick auf die verschiedenen Tätergruppen zu einer Zunahme der Haftjahre gekommen ist.

In Niedersachsen hat sich durch die beschriebene Veränderung der Strafverfolgungspraxis der Anteil der Haftjahre, die gegenüber Gewalttätern angeordnet wurden, von 32 auf 35 % erhöht, der der wegen Drogendelikten Verurteilten ist von 14 auf 17 % angestiegen. Die Bedeutung der Diebstahls- und Vermögensdelikte ist dagegen stark zurückgegangen (von 39 % auf 33 % der Haftjahre). In Schleswig-Holstein fallen die Veränderungen weniger stark aus. Auffallend ist hier vor allem die Zunahme des Anteils der Haftjahre, die auf Drogentäter entfallen (von 11 % auf 15 %).

Abbildung 3: Die Zunahme der unbedingten Haftjahre nach Tätergruppen und die dadurch bewirkte Veränderung ihrer relativen Bedeutung für die Gesamtsumme der Haftjahre, Schleswig-Holstein und Niedersachsen, 1990/91 im Vergleich zu 1997/98



Nachfolgend sollen die aus Tabelle 5 ablesbaren Unterschiede der Strafverfolgungspraxis beider Länder genauer analysiert werden. Im Hinblick auf den Zuwachs der Haftjahre wegen Gewaltkriminalität beschränken wir uns dabei auf die Raubdelikte, weil ihnen im Vergleich zu den anderen Gewalttaten der stärkste Anteil am Anstieg der Haftjahre zu-

kommt.¹⁵ Bei den Diebstahls- und Vermögensdelikten gilt entsprechendes in Bezug auf den schweren Diebstahl.¹⁶ Die Fokussierung auf diese eng umgrenzten Deliktsgruppen hat im Übrigen den Vorteil, dass so die Vergleichbarkeit der Daten höher ist, als wenn wir die Strafzumessung zur Gewalt- bzw. Diebstahls- und Vermögenskriminalität vergleichen würden.

Tabelle 6: Die Strafverfolgung bei Raubdelikten in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 1990/91 im Vergleich zu 1997/98

| | | 90/91 | 97/98 | 90/91-97/98 |
|---------------------------|--|--------|--------|-------------|
| Niedersachsen | Tatverdächtige | 4375 | 6819 | 55,9% |
| | Angeklagte/Abgeurteilte | 1401 | 3137 | 123,9% |
| | Anteil der Angeklagten an TV | 32,0% | 46,0% | |
| | Anzahl der Verurteilten zu FS ohne Bew. | 531 | 821 | 54,6% |
| | Anteil FS ohne Bew. an Angeklagten | 37,9% | 26,2% | |
| | Durchschnittl. Haftjahre | 3,31 | 3,06 | -7,6% |
| | Summe der Haftjahre | 1758,4 | 2512,8 | 42,9% |
| Schleswig-Holstein | Tatverdächtige | 1508 | 2439 | 61,7% |
| | Angeklagte/Abgeurteilte | 461 | 707 | 53,4% |
| | Anteil der Angeklagten an TV | 30,6% | 29,0% | |
| | Anzahl der Verurteilten zu FS ohne Bew. | 165 | 207 | 25,5% |
| | Anteil FS ohne Bew. an Angeklagten | 35,8% | 29,3% | |
| | Durchschnittl. Haftjahre | 3,33 | 2,55 | -23,6% |
| | Summe der Haftjahre | 549,8 | 527,0 | -4,1% |

Tabelle 6 zeigt zunächst, dass die Gesamtzahl der wegen Raubdelikten ermittelten Tatverdächtigen im Untersuchungszeitraum in beiden Ländern stark zugenommen hat – in Schleswig-Holstein mit + 61,7 % sogar etwas deutlicher als in Niedersachsen (+ 55,9 %). Auffallend sind dann jedoch die starken Divergenzen, die sich zum Entscheidungsverhalten der Staatsanwaltschaften zeigen. In Niedersachsen hat sich im Vergleich der beiden Doppeljahre das Risiko eines Tatverdächtigen dieser Deliktsgruppe, angeklagt zu werden, deutlich erhöht (von 32,0 % auf 46,0 %). In Schleswig-Holstein dagegen ist es leicht gesunken (von 30,6 % auf 29,0 %).¹⁷

¹⁵ In Niedersachsen ist der Anstieg der Haftjahre bei den Gewaltdelikten zu zwei Fünfteln den Verurteilungen wegen Raubtaten zuzurechnen und zu einem Fünftel den Verurteilungen wegen Tötungsdelikten. Der Rest entfällt auf die gefährliche/schwere Körperverletzung, die Vergewaltigung und die Geiselnahme (vgl. FN14).

¹⁶ Bei den Diebstahls- und Vermögensdelikten können drei Fünftel des in Niedersachsen gemessenen Anstiegs der Haftjahre dem schweren Diebstahl zugerechnet werden. Ein Fünftel beruhen auf Vermögens- und Fälschungsdelikten und ein weiteres Fünftel auf dem einfachen Diebstahl sowie der Unterschlagung.

¹⁷ Diese Prozentquoten bedeuten nicht, dass bei der großen Mehrheit der Beschuldigten trotz festgestellter Schuld das Verfahren eingestellt wurde. Bei etwa 35 % ist nach den Befunden der Aktenanalysen von Delzer, die er zu der Strafverfolgung von Raubtaten Jugendlicher in vier Städten durchgeführt hat, mit Einstellungen nach § 170 Abs. 2 StPO zu rechnen, weil nach Einschätzung der Staatsanwaltschaft kein ausreichender Tatverdacht vorliegt (Delzer 1999). Hinzu kommen weitere 10 bis 26%, in denen die Staatsanwaltschaft zwar eine Anklage erhebt, diese aber zu einem anderen Straftatbestand als ihn die Polizei festgestellt hat. Von den verbleibenden, anklagefähigen Raubtaten Jugendlicher und Heranwachsender werden dann nach den Erkenntnissen Delzers zwischen 12 % und 32 % nach den §§ 45 ff. JGG, §§ 154, 154b StPO eingestellt. Der Rest wird angeklagt.

Das Beziehen von Angeklagten- auf Tatverdächtigenzahlen ist also eigentlich insofern problematisch, als die PKS-, die Staatsanwalts- und die Strafverfolgungsstatistik nicht aufeinander bezogen sind, individuelle Verfahrensverläufe nicht abbilden. Dies führt z.B. auch dazu, dass eine Person, die einen Betrug und einen Raub begangen hat und wegen beider Taten in nur einer Hauptverhandlung verurteilt wird, doppelt in der PKS,

Erneut sind wir bei der Suche nach Erklärungen für das unterschiedliche Anklageverhalten der Staatsanwaltschaften auf die geplante Aktenanalyse angewiesen. Eine erste Antwort lässt sich aber möglicherweise bereits den Daten zur Altersstruktur der Tatverdächtigen entnehmen. In beiden Bundesländern hat im Vergleich der Doppeljahre 1990/91 und 1997/98 der Anteil der Jugendlichen unter den Tatverdächtigen von Raubdelikten erheblich zugenommen – in Niedersachsen von 18,7 % auf 36,6 %, in Schleswig-Holstein von 21,9 % auf 36,8 %. Gleichzeitig ist nach den Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik auch bei den Opfern von Raubdelikten ein starker Anstieg der Jugendlichen zu verzeichnen (in Niedersachsen von 5,5 % auf 16,9 %, in Schleswig-Holstein von 6,5 % auf 19,0 %). Diese ausgeprägte Verjüngung der Täter und Opfer von Raubdelikten lässt erwarten, dass die durchschnittliche Tatschwere im Hinblick auf die Schadenshöhe, die Bewaffnung der Täter und ihre gesamte Vorgehensweise während der 90-er Jahre deutlich abgenommen hat. Ferner dürfte sich der Anteil der Ersttäter unter den Beschuldigten erhöht haben. Für beide Annahmen hat jedenfalls eine Längsschnittanalyse zur Strafverfolgung von Raubdelikten 14- bis unter 21-Jähriger in Hannover für den Zeitraum von 1990 bis 1996 deutliche Bestätigungen erbracht (Pfeiffer, Delzer, Enzmann & Wetzels 1998).

Geht man davon aus, dass es im Verlauf der 90-er Jahre in beiden Ländern eine entsprechende Entwicklung gegeben hat – und dafür sprechen die obigen Zahlen – dann erscheint die Entwicklung der staatsanwaltschaftlichen Verfahrensentscheidungen in Schleswig-Holstein nicht überraschend. In Niedersachsen ist es dagegen offenkundig zu einer deutlichen Verschärfung der Anklagepraxis gekommen. Dies zeigt eine gesonderte Betrachtung zu den Daten der Tatverdächtigen und Angeklagten von Raubdelikten 14- bis unter 21-Jähriger. Im Vergleich der Doppeljahre 1990/91 und 1997/98 ist in Niedersachsen die Zahl der jugendlichen und heranwachsenden Tatverdächtigen dieser Deliktgruppe insgesamt um 132,2 % angestiegen (von 1.604 auf 3.724), die der Angeklagten nahm dagegen in dieser Zeit um 183,9% zu (von 602 auf 1.709). Trotz der oben beschriebenen Verjüngung der Raubtäter hat man in Niedersachsen ihr Anklagerisiko von 37,5 % auf 45,9 % erhöht. In Schleswig-Holstein dagegen hat man während der 90-er Jahre die Anklagewahrscheinlichkeit gegenüber jungen Raubtätern im Doppeljahr 1990/91 von 34,0% auf 25,3% im Doppeljahr 1997/98 reduziert. Das deutliche Sinken ihrer Anklagequote ist vermutlich der oben beschriebenen Verjüngung der Tatverdächtigen zuzuschreiben.

Die divergierende Entwicklung der Strafverfolgungspraxis setzt sich bei den Strafzumessungsentscheidungen der Gerichte dann allerdings nicht fort. Wie Tabelle 6 zeigt, sind in beiden Ländern sowohl die Quoten der Verurteilung zu unbedingten Jugendstrafen/Freiheitsstrafen wie auch die durchschnittlich angeordnete Haftdauer gesunken. Offenbar ist hierfür in starkem Maße die geschilderte Veränderung der Altersstruktur der Angeklagten verantwortlich. Ob sie, wie hier vermutet, zu einem deutlichen Sinken der durch-

aber in der Strafverfolgungsstatistik nur mit dem schwereren Raubdelikt registriert wird. Bei leichteren Delikten täuscht die Berechnung von Anteilen Angeklagter an Tatverdächtigen also unter Umständen hohe Einstellungsquoten vor. Wir haben uns im vorliegenden Text trotzdem für die Berechnung dieser Quoten entschieden, weil wir davon ausgehen, dass sich das Problem in beiden Vergleichsländern ähnlich stellt. Diese Annahme lässt sich in der Aktenanalyse überprüfen.

schnittlichen Tatschwere beigetragen hat, soll im Wege der Aktenanalyse geklärt werden. Die Tatsache, dass in Niedersachsen trotzdem ein deutlicher Anstieg der Haftjahre zu verzeichnen ist (+ 42,9 %, dem in Schleswig-Holstein ein Rückgang um 4,1 % gegenübersteht), beruht damit nach den bisherigen Erkenntnissen jedenfalls bei den Raubdelikten ausschließlich auf den festgestellten Unterschieden in der staatsanwaltschaftlichen Anklagepraxis.

Schon oben hatte sich in Bezug auf Diebstahls- und Vermögensdelikte gezeigt, dass hier die im Vergleich der beiden Länder auftretenden Divergenzen erheblich geringer ausgeprägt sind als bei den Gewaltdelikten. Wenn sich trotzdem in Niedersachsen im Vergleich der Doppeljahre insgesamt betrachtet ein beachtlicher Anstieg um fast 971 Haftjahre ergibt, liegt dies vor allem an der großen Grundgesamtheit der Angeklagten. Selbst moderate Veränderungen der Strafverfolgungspraxis haben hier beachtliche Auswirkungen. Dies zeigt die nachfolgende Tabelle 7 mit den Daten zum schweren Diebstahl.

Tabelle 7: Die Strafverfolgung bei schwerem Diebstahl in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 1990/91 im Vergleich zu 1997/98

| | | 90/91 | 97/98 | 90/91-97/98 |
|---------------------------|--|--------|--------|-------------|
| Niedersachsen | Tatverdächtige | 26408 | 27600 | 4,5% |
| | Angeklagte/Abgeurteilte | 8360 | 10161 | 21,5% |
| | Anteil der AU an TV | 31,7% | 36,8% | |
| | Anzahl der Verurteilten zu FS ohne Bew. | 1499 | 1935 | 29,1% |
| | Anteil FS ohne Bew. an Angeklagten | 17,9% | 19,0% | |
| | Durchschnittl. Haftjahre | 1,42 | 1,43 | 0,6% |
| | Summe der Haftjahre | 2132,0 | 2768,3 | 29,8% |
| Schleswig-Holstein | Tatverdächtige | 9607 | 9432 | -1,8% |
| | Angeklagte/Abgeurteilte | 2733 | 2352 | -13,9% |
| | Anteil der AU an TV | 28,5% | 24,9% | |
| | Anzahl der Verurteilten zu FS ohne Bew. | 451 | 472 | 4,7% |
| | Anteil FS ohne Bew. an Angeklagten | 16,5% | 20,1% | |
| | Durchschnittl. Haftjahre | 1,26 | 1,36 | 8,5% |
| | Summe der Haftjahre | 566,3 | 643,3 | 13,6% |

In Niedersachsen hat die Zahl der Tatverdächtigen im Vergleich der Doppeljahre nur leicht zugenommen (+ 4,5 %). Überraschend ist, dass die Summe der Haftjahre trotzdem um mehr als das Sechsfache angestiegen ist (+ 29,8 %). Dies beruht zunächst darauf, dass es auch hier in Niedersachsen zu einer deutlichen Erhöhung des Anklagerisikos gekommen ist (von 31,7 % der Tatverdächtigen auf 36,8 %). Zum anderen hat sich die Wahrscheinlichkeit einer Verurteilung zu einer unbedingten Jugendstrafe/Freiheitsstrafe leicht erhöht. Die durchschnittliche Dauer des angeordneten Freiheitsentzuges ist dagegen weitgehend konstant geblieben.

In Schleswig-Holstein hat die Zahl der Tatverdächtigen des schweren Diebstahls im Vergleich der Doppeljahre geringfügig abgenommen (- 1,8 %). Im Unterschied zu Niedersachsen haben die Staatsanwaltschaften im Untersuchungszeitraum das Anklagerisiko etwas reduziert. Während 1990/91 noch 28,5 % der Tatverdächtigen mit einer Anklage rechnen mussten, waren es 1997/98 nur noch 24,9 %. Offenkundig hat das zu einer Erhöhung des

Anteils mittelschwerer bis schwerer Taten geführt. Sowohl das Risiko, als Angeklagter zu einer Jugendstrafe/Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt zu werden, wie die durchschnittliche Dauer des Freiheitsentzuges haben sich jedenfalls deutlich erhöht. Im Ergebnis hat dies zur Folge, dass die Summe der unbedingt verhängten Haftjahre trotz des Rückgangs der Angeklagten um 13,6 % angestiegen ist.

Insgesamt betrachtet ist es also in Niedersachsen beim schweren Diebstahl offensichtlich zu einer Ausweitung der sozialen Kontrolle gekommen. Trotz weitgehend konstanter Kriminalitätslage hat die Zahl der verhängten Haftjahre deutlich zugenommen. In Schleswig-Holstein dagegen scheint man das zu diesem Delikt günstige Kriminalitätslagebild mit einer stärkeren Konzentration der Strafverfolgung auf den Kern der eher schweren Delikte beantwortet zu haben.

Zu den Drogenstraftaten zeichnet sich nach den Daten von Tabelle 8 ein ähnliches Bild ab. In Schleswig-Holstein hat man trotz einer 92%igen Zunahme der Zahl der Tatverdächtigen die Zahl der Angeklagten leicht verringert. Die Anklagewahrscheinlichkeit der Tatverdächtigen ist von 26,2 % auf 12,3 % gesunken. Eine erste Erklärung bietet erneut die Tatsache, dass der Anteil der Jugendlichen unter den Tatverdächtigen stark angestiegen ist (von 5,6 % auf 16,4 %). Darüber hinaus ist denkbar, dass man in Schleswig-Holstein auch bei erwachsenen Tatverdächtigen die gerichtliche Strafverfolgung verstärkt auf die mittelschweren bis schweren Delikte beschränkt – also vor allem auf die Drogendealer. Feststellen lässt sich jedenfalls, dass sich das Risiko der Angeklagten, zu einer unbedingten Jugendstrafe/Freiheitsstrafe verurteilt zu werden, fast verdoppelt hat (von 10,8 % auf 19,1 %). Trotz des Rückgangs der Angeklagten hat sich deshalb die Summe der Haftjahre bei dieser Deliktgruppe während des Untersuchungszeitraums um 52,5 % erhöht.

Tabelle 8: Die Strafverfolgung bei Drogendelikten in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 1990/91 im Vergleich zu 1997/98

| | | 90/91 | 97/98 | 90/91-97/98 |
|---------------------------|--|--------|--------|-------------|
| Niedersachsen | Tatverdächtige | 17339 | 32302 | 86,3% |
| | Angeklagte/Abgeurteilte | 6058 | 9342 | 54,2% |
| | Anteil der AU an TV | 34,9% | 28,9% | |
| | Anzahl der Verurteilten zu FS ohne Bew. | 789 | 1305 | 65,4% |
| | Anteil FS ohne Bew. an Angeklagten | 13,0% | 14,0% | |
| | Durchschnittl. Haftjahre | 1,86 | 1,85 | -0,3% |
| | Summe der Haftjahre | 1467,4 | 2420,5 | 65,0% |
| Schleswig-Holstein | Tatverdächtige | 5004 | 9581 | 91,5% |
| | Angeklagte/Abgeurteilte | 1310 | 1175 | -10,3% |
| | Anteil der AU an TV | 26,2% | 12,3% | |
| | Anzahl der Verurteilten zu FS ohne Bew. | 142 | 224 | 57,7% |
| | Anteil FS ohne Bew. an Angeklagten | 10,9% | 19,1% | |
| | Durchschnittl. Haftjahre | 2,28 | 2,20 | -3,3% |
| | Summe der Haftjahre | 323,8 | 493,8 | 52,5% |

In Niedersachsen hat es zwar auch eine begrenzte Reduktion der Anklagewahrscheinlichkeit gegeben (von 34,9 % auf 28,9 %), womit man offenkundig zumindest partiell auf die starke Verjüngung der Tatverdächtigen reagiert hat (Zunahme des Anteils jugendlicher

Tatverdächtiger von 4,3 % auf 17,0 %). Ansonsten scheint es aber bei der gerichtlichen Strafverfolgung nicht zu der für Schleswig-Holstein vermuteten Konzentration auf die Dealer gekommen zu sein. Die Dauer der verhängten Freiheitsstrafen liegt jedenfalls erheblich unter dem Niveau Schleswig-Holsteins. Auch das Risiko, zu einer derartigen Sanktion verurteilt zu werden, hat sich nur begrenzt erhöht. Auf anderem Weg gelangt Niedersachsen damit beim Anstieg der Haftjahre (+ 65 %) zu einem ähnlichen Ergebnis wie Schleswig-Holstein. Auch hier sind allerdings von der Aktenanalyse weitere Differenzierungen zu erwarten.

Zu den registrierten Verkehrsdelikten kann die nachfolgende Tabelle 9 nur einen unvollständigen Eindruck der Gesamtentwicklung vermitteln, weil es zu diesen Straftaten keine polizeilichen Daten gibt.

Tabelle 9: Die Strafverfolgung bei Verkehrsdelikten in Niedersachsen und Schleswig-Holstein 1990/91 im Vergleich zu 1997/98

| | | 90/91 | 97/98 | 90/91-97/98 |
|---------------------------|--|-------|-------|-------------|
| Niedersachsen | Angeklagte/Abgeurteilte | 72014 | 59121 | -17,9% |
| | Anzahl der Verurteilten zu FS ohne Bew. | 1063 | 888 | -16,5% |
| | Anteil FS ohne Bew. an Angeklagten | 1,5% | 1,5% | |
| | Durchschnittl. Haftjahre | 0,49 | 0,54 | 10,2% |
| | Summe der Haftjahre | 523,1 | 492,3 | -5,9% |
| Schleswig-Holstein | Angeklagte/Abgeurteilte | 23463 | 19262 | -17,9% |
| | Anzahl der Verurteilten zu FS ohne Bew. | 299 | 263 | -12,0% |
| | Anteil FS ohne Bew. an Angeklagten | 1,3% | 1,4% | |
| | Durchschnittl. Haftjahre | 0,60 | 0,49 | -18,3% |
| | Summe der Haftjahre | 180,9 | 132,0 | -27,0% |

Die Tabelle zeigt, dass es in beiden Bundesländern im Verlauf der 90-er Jahre einen gleichstarken Rückgang der Angeklagten von Verkehrsdelikten gegeben hat. Als Folge davon haben auch die Zahlen der Personen abgenommen, die zu einer Jugendstrafe/Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt wurden – in Niedersachsen etwas stärker als in Schleswig-Holstein. Auffallend ist dann jedoch eine unterschiedliche Entwicklung der durchschnittlichen Dauer des verhängten Freiheitsentzuges. Einem leichten Anstieg in Niedersachsen steht ein deutlicher Rückgang in Schleswig-Holstein gegenüber. Als Folge davon ist in Niedersachsen die Summe der wegen Verkehrsstraftaten verhängten Haftjahre im Vergleich von 1997/98 zu 1990/91 nur geringfügig gesunken (- 5,9 %). In Schleswig-Holstein dagegen hat sie stark abgenommen (- 27,0 %).

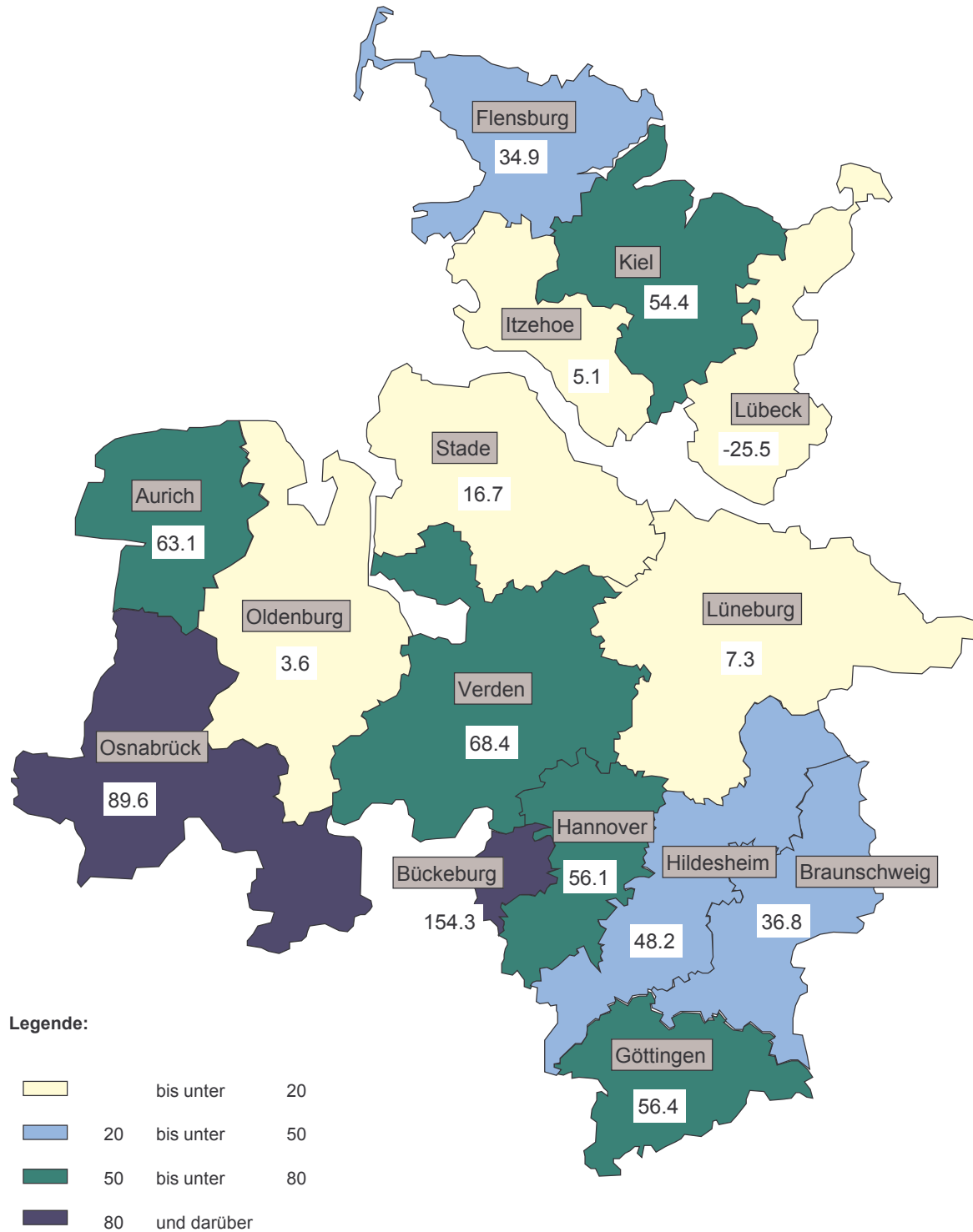
3.3 Lokale Strafzumessungsdisparitäten? Vergleich der Strafverfolgung auf der Ebene der Landgerichtsbezirke

Die bisherige Datenanalyse hat Anlass zu der Vermutung gegeben, dass die im Vergleich der beiden Bundesländer auftretenden Divergenzen der Strafverfolgungspraxis vor allem in unterschiedlichen Handlungsstrategien der Staatsanwaltschaften begründet sind. Letztere sind in Landgerichtsbezirken organisiert. Dies wirft die Frage auf, ob die bisher festgestellten regionalen Unterschiede der Strafzumessung in hohem Maße in den lokalen Justiz-

kulturen der einzelnen Staatsanwaltschaften und der mit ihnen kooperierenden Gerichte begründet sind. Die Bedeutung der verschiedenen Landesjustizverwaltungen wird bei einem derartigen Untersuchungsansatz keineswegs negiert. Im Gegenteil: Erst die Überprüfung der Strafverfolgungspraxis der einzelnen Landgerichtsbezirke ermöglicht eine Aussage dazu, ob es landesbezogene Besonderheiten gibt und welche Bedeutung den Generalstaatsanwaltschaften bzw. den Oberlandesgerichten insoweit zukommt. Für ein entsprechendes Vorgehen sprechen auch die bisher vorliegenden Erkenntnisse zu den Ursachen für regionale Strafzumessungsdisparitäten (vgl. Exner 1931; Haddenhorst 1971; Langer 1994; Streng 1984; Oswald 1994; Pfeiffer/Oswald 1989). Hinweisen möchten wir insbesondere auf die Untersuchung von Langer, in der er den Nachweis führen konnte, dass regionale Unterschiede der Strafzumessung vor allem in den lokalen Justizkulturen und den dort geprägten Anwendungsregeln der Strafgesetze beruhen (S. 389 ff.).

Bei einem Untersuchungsansatz nach Landgerichtsbezirken müssen wir freilich einen Nachteil in Kauf nehmen. Daten der Polizei stehen insoweit nicht zur Verfügung, weil der Zuständigkeitsbereich von Polizeidirektionen und Gerichtsbezirken sich nur teilweise überlappt. Wir können also nicht überprüfen, inwieweit Veränderungen der Zahl der Angeklagten auf einer Zu- oder Abnahme der Zahl von Tatverdächtigen beruhen. Ansonsten orientieren wir uns jedoch in der Anlage der Datenanalyse an der bisherigen Vorgehensweise. Wir haben zunächst anhand der Einzeldatensätze der Strafverfolgungsstatistik die im Vergleich der Doppeljahre eingetretenen Veränderungen der Summe der unbedingt verhängten Haftjahre berechnet und versuchen nun in einem weiteren Schritt, regionale Unterschiede anhand der Daten zu erklären, die uns im Übrigen aus der Strafverfolgungsstatistik zur Verfügung stehen. Einen ersten Überblick vermittelt insoweit die nachfolgende Abbildung 4 zum Anstieg der verhängten Haftjahre, der insgesamt im Vergleich der Doppeljahre in Bezug auf die vier schleswig-holsteinischen und elf niedersächsischen Landgerichtsbezirke zu beobachten ist.

Abbildung 4: Veränderungen der Haftjahre ohne Bewährung in den Landgerichtsbezirken Niedersachsens und Schleswig-Holsteins, alle Delikte, 1997/98 im Verhältnis zu 1990/91 (in %)

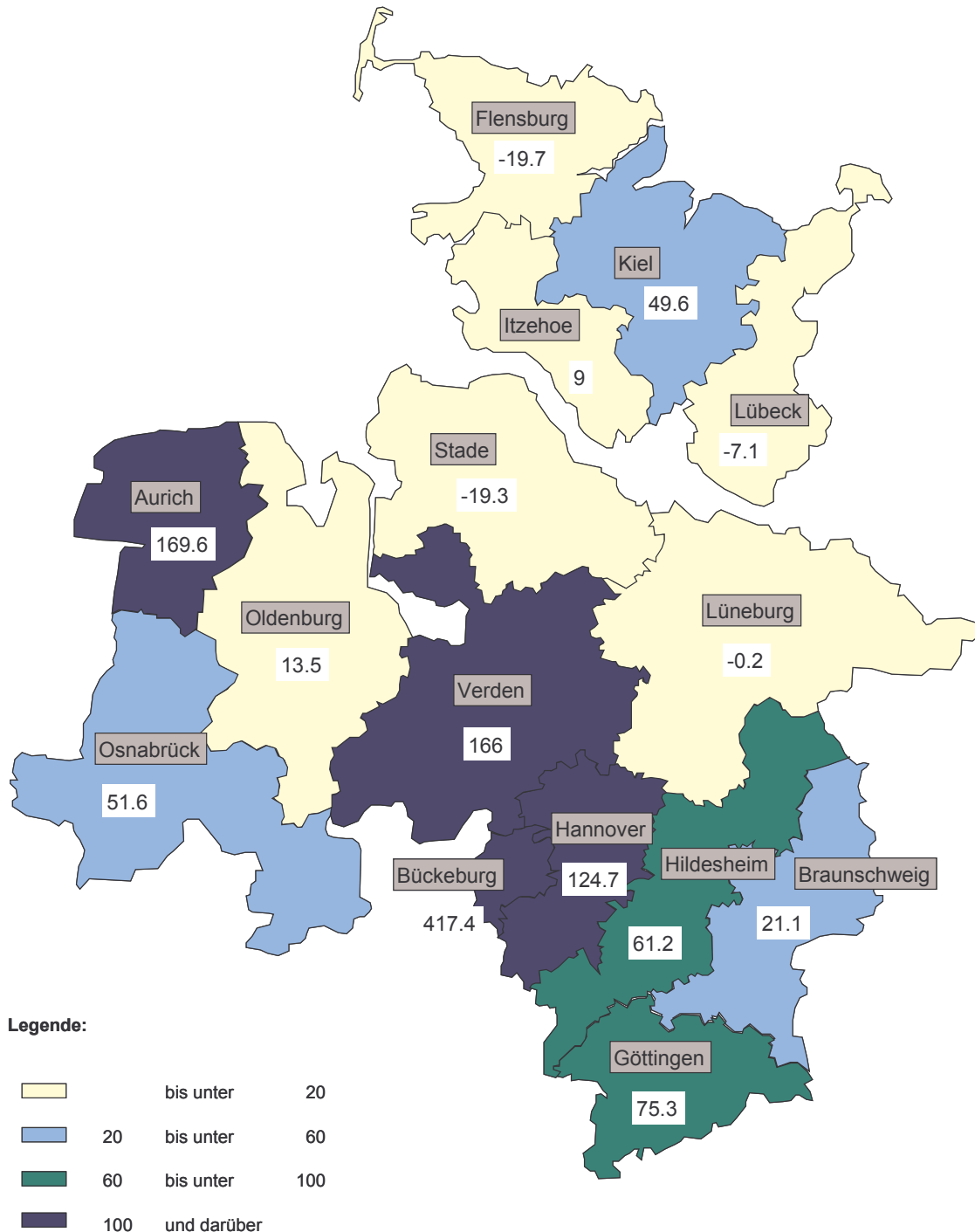


Bereits dieser erste Überblick zum Anstieg der Haftjahre offenbart beträchtliche regionale Unterschiede der Strafverfolgungspraxis. In drei niedersächsischen und zwei schleswig-holsteinischen Landgerichtsbezirken ist die Summe der Haftjahre während des Untersu-

chungszeitraums entgegen dem allgemeinen Trend zurückgegangen oder nur leicht angestiegen (Oldenburg, Stade, Lüneburg, Itzehoe und Lübeck). Das andere Extrem bilden die beiden Landgerichtsbezirke Bückeburg und Osnabrück mit einer Zunahme der Haftjahre um mehr als 80 %. Es folgen solche Landgerichtsbezirke mit einem Anstieg des Freiheitsentzuges um 50 bis 80 % (Kiel, Hannover, Göttingen, Aurich und Verden). Die restlichen Landgerichtsbezirke weisen Anstiegsquoten zwischen 20 und 50 % auf (Flensburg, Braunschweig und Hildesheim). Auffallend ist, dass sich diese starken regionalen Unterschiede auch innerhalb der Landesgrenzen der beiden Bundesländer ergeben.

Oben hatte sich gezeigt, dass Niedersachsen im Vergleich zu Schleswig-Holstein vor allem deshalb einen weit stärkeren Anstieg der Haftjahre zu verzeichnen hat, weil sich zur Strafverfolgung von Gewaltdelikten beträchtliche Divergenzen ergeben. Dies soll nachfolgend für alle 15 Landgerichtsbezirke der beiden Bundesländer überprüft werden. Erneut beginnen wir die Datenanalyse mit einem Überblick zum Anstieg der verhängten Haftjahre in Abbildung 5.

Abbildung 5: Veränderungen der wegen Gewalttaten angeordneten Haftjahre in den Landgerichtsbezirken Niedersachsens und Schleswig-Holsteins, 1997/98 im Verhältnis zu 1990/91 (in %).



In der Strafverfolgung von Gewalttaten zeigen sich nach der Abbildung weit größere regionale Divergenzen als sie aus Abbildung 4 zu den insgesamt zu Freiheitsstrafe ohne Aussetzung wegen irgend eines Deliktes Verurteilten erkennbar geworden sind. Das eine Extrem bilden hier die Landgerichtsbezirke Flensburg, Stade und Lübeck. Im Vergleich von 1997/98 zu 1990/91 ist es dort jeweils zu einem Rückgang der Haftjahre gekommen,

die die Gerichte wegen Gewalttaten angeordnet haben. Auf der anderen Seite steht der Landgerichtsbezirk Bückeburg, für den sich ein Anstieg der Haftjahre um mehr als das Vierfache ergibt. Auffallend ist ferner, dass sich innerhalb Niedersachsens im Vergleich der Landgerichtsbezirke weit größere regionale Divergenzen zeigen als in Schleswig-Holstein. Teilweise ergeben sich hier sogar bei unmittelbar benachbarten Regionen extreme Unterschiede beim Vergleich von Stade (- 19,3 %) zu Verden (+ 166,0 %) oder Oldenburg (+ 13,5 %) zu Aurich (+ 169,6 %). Mit Hilfe der nachfolgenden Tabelle 10 soll aufgezeigt werden, welche Einzelfaktoren diese Unterschiede der Strafzumessungspraxis begründen.

Tabelle 10: Die Entwicklung der Strafverfolgungspraxis zur Gewaltkriminalität nach Landgerichtsbezirken der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 1990/91 und 1997/98

| | Veränderung der verhängten Haftjahre in % | Veränderung der Anzahl der Angeklagten in % | Veränderung der Anzahl der Freiheitsstrafen o. B. in % | Anteil Freiheitsstrafen o.B. an allen Angeklagten in % 90/91 | Anteil Freiheitsstrafen o.B. an allen Angeklagten in % 97/98 | durchschnittliche Haftjahre 90/91 | durchschnittliche Haftjahre 97/98 |
|----------------------------|---|---|--|--|--|-----------------------------------|-----------------------------------|
| Niedersachsen | | | | | | | |
| insgesamt | 54,4 | 51,9 | 48,6 | 14,6 | 14,3 | 3,26 | 3,39 |
| Aurich | 169,6 | 74,4 | 94,6 | 14,6 | 16,3 | 2,81 | 3,89 |
| Braunschweig | 21,1 | 12,8 | 24,9 | 17,0 | 18,8 | 3,26 | 3,16 |
| Bückeburg | 417,4 | 52,8 | 342,9 | 5,6 | 16,2 | 3,13 | 3,65 |
| Göttingen | 75,3 | 32,4 | 69,6 | 13,9 | 17,8 | 2,98 | 3,08 |
| Hannover | 124,7 | 44,7 | 82,4 | 11,8 | 14,9 | 2,68 | 3,30 |
| Hildesheim | 61,2 | 48,4 | 50,5 | 15,5 | 15,7 | 3,65 | 3,91 |
| Lüneburg | -0,2 | 53,4 | 22,1 | 17,3 | 13,7 | 4,08 | 3,33 |
| Oldenburg | 13,5 | 60,9 | 15,8 | 20,4 | 14,7 | 3,40 | 3,33 |
| Osnabrück | 51,6 | 73,6 | 46,8 | 12,4 | 10,5 | 3,19 | 3,29 |
| Stade | -19,3 | 77,7 | -12,3 | 16,9 | 8,3 | 3,31 | 3,05 |
| Verden | 166,0 | 131,5 | 180,8 | 8,5 | 10,3 | 4,08 | 3,86 |
| Schleswig- Holstein | | | | | | | |
| insgesamt | 9,6 | 19,0 | 18,3 | 16,2 | 16,1 | 3,39 | 3,14 |
| Flensburg | -19,7 | 29,5 | 21,2 | 15,8 | 14,8 | 3,18 | 2,11 |
| Itzehoe | 9,0 | 16,9 | 27,8 | 15,5 | 16,9 | 3,70 | 3,15 |
| Kiel | 49,6 | 34,9 | 57,4 | 13,2 | 15,4 | 3,10 | 2,95 |
| Lübeck | -7,1 | -5,6 | -18,3 | 20,6 | 17,9 | 3,58 | 4,07 |

- o.B. = ohne Bewährung

Die Daten der Tabelle lassen kein einheitliches Muster erkennen, wie der teilweise sehr starke Anstieg der Haftjahre in den Landgerichtsbezirken zustande gekommen ist. Zwar hat außer in Lübeck die Zahl der wegen Gewalttaten Angeklagten zugenommen. Aber schon hier zeigen sich beträchtliche regionale Abweichungen. So ergeben sich für die Bezirke Braunschweig (+12,8 %) und Itzehoe (+16,9 %) sehr niedrige Anstiegsquoten. In anderen Regionen dagegen ist eine deutliche Zunahme zu verzeichnen (Aurich +74,4; Osnabrück +73,6 und Verden +131,5 %). Am Beispiel der Bezirke Stade und Oldenburg wird

ferner deutlich, dass ein starkes Anwachsen der Angeklagten nicht zwingend mit einer Zunahme der Haftjahre verbunden ist. Entscheidend scheint vielmehr zu sein, ob sich auch das Risiko der Angeklagten erhöht, zu einer nicht zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe/Freiheitsstrafe verurteilt zu werden und welche Haftdauer gegebenenfalls angeordnet wird. In Stade und Oldenburg beispielsweise haben die Gerichte 1997/98 in beiderlei Hinsicht weit zurückhaltender agiert als noch zu Beginn der 90-er Jahre. Den Gegenpol bildet Bückeburg, wo man gegenüber einer stark wachsenden Zahl von Angeklagten immer häufiger mit der Verurteilung zu einer unbedingten Jugendstrafe/Freiheitsstrafe reagierte und zudem auch noch die durchschnittliche Haftdauer stark erhöhte. Dabei ist allerdings auch zu beachten, dass Bückeburg 1990/91 der Landgerichtsbezirk war, in dem die Angeklagten das im Vergleich zu allen anderen Landgerichtsbezirken der beiden Länder niedrigste Risiko hatten, wegen ihrer Gewalttat „hinter Gitter“ zu kommen (5,6 %). Es gab also dort relativ gesehen einen erheblichen Spielraum für eine Strafverschärfung, der dann in den folgenden Jahren allerdings extrem ausgenutzt worden ist.

In anderen Landgerichtsbezirken wie etwa Aurich, Hannover oder Kiel beruht der starke Zuwachs an Haftjahren neben dem Anstieg der Angeklagten vor allem auf der Erhöhung der von den Gerichten angeordneten Haftdauer. Die Aktenanalyse wird zeigen, ob dies mit einer regionalspezifischen Erhöhung der Tatschwere von Gewalttaten erklärt werden kann. Gegen diese Annahme spricht jedoch die in beiden Bundesländern festgestellte Verjüngung der Angeklagten, die gerade bei Gewaltdelikten besonders ausgeprägt ist.

Entsprechende Regionalanalysen der Strafverfolgungspraxis haben wir auch zu Drogendelikten, dem schweren Diebstahl und den Verkehrsdelikten durchgeführt. Aus Platzgründen werden sie hier nicht gesondert dargestellt. Ein Hinweis soll allerdings doch gegeben werden. Die regionalen Unterschiede der Anklage- und Strafzumessungspraxis fallen im Hinblick auf den schweren Diebstahl und die Verkehrsdelikte bei weitem nicht so deutlich aus wie bei der Gewaltkriminalität. Bei den Drogendelikten dagegen zeigen sich ebenfalls beträchtliche regionale Besonderheiten.

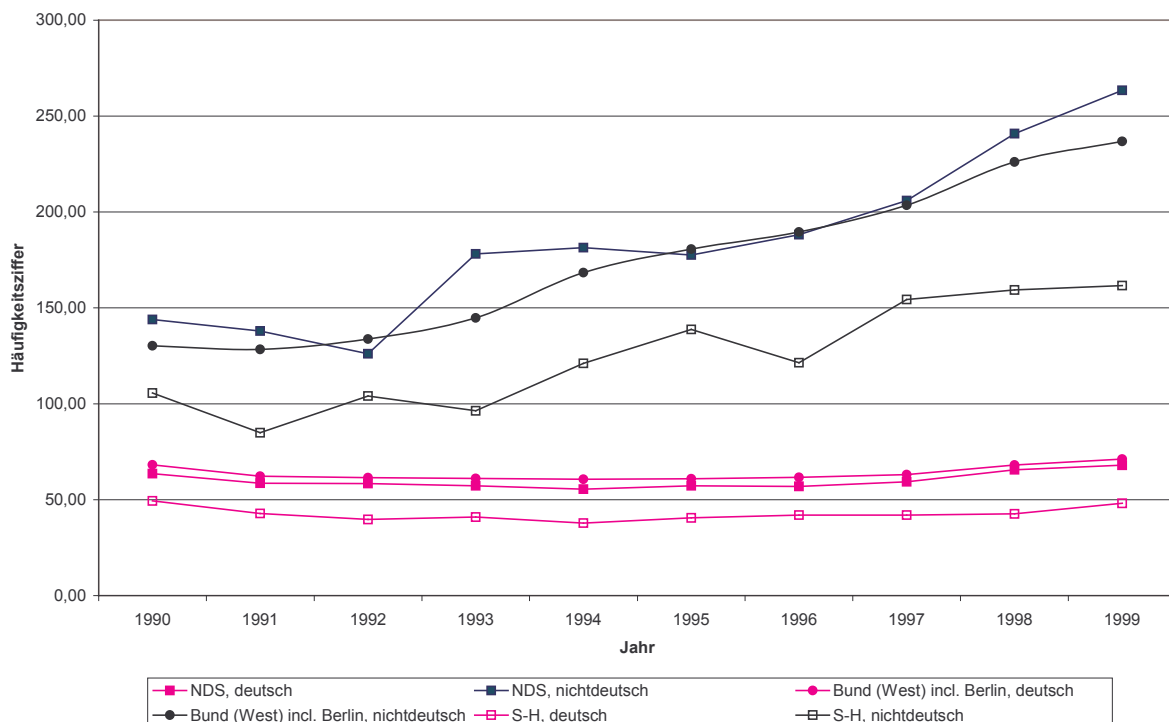
Nur in Bezug auf einen Landgerichtsbezirk können wir bisher erkennen, dass spezifische regionale Gegebenheiten der Kriminalitätsentwicklung eine wichtige Rolle gespielt haben. Im Landgerichtsbezirk Osnabrück hat sich die Zahl der wegen Verstößen gegen das BtmG angeklagten Personen im Vergleich der Doppeljahre mehr als verdoppelt (+ 106,5 %) und ist damit erheblich stärker angestiegen als in Niedersachsen insgesamt (+ 54,2 %) oder in fast allen anderen Regionen. Eine Erklärung bietet hierfür die lange Grenze des Landgerichtsbezirkes zu den Niederlanden, über die erfahrungsgemäß sehr viele Drogen nach Deutschland eingeführt werden. Dies hat offenkundig erheblich dazu beigetragen, dass sich nicht nur die Zahl der unbedingten Freiheitsstrafen, die dort wegen Drogendelikten verhängt wurden, erheblich erhöht hat (+ 143,6 %). Auch die durchschnittliche Dauer des Freiheitsentzuges stieg erheblich an (von 1,56 Jahre auf 2,35 Jahre). Im Ergebnis führte dies dazu, dass die Zahl der gegen Drogentäter ausgesprochenen Haftjahre im Landgerichtsbezirk Osnabrück von 121,8 auf 445,8 Jahre zugenommen hat (ein Plus von 266,1 %). Der Zuwachs um 324 Haftjahre erklärt damit etwa 40 % des Gesamtanstiegs, den diese

Region im Vergleich der Doppeljahre zu verzeichnen hat. Im Wege der Aktenanalyse werden wir untersuchen, ob es noch weitere regionale Besonderheiten der Kriminalitätsentwicklung gegeben hat, die spezifische Entwicklungen der Strafzumessungspraxis zumindest teilweise erklären können.

3.4 Die Strafverfolgungspraxis gegenüber Deutschen und Nichtdeutschen

In einem weiteren Schritt unserer Untersuchung haben wir die uns gegenwärtig zur Verfügung stehenden Datenquellen dafür genutzt, nach Deutschen und Nichtdeutschen zu unterscheiden. Bereits die Strafvollzugsstatistiken der Länder zeigen, dass hier ein zentraler Erklärungsansatz für den starken Anstieg der Gefangenenzahlen gefunden werden kann. Zwischen 1990 und 1999 hat in den alten Bundesländern die Zahl der deutschen Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten um 8,9 % zugenommen, die der Nichtdeutschen ist dagegen um 161,7% angewachsen. Der Gesamtanstieg um 11.369 Gefangene beruht damit zu 85,5 % auf einem Zuwachs inhaftierter AusländerInnen oder Staatenloser. Die nachfolgende Abbildung 6 zeigt für Niedersachsen und Schleswig-Holstein eine entsprechende Entwicklung. Schleswig-Holstein unterscheidet sich nur dadurch, dass sich die Zunahme der nichtdeutschen Gefangenen auf einem niedrigeren Strafniveau abgespielt hat und in den letzten Jahren etwas schwächer ausgeprägt ist.

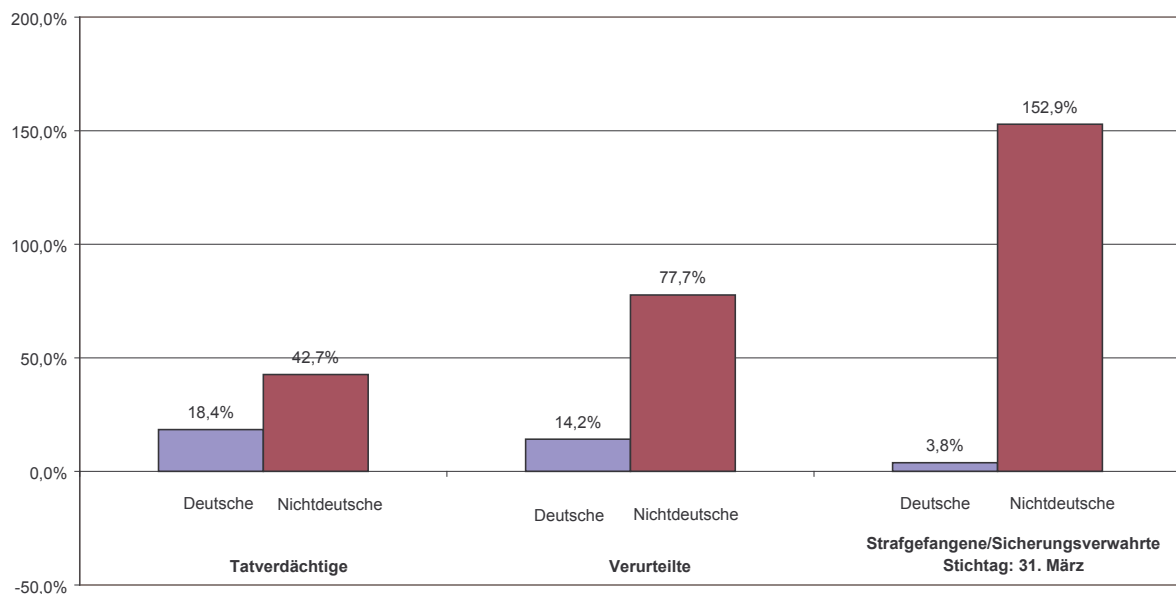
Abbildung 6: Deutsche und nichtdeutsche Strafgefangene und Sicherungsverwahrte pro 100.000 der jeweiligen Wohnbevölkerung; alte Bundesländer einschließlich Berlin, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 1990 bis 1999



Betrachtet man die Entwicklungen der absoluten Tatverdächtigen- und Verurteiltenzahlen, so fällt auf, dass der Anstieg Strafgefangener und Sicherungsverwahrter ohne deutschen

Pass Steigerungsraten erreicht, die mit den Entwicklungen der anderen Werte nicht korrespondieren. Abbildung 7 zeigt diese Entwicklung für die alten Bundesländern einschließlich Berlin. Sie muss sich – anders als Abbildung 6 – auf den Erhebungszeitraum 1990 bis 1998 beschränken, weil die Daten der Strafverfolgungsstatistik 1999 im Zeitpunkt des Abfassens dieses Aufsatzes noch nicht umfassend vorliegen. Der Anstieg nichtdeutscher Strafgefangener kann nicht einmal zu einem Drittel mit dem Zuwachs ausländischer Tatverdächtiger erklärt und lediglich zur Hälfte auf das Anwachsen nichtdeutscher Verurteilter zurückgeführt werden. Bei den Deutschen dagegen erreicht die Zahl der Strafgefangenen lediglich einen Zuwachs um nicht einmal ein Viertel des Anstieges der Tatverdächtigen. Mit anderen Worten: Bei den Deutschen nimmt das Anwachsen der Personen in den verschiedenen Stufen der Strafverfolgung (Eingang in die PKS als Tatverdächtige, Registrierung in der Strafverfolgungsstatistik als Verurteilte und Stichtagszählung als Strafgefangene/Sicherungsverwahrte in der Strafvollzugsstatistik) deutlich ab. Bei Nichtdeutschen dagegen wird der Anteil mit jeder Stufe der Strafverfolgung immer höher.

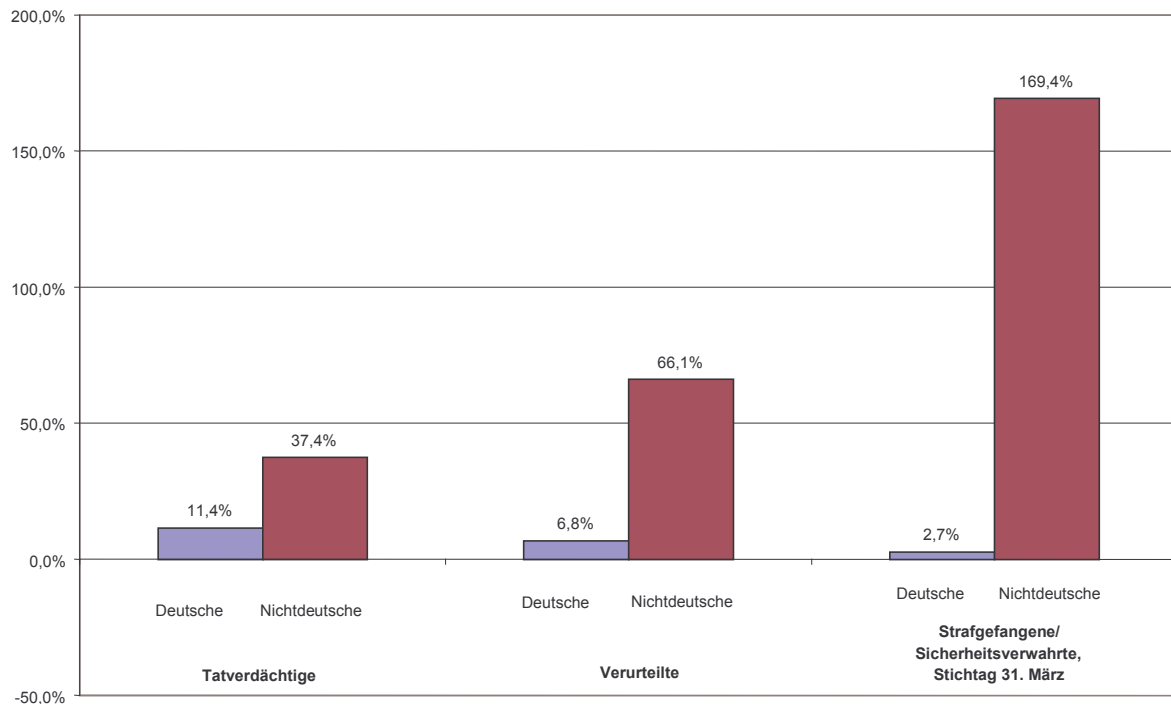
Abbildung 7 Veränderungsquoten der absoluten Zahlen deutscher und nichtdeutscher Tatverdächtiger, Verurteilter (jeweils ohne Verkehrsdelikte) und Strafgefangener/Sicherungsverwahrter in den alten Bundesländern einschließlich Berlin von 1990 zu 1998



Greift man sich aus den alten Bundesländern Niedersachsen und Schleswig-Holstein heraus und fasst beide zu Länder zu einer Region norddeutscher Flächenstaaten zusammen, so ergibt sich ein ähnliches Bild (Abbildung 8). Der Zuwachs deutscher Strafgefangener von 1990 zu 1998 beträgt nicht einmal ein Drittel des Anstiegs deutscher Tatverdächtiger und liegt unter der Hälfte des Anwachsens deutscher Verurteilter. Dagegen ist der Anstieg

nichtdeutscher Strafgefangener mehr als viermal so hoch wie der Zuwachs Tatverdächtiger und mehr als zweieinhalb mal so hoch wie das Anwachsen Verurteilter ohne deutschen Pass.

Abbildung 8 Veränderungsquoten der absoluten Zahlen deutscher und nichtdeutscher Tatverdächtiger, Verurteilter (jeweils ohne Verkehrsdelikte) und Strafgefangener/Sicherungsverwahrter in Niedersachsen und Schleswig-Holstein als Region norddeutscher Flächenstaaten von 1990 zu 1998



Bezieht man die absoluten Zahlen auf je 100.000 der strafmündigen Bevölkerung, so zeigt sich darüber hinaus, dass sowohl in den alten Bundesländern einschließlich Berlin als auch in Niedersachsen und Schleswig-Holstein als zusammengefasste Region die Tatverdächtigenbelastungsziffer der Nichtdeutschen zurückgeht (vgl. Tabelle 12). Dennoch steigen Verurteiltenbelastungsziffer und Strafgefangenenhäufigkeitsziffer der Nichtdeutschen, während es bei den Deutschen umgekehrt ist¹⁸.

¹⁸ Einschränkung ist anzumerken, dass die Berechnung von Häufigkeitsziffern für Nichtdeutsche kritisierbar ist, da nicht registrierte Tatverdächtige/Verurteilte/Strafgefangene ausländischer Herkunft der registrierten nichtdeutschen Wohnbevölkerung angelastet werden, was bei Deutschen nicht passieren kann (Hartung, 1996). Die resultierende Überschätzung der Häufigkeitsziffern für Nichtdeutsche dürfte allerdings nicht so gravierend sein, dass die vorgestellten Befunde damit invalidiert werden.

Tabelle 12: Veränderungsquoten der Tatverdächtigen, Verurteilten (jeweils ohne Verkehrsdelikte) und Strafgefangenen/Sicherungsverwahrten in den alten Bundesländern einschließlich Berlin sowie Niedersachsen und Schleswig-Holstein als Region norddeutscher Flächenstaaten von 1990 zu 1998, absolute Zahlen und Häufigkeitsziffern

| | Deutsche | | | Nichtdeutsche | | |
|--|----------------|-------------|----------------|----------------|-------------|----------------|
| | Tatverdächtige | Verurteilte | Strafgefangene | Tatverdächtige | Verurteilte | Strafgefangene |
| alte Bundesländer einschließlich Berlin | | | | | | |
| n | 18,4% | 14,2% | 3,8% | 42,7% | 77,7% | 152,9% |
| HZ | 13,8% | 9,8% | -0,2% | -2,0% | 22,0% | 73,6% |
| Niedersachsen und Schleswig-Holstein zusammen | | | | | | |
| n | 11,4% | 6,8% | 2,7% | 37,4% | 66,1% | 169,4% |
| HZ | 8,1% | 3,5% | -0,4% | -15,8% | 1,8% | 65,1% |

Ausgehend von diesen Werten wenden wir uns wieder dem Vergleich von Niedersachsen und Schleswig-Holstein zwischen den Doppeljahrgängen 1990/91 und 1997/98 zu.

Tabelle 13 offenbart, dass die beschriebene Entwicklung für beide Vergleichsregionen zutrifft, in Niedersachsen allerdings noch etwas stärker ausgeprägt erscheint. Dort stieg die Zahl der nichtdeutschen Tatverdächtigen um 14,6%, die der Verurteilten um 70,1% und die der Strafgefangenen um 177,2%. Bei den Deutschen ist ein solcher Anstieg zwischen den Stufen der Strafverfolgung nicht zu beobachten.

Tabelle 13: Die Steigerungen deutscher und nichtdeutscher Tatverdächtiger im Vergleich zu den Zuwächsen bei den Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten, Niedersachsen, Schleswig-Holstein, 1990/91 zu 1997/98¹⁹

| | Deutsche | | | Nichtdeutsche | | |
|---------------------------|----------------|-------------|----------------|----------------|-------------|----------------|
| | Tatverdächtige | Verurteilte | Strafgefangene | Tatverdächtige | Verurteilte | Strafgefangene |
| Niedersachsen | 12,2% | 12,9% | 11,3% | 14,6% | 70,1% | 177,2% |
| Schleswig-Holstein | 8,6% | -15,8% | 0,5% | 55,1% | -2,6% | 143,2% |

Wo liegen die Ursachen für diese wachsende Überrepräsentation Nichtdeutscher im Strafvollzug? Am sachlich nächsten steht der Inanspruchnahme von Haftplätzen die Menge gerichtlich verhängter Haftzeiten. Tabelle 14 veranschaulicht die Summe verhängter Haftjahre in unseren Vergleichsregionen Niedersachsen und Schleswig-Holstein im Vergleich der Doppeljahre 1990/91 und 1997/98 für die Hauptdeliktsgruppen.

¹⁹ Bei den Tatverdächtigen sind mangels Registrierung in der PKS wiederum die Verkehrsdelikte ausgenommen, während die Strafvollzugsstatistik auch wegen Verkehrsdelikte verurteilter Strafgefangener einbezieht. Die dadurch entstehende Verzerrung ist jedoch gering, weil die Anteile zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilter an allen wegen Verkehrsdelikten Angeklagten bei 1,5% bzw. darunter liegt (vgl. Tabelle 9, S. 25).

Tabelle 14: Die Zunahme der Haftjahre nach Deliktgruppen, Deutsche und Nichtdeutsche im Vergleich, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 1997/98 im Vergleich zu 1990/91

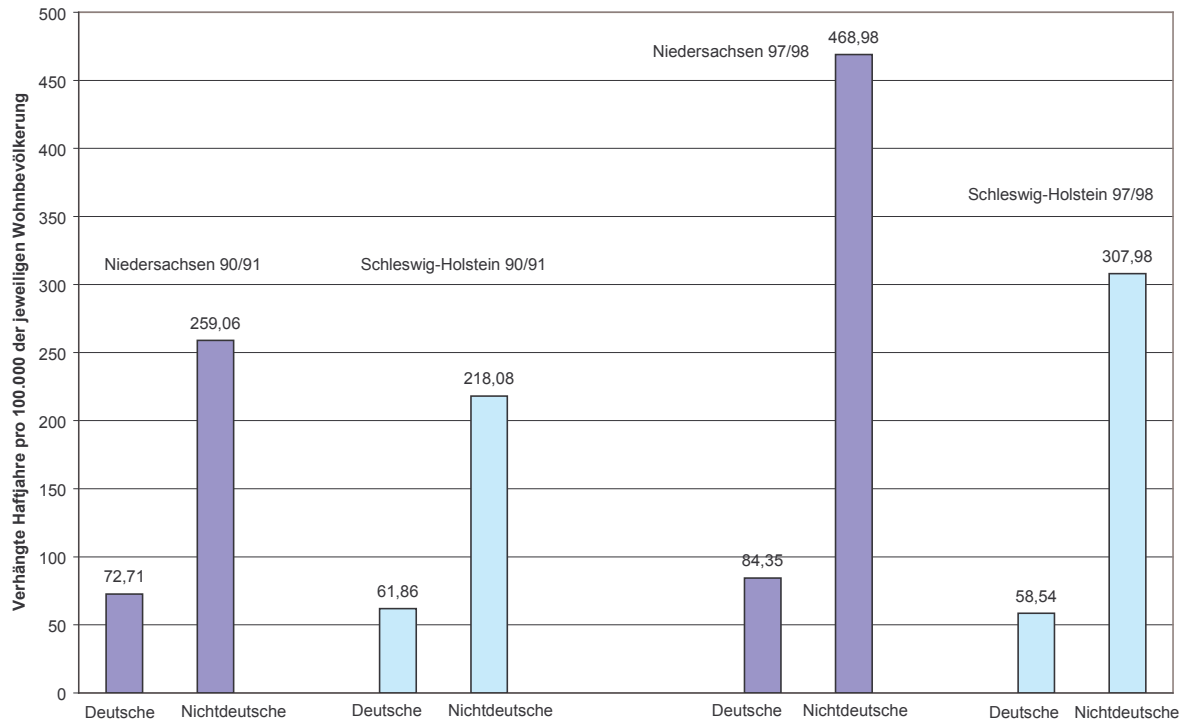
| Delikte | | Summe der Haftjahre | | Anteil 90/91 | Anteil 97/98 | 90/91 zu 97/98 |
|------------------------------|--------------|---------------------|----------|-----------------|-----------------|-------------------|
| | | 90/91 | 97/98 | | | |
| Gesamt | | | | | | |
| Niedersachsen | deutsch | 8.735,9 | 10.417,6 | 85,6% | 71,5% | 19,3% |
| | nichtdeutsch | 1.464,1 | 4.151,1 | 14,4% | 28,5% | 183,5% |
| Schleswig-Holstein | deutsch | 2.686,6 | 2.601,6 | 88,5% | 78,1% | -3,2% |
| | nichtdeutsch | 349,6 | 730,3 | 11,5% | 21,9% | 108,9% |
| Gewaltdelikte | | | | | | |
| Niedersachsen | deutsch | 2.782,4 | 3.488,5 | 85,3% | 69,3% | 25,4% |
| | nichtdeutsch | 478,1 | 1.545,6 | 14,7% | 30,7% | 223,3% |
| Schleswig-Holstein | deutsch | 985,5 | 931,9 | 87,3% | 75,3% | -5,4% |
| | nichtdeutsch | 144,0 | 306,4 | 12,7% | 24,7% | 112,8% |
| Diebst./Vermögensdel. | | | | | | |
| Niedersachsen | deutsch | 3.533,8 | 3.901,3 | 89,2% | 79,4% | 10,4% |
| | nichtdeutsch | 426,9 | 1.009,8 | 10,8% | 20,6% | 136,5% |
| Schleswig-Holstein | deutsch | 965,3 | 870,3 | 93,1% | 82,6% | -9,8% |
| | nichtdeutsch | 71,0 | 183,9 | 6,9% | 17,4% | 159,0% |
| Drogendelikte | | | | | | |
| Niedersachsen | deutsch | 1.014,1 | 1.203,5 | 69,1% | 49,7% | 18,7% |
| | nichtdeutsch | 453,3 | 1.217,0 | 30,9% | 50,3% | 168,5% |
| Schleswig-Holstein | deutsch | 220,0 | 314,3 | 67,9% | 63,6% | 42,9% |
| | nichtdeutsch | 103,8 | 179,5 | 32,1% | 36,4% | 72,9% |
| Verkehrsdelikte | | | | | | |
| Niedersachsen | deutsch | 506,8 | 444,1 | 96,9% | 90,2% | -12,4% |
| | nichtdeutsch | 16,4 | 48,1 | 3,1% | 9,8% | 193,3% |
| Schleswig-Holstein | deutsch | 172,8 | 122,5 | 95,5% | 92,8% | -29,1% |
| | nichtdeutsch | 8,1 | 9,5 | 4,5% | 7,2% | 17,3% |
| Sonstige | | | | | | |
| Niedersachsen | deutsch | 898,9 | 1.380,3 | 90,9% | 80,7% | 53,6% |
| | nichtdeutsch | 89,5 | 330,6 | 9,1% | 19,3% | 269,4% |
| Schleswig-Holstein | deutsch | 343,1 | 362,8 | 93,8% | 87,7% | 5,7% |
| | nichtdeutsch | 22,8 | 51,0 | 6,2% | 12,3% | 123,7% |

- Quelle: Strafverfolgungsstatistiken der Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein, Werte selbst berechnet.

Die Übersicht bestätigt weitgehend das, was sich aus den Gefangenzahlen ablesen lässt. In Niedersachsen geht der im Vergleich der Doppeljahre eingetretene Gesamtanstieg der verhängten Haftjahre zu 61,5 % auf Verurteilungen Nichtdeutscher zurück. In Schleswig-Holstein beruht er sogar ausschließlich auf der Zunahme der Haftjahre, die gegen Nichtdeutsche angeordnet wurden. Besonders auffällig ist die Diskrepanz der Strafverfolgungspraxis bei den Gewaltdelikten. In Niedersachsen steht einem 224%igem Anstieg der gegen Nichtdeutsche verhängten Haftjahre nur ein Plus von etwa einem Viertel bei den Deutschen gegenüber. Für Schleswig-Holstein ergibt sich die größte Divergenz bei der Strafverfolgung von Diebstahls- und Vermögensdelikten. Während die Zahl der Haftjahre bei den Deutschen um knapp 10 % abgenommen hat, ist sie bei den Nichtdeutschen um das 2,6fache angestiegen.

In Abbildung 9 wird noch einmal die Gesamtentwicklung der verhängten Haftjahre gegen Deutsche und Nichtdeutsche dargestellt – jeweils bezogen auf 100.000 der deutschen bzw. nichtdeutschen Wohnbevölkerung.

Abbildung 9: Die gegenüber Deutschen und Nichtdeutschen verhängten Haftjahre pro 100.000 der jeweiligen Wohnbevölkerung, Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 1990/91 im Vergleich zu 1997/98



Bei der Suche nach Erklärungen für die auftretenden Diskrepanzen der Strafverfolgungspraxis gehen wir in Tabelle 15 wie schon oben in Tabelle 4 von den Zahlen der Tatverdächtigen, der Angeklagten und der Verurteilten aus und unterscheiden hier nach Deutschen und Nichtdeutschen. Die wegen Verkehrsdelikten Angeklagten und Verurteilten werden dabei nicht berücksichtigt, weil zum einen hier keine Tatverdächtigenzahlen zur Verfügung stehen und weil zum anderen Nichtdeutsche bei dieser Deliktsgruppe nur eine geringe quantitative Bedeutung erlangen.

Tabelle 15: Polizeilich registrierte Kriminalität und Strafverfolgung von Deutschen und Nichtdeutschen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, ausgewählte Daten aus der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik der Jahre 1990/91 und 1997/98 sowie eigene Berechnungen zur Summe der verhängten Haftjahre

| | deutsch | | nichtdeutsch | | Zuwachs deutsch | Zuwachs nicht- deutsch |
|-----------------------------------|---------|---------|--------------|---------|--------------------|------------------------------|
| | 90/91 | 97/98 | 90/91 | 97/98 | | |
| Niedersachsen | | | | | | |
| Tatverdächtige (TV) | 258.207 | 289.799 | 69.545 | 79.728 | 12,2% | 14,6% |
| Angeklagte (AU) | 111.769 | 121.429 | 19.563 | 30.868 | 8,6% | 57,8% |
| AU pro 100 TV | 43,3% | 41,9% | 28,1% | 38,7% | | |
| Freiheitsstrafen ohne Bew. | 5.436 | 6.363 | 795 | 1.997 | 17,1% | 151,2% |
| FS o.B.pro 100 AU | 4,9% | 5,2% | 4,1% | 6,5% | | |
| Durchschnittl. Haftjahre | 1,51 | 1,57 | 1,82 | 2,05 | 3,5% | 12,8% |
| Summe Haftjahre | 8.229,2 | 9.973,6 | 1.447,8 | 4.103,0 | 21,2% | 183,4% |
| Haftjahre pro 100 AU | 7,4 | 8,2 | 7,4 | 13,3 | 11,6% | 79,6% |
| Schleswig-Holstein | | | | | | |
| Tatverdächtige (TV) | 105.032 | 114.046 | 20.681 | 32.073 | 8,6% | 55,1% |
| Angeklagte (AU) | 36.919 | 29.934 | 4.891 | 5.088 | -18,9% | 4,0% |
| AU pro 100 TV | 35,2% | 26,3% | 23,7% | 15,9% | | |
| Freiheitsstrafen ohne Bew. | 1.563 | 1.492 | 167 | 357 | -4,5% | 113,8% |
| FS o.B.pro 100 AU | 4,2% | 5,0% | 3,4% | 7,0% | | |
| Durchschnittl. Haftjahre | 1,61 | 1,66 | 2,04 | 2,02 | 3,3% | -1,3% |
| Summe Haftjahre | 2.513,8 | 2.479,1 | 341,5 | 720,8 | -1,4% | 111,1% |
| Haftjahre pro 100 AU | 6,8 | 8,3 | 7,0 | 14,2 | 21,6% | 103,0% |

Oben in Abschnitt 3.1 fiel bereits die Diskrepanz zwischen dem Anstieg der Tatverdächtigen und dem der Haftjahre auf. Die Differenzierung nach der Staatsangehörigkeit verdeutlicht, dass dieser Widerspruch besonders für Nichtdeutsche gilt. In Niedersachsen nahm die Zahl der tatverdächtigen Nichtdeutschen um 14,6%, die Summe der verhängten Haftjahre hingegen um 183,4% zu (Deutsche: 12,2% zu 21,2%). Die weiteren Zeilen der Tabelle 15 lassen verschiedene Faktoren erkennen, die hierfür verantwortlich sind. So hat sich das Risiko von ausländischen Tatverdächtigen, angeklagt zu werden, in Niedersachsen drastisch erhöht. Der in vergangenen Jahren häufig zitierte Befund, dass für Nichtdeutsche die Wahrscheinlichkeit, vor Gericht gestellt zu werden, niedriger sei als für Deutsche (Geißler & Marißen 1990, Mansel 1989, Pfeiffer & Schöckel 1990; zu möglichen Gründen hierfür siehe auch Donk & Schröer 1999), scheint in Niedersachsen nicht mehr zu gelten. Während im Doppeljahr 1990/91 100 nichtdeutschen Tatverdächtigen nur 28 Angeklagte gegenüber standen, waren es 1997/98 fast 39. Im gleichen Zeitraum fiel die entsprechende Quote für deutsche Tatverdächtige von 43 auf 42²⁰.

²⁰ Vergleiche zur Problematik des Beziehens von Angeklagten auf Tatverdächtige Fußnote 17.

Zu beachten ist ferner, dass sich auch das Risiko der angeklagten Nichtdeutschen, zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt zu werden, weitaus stärker erhöht hat als das der deutschen Angeklagten. Wurde 1990/91 in Niedersachsen noch gegenüber 4,1 % aller nichtdeutschen Angeklagten unbedingte Haft angeordnet, geschah dies 1997/98 bereits in 6,5% der Fälle. Dem steht bei den Deutschen nur eine Zunahme von 4,9 % auf 5,2 % gegenüber.

Zusätzlich hat sich auch die durchschnittlich verhängte Haftdauer gegenüber Nichtdeutschen im Vergleich zu Deutschen stärker erhöht. Schon 1990/91 war der Abstand zwischen den beiden Gruppen nicht unerheblich (1,51 vs. 1,82 Jahre) Dieser vergrößerte sich dann allerdings beträchtlich: Gegenüber Deutschen wurden 1997/98 im Mittel 1,57 Haftjahre ohne Bewährung ausgesprochen, gegenüber Nichtdeutschen waren es 2,05 Jahre. Pro 100 Angeklagte hat sich in Niedersachsen die Zahl der verhängten Haftjahre im Vergleich von 1990/91 zu 1997/98 nur um 11,6 % erhöht, gegenüber 100 nichtdeutschen Angeklagten dagegen um 79,6 %. In Schleswig-Holstein steht dem eine weitgehend entsprechende Entwicklung gegenüber. Hier hat sich sogar die Zahl der Haftjahre pro 100 nichtdeutscher Angeklagte verdoppelt. Wenn dort trotzdem der Gesamtanstieg der gegen Ausländer und Staatenlose verhängten Haftjahre etwas weniger deutlich ausfällt als in Niedersachsen, dann liegt dies ausschließlich daran, dass sich in Schleswig-Holstein nicht nur für deutsche, sondern auch für nichtdeutsche Tatverdächtige die Wahrscheinlichkeit einer Anklage im Vergleich der Doppeljahre deutlich verringert hat.

Im Hinblick auf Niedersachsen bleibt zu klären, ob der Anstieg der insgesamt gegenüber Nichtdeutschen verhängten Haftjahre um das 2,8fache stärker auf eine Erhöhung ihres Anklagerisikos beruht oder auf der Zunahme der durchschnittlich verhängten Haftjahre. Zur Klärung dieser Frage haben wir zwei hypothetische Berechnungen vorgenommen. Zunächst haben wir für ausländische Tatverdächtige das Anklagerisiko des Jahres 1990/91 auch für das Doppeljahr 1997/98 zugrunde gelegt. Statt 30.868 nichtdeutschen Angeklagten wären es dann nur 22.427 gewesen. Hätten die Gerichte 6,5 % von ihnen zu jeweils 2,05 unbedingten Haftjahren verurteilt, wäre die Summe der Haftjahre nicht auf 4.103 sondern nur auf 2.982 angestiegen. Sie hätte also um 105,9 % zugenommen (und nicht wie bisher um 183,4 %). Gehen wir dagegen vom veränderten Anklagerisiko des Jahres 1997/98 aus, nehmen aber zusätzlich an, dass sich sowohl das Risiko der Angeklagten, zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt zu werden, wie auch die durchschnittliche Haftdauer nicht verändert hätten, so wären 30.868 Angeklagte zu 2.285 Haftjahren verurteilt worden. Die Steigerung der verhängten Haftjahre hätte dann nur 57,8 % betragen. Darin wird deutlich, dass der festgestellte Anstieg der Haftjahre bei Nichtdeutschen weit stärker auf einer Erhöhung der durchschnittlich verhängten Haftjahre als auf der Zunahme des Anklagerisikos beruht.

Wie sind diese Entwicklungen zu erklären? Über die Ursachen des veränderten staatsanwaltschaftlichen und gerichtlichen Entscheidungsverhaltens gegenüber Nichtdeutschen können wir gegenwärtig noch keine gesicherten Erkenntnisse vortragen, sondern nur plausible Hypothesen aufstellen. So ist denkbar, dass sich die Zusammensetzung der tatver-

dächtigen Nichtdeutschen anders als die der Deutschen in Richtung einer deutlichen Zunahme der wegen schwerer Delikte beschuldigten Personen entwickelt hat. In der Tat bietet hierfür die Polizeiliche Kriminalstatistik einen ersten Hinweis. Der Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen, die einer Gewalttat, eines Drogendelikt oder eines schweren Diebstahls beschuldigt werden, hat in Niedersachsen im Vergleich der Doppeljahre von 17,8 auf 25,0 % zugenommen. Bei den Deutschen ist eine etwas schwächer ausgeprägter Anstieg von 21,0 % auf 24,2 % festzustellen. Zu beachten ist allerdings, dass sich für beide Gruppen damit im Hinblick auf das Doppeljahr 1997/98 eine etwa gleich hohe Quote von Tatverdächtigen ergibt, die im Falle einer Anklage mit einem vergleichsweise hohen Risiko einer Haftstrafe zu rechnen haben. Überdies zeigen die Daten zu Schleswig-Holstein einen umgekehrten Trend. Dort ist die Quote der Tatverdächtigen mit eher schweren Delikten bei den Nichtdeutschen im Vergleich der beiden Doppeljahre mit 16,5 % und 16,4 % weitgehend konstant geblieben, die der Deutschen hat sich dagegen von 17,6 auf 20,8 % erhöht. Dies zeigt, dass jedenfalls die Tatverdächtigenstatistik keine Ansatzpunkte dafür bietet, warum sich in beiden Ländern die Zahl der gegenüber Nichtdeutschen verhängten Haftjahre derart extrem erhöht hat.

Das Risiko eines Angeklagten, zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt zu werden, wird nicht nur durch die Tatschwere beeinflusst. Von erheblicher Bedeutung ist auch die Zahl und Art etwaiger Vorstrafen. Auf der Basis der Einzeldatensätze der Strafverfolgungsstatistik konnten wir zumindest aufklären, ob sich im Vergleich von Deutschen und Nichtdeutschen Unterschiede zur Anzahl der früheren Verurteilungen ergeben. Tabelle 16 zeigt, dass deutsche Angeklagte insoweit erheblich höher belastet sind als nichtdeutsche.

Tabelle 16: Die Zahl früherer Verurteilungen bei deutschen und nichtdeutschen Angeklagten der Tätergruppe „Alle Delikte ohne Verkehrssachen“, 1990/91 im Vergleich zu 1997/98, Schleswig-Holstein und Niedersachsen

| | deutsch | | nichtdeutsch | |
|---------------------------|---------|-------|--------------|-------|
| | 90/91 | 97/98 | 90/91 | 97/98 |
| Niedersachsen | | | | |
| keine Vorstrafen | 57,8% | 57,4% | 71,1% | 66,0% |
| 1 bis 2 Vorstrafen | 17,6% | 17,1% | 17,3% | 18,7% |
| 3 bis 4 Vorstrafen | 8,1% | 7,7% | 6,1% | 7,2% |
| 5 und mehr Vorstrafen | 16,6% | 17,8% | 5,6% | 8,2% |
| Schleswig-Holstein | | | | |
| keine Vorstrafen | 49,5% | 49,1% | 67,9% | 61,5% |
| 1 bis 2 Vorstrafen | 20,6% | 19,3% | 20,3% | 20,1% |
| 3 bis 4 Vorstrafen | 9,9% | 8,9% | 6,3% | 7,8% |
| 5 und mehr Vorstrafen | 20,0% | 22,6% | 5,5% | 10,5% |

In Niedersachsen und Schleswig-Holstein liegt der Anteil der Angeklagten ohne frühere Verurteilungen bei Nichtdeutschen in beiden Doppeljahren jeweils deutlich höher als bei den Deutschen. Auf der anderen Seite sind erheblich mehr deutsche Angeklagte mit min-

destens fünf früheren Verfahren belastet als nichtdeutsche. Beide Divergenzen haben sich im Laufe der 90-er Jahre etwas abgeschwächt. Aber auch 1997/98 ergibt sich sowohl für Niedersachsen wie für Schleswig-Holstein im Vergleich der deutschen zu den nichtdeutschen Angeklagten eine mehr als doppelt so hohe Quote von Personen, die bereits eine beträchtliche kriminelle Karriere von mehr als fünf früheren Verurteilungen aufweisen (Niedersachsen Deutsche 17,8 % zu Nichtdeutschen 8,2 %, Schleswig-Holstein Deutsche 22,6 % zu Nichtdeutschen 10,5 %). Letzteres dürfte auch damit zusammen hängen, dass Ausländer, die wegen eines schweren Deliktes eine Freiheitsstrafe erhalten haben, mit einer Ausweisung rechnen müssen. Der Anteil der Täter mit einer langen kriminellen Karriere dürfte deshalb bei ihnen niedriger ausfallen. Dies aber müsste dazu führen, dass sich insgesamt betrachtet für ausländische Angeklagte ein eher niedrigeres Risiko der Verurteilung zu einer unbedingten Freiheitsstrafe ergibt als für deutsche. Die bisherigen Befunde der Datenanalyse gehen jedoch in die Gegenrichtung. Dies bestätigt auch die nachfolgende Tabelle 17, in der die Strafzumessungspraxis gegenüber verschiedenen Tätergruppen verglichen wird, die jeweils dieselbe Zahl von früheren Verurteilungen aufweisen.

Tabelle 17: Die Strafzumessung gegenüber verschiedenen Tätergruppen in Abhängigkeit von der Zahl früherer Verurteilungen, Haftjahre pro 100 Angeklagte, Schleswig-Holstein und Niedersachsen zusammen genommen, 1990/91 und 1997/98

| | deutsch | | nichtdeutsch | |
|--|---------|-------|--------------|-------|
| | 90/91 | 97/98 | 90/91 | 97/98 |
| <u>Raubdelikte</u> | | | | |
| <i>keine frühere Verurteilung</i> | | | | |
| Haftjahre je 100 Angeklagte | 75,87 | 25,55 | 42,78 | 50,12 |
| Anzahl der Angeklagten | 635 | 1.326 | 180 | 652 |
| <i>1-2 frühere Verurteilungen</i> | | | | |
| Haftjahre je 100 Angeklagte | 108,11 | 70,04 | 105,08 | 95,51 |
| Anzahl der Abgeurteilten | 336 | 554 | 79 | 270 |
| <u>gefährl./schwere Körperverl.</u> | | | | |
| <i>keine frühere Verurteilung</i> | | | | |
| Haftjahre je 100 Angeklagte | 1,89 | 2,44 | 5,05 | 5,46 |
| Anzahl der Angeklagten | 2.986 | 4.044 | 634 | 1.246 |
| <i>1-2 frühere Verurteilungen</i> | | | | |
| Haftjahre je 100 Angeklagte | 4,55 | 6,23 | 9,74 | 15,69 |
| Anzahl der Angeklagten | 995 | 989 | 181 | 361 |
| <u>schwerer Diebstahl</u> | | | | |
| <i>keine frühere Verurteilung</i> | | | | |
| Haftjahre je 100 Angeklagte | 4,62 | 6,08 | 6,00 | 16,36 |
| Anzahl der Angeklagten | 3.999 | 4.543 | 737 | 1.477 |
| <i>1-2 frühere Verurteilungen</i> | | | | |
| Haftjahre je 100 Angeklagte | 11,95 | 16,15 | 23,06 | 42,32 |
| Anzahl der Angeklagten | 2.073 | 2.020 | 309 | 457 |

In Anbetracht der Tatsache, dass sich in beiden Bundesländern ähnliche Probleme bei der Strafzumessung gegenüber nichtdeutschen Angeklagten zeigen, haben wir uns erneut dafür entschieden, bei der in Tabelle 17 dargestellten Datenanalyse Niedersachsen und Schleswig-Holstein gemeinsam zu betrachten. Dies hat den Vorteil, dass sich dadurch die Grundgesamtheiten der verschiedenen Tätergruppen beträchtlich erhöhen und sich so auch zu sehr spezifischen Tätergruppen Analysen durchführen lassen.

Die Tabelle bestätigt weitgehend das bisherige Bild. Im Doppeljahr 1997/98 wurden gegenüber 100 nichtdeutschen Angeklagten der verschiedenen Tätergruppen erheblich mehr Haftjahre angeordnet als 1990/91. Die Tatsache, dass sich gegenüber 100 Deutschen, die wegen Raubdelikten angeklagt wurden, die Zahl der verhängten Haftjahre deutlich verringert hat, ist nicht überraschend. Eine in Hannover durchgeführte Längsschnittanalyse zur Strafverfolgung von Raubdelikten Jugendlicher und Heranwachsender hat ergeben, dass zwar die Gesamtzahl solcher Vorfälle im Untersuchungszeitraum von 1990 bis 1996 stark zugenommen hat, dass aber die Tatschwere erheblich zurückgegangen ist. Dieser auf den ersten Blick überraschende Befund fand seine Erklärung in der starken Verjüngung der Angeklagten (vgl. oben). Entsprechendes dokumentieren auch die Daten der Strafverfolgungsstatistik für die beiden Bundesländer. Der Anteil der Jugendlichen unter den wegen Raubes angeklagten Deutschen ist im Vergleich der Doppeljahre von 18,6% auf 36,6% angewachsen.

Erstaunlich ist allerdings, dass der Rückgang der Haftjahre bei den nichtdeutschen Angeklagten von Raubdelikten deutlich schwächer ausfällt. Unter ihnen liegt nämlich der Anteil der Jugendlichen höher als bei den Deutschen und ist im Vergleich der Doppeljahre ebenfalls deutlich angestiegen – von 32,9 % auf 48,9 %. Trotzdem ergibt sich für 1997/98, dass gegenüber 100 unvorbelasteten nichtdeutschen Angeklagten von Raubdelikten fast doppelt so viel Haftjahre angeordnet wurden wie gegenüber 100 deutschen Angeklagten. Zu beachten ist ferner, dass sich bei den anderen Tätergruppen teilweise noch größere Divergenzen der Strafzumessungspraxis zeigen. Zwar hat die Zahl der Haftjahre auch bei deutschen Angeklagten im Vergleich der Doppeljahre etwas zugenommen. Bei Nichtdeutschen ist sie jedoch weit stärker angestiegen. Besonders krass fallen die Unterschiede bei den Angeklagten des schweren Diebstahls aus, die noch keine frühere Verurteilung aufweisen. Hier hat sich die Zahl der Haftjahre gegenüber nichtdeutschen Angeklagten fast um das Dreifache erhöht. Wir werden im Wege der Aktenanalyse zu klären haben, ob diese Veränderung der Strafzumessungspraxis zumindest teilweise mit einer Erhöhung der durchschnittlichen Tatschwere der von Nichtdeutschen begangenen schweren Diebstähle erklärt werden kann. Schon heute bieten die Daten jedoch Anlass dazu, nach anderen Interpretationen der sich abzeichnenden Verschärfung der Sanktionspraxis gegenüber Ausländern zu fragen.

So haben Staatsanwälte und Richter, mit denen die hier vorgetragenen Befunde in informellen Gesprächen erörtert wurden, als eine denkbare Ursache der aus den Daten erkennbaren Ungleichbehandlung von Deutschen und Nichtdeutschen folgende Beobachtung genannt. Im Verlauf der 90-er Jahre habe als Folge der starken Zuwanderung von Asylbewerbern, Flüchtlingen und anderen Ausländern der Anteil der Strafverfahren erheblich

zugenommen, in denen die Kommunikation mit ausländischen Angeklagten durch deren Sprachprobleme sehr erschwert war. Möglicherweise habe sich auch der Anteil der ausländischen Angeklagten stark erhöht, die trotz klarer Beweislage schweigen und kein Geständnis ablegen (zu solchen Erklärungsperspektiven vgl. auch Ludwig-Mayerhofer & Niemann 1997). Sie äußerten die Vermutung, dass eine gelungene Kommunikation zwischen Richter und Angeklagten die Chance einer vergleichsweise milden Sanktion stark erhöhen könnte. Der Einsatz von Dolmetschern wiederum könnte dagegen die direkte Verständigung sehr behindern und damit auch die Strafzumessung indirekt beeinflussen. Für die Richtigkeit dieser These sprechen die Befunde von Pfeiffer (1990), der bereits Anfang der 80-er Jahre Belege dafür gefunden hat, dass die Strafhärte entscheidend durch die Qualität der Kommunikation zwischen dem Angeklagten und dem Gericht beeinflusst wird.

Die befragten Praktiker haben ferner auf zwei weitere Gesichtspunkte aufmerksam gemacht. Zum einen setze die als Alternative zur unbedingten Freiheitsstrafe in Betracht kommende Unterstellung unter die Aufsicht und Leitung eines Bewährungshelfers voraus, dass der Verurteilte sich mit seinem potentiellen Betreuer direkt verständigen kann. Angesichts der geringen Zahl von Bewährungshelfern, die die hier in Betracht kommenden Fremdsprachen beherrschen, könne es eine wachsende Zahl von Fällen geben, in denen auch dieser Aspekt im Ergebnis zu einer härteren Bestrafung von ausländischen Angeklagten beiträgt. Zum anderen haben sie auf die sehr hohe Rate von ausländischen Angeklagten hingewiesen, die sich bis zum Beginn der Hauptverhandlung in Untersuchungshaft befinden. Dieser Eindruck wird auch von empirischen Untersuchungen bestätigt (Dükel 1994, Gebauer 1993). Eine derartige Situation könne präjudizierende Wirkung auf den Ausgang des Verfahrens entwickeln (vgl. dazu z.B. Langer 1997). Alle drei Hypothesen sollen im Rahmen der Aktenanalyse überprüft werden. Es erscheint aber notwendig, einen weiteren Erklärungsansatz zu untersuchen.

Die ausländischen Angeklagten werden möglicherweise deshalb zunehmend härter bestraft, weil ihre Gesamtzahl im Laufe der 90-er Jahre stark angewachsen ist. Anfang der 90-er Jahre war z.B. in Niedersachsen und Schleswig-Holstein etwa jeder siebte Angeklagte der Gewaltkriminalität ein Nichtdeutscher, sieben Jahre später war es bereits etwa jeder vierte. Man stelle sich vor, im gleichen Zeitraum sei die Zahl der erwachsenen rechtsradikalen Angeklagten, die fremdenfeindliche Gewalttaten verübt haben, um das Doppelte angestiegen. Wäre da nicht zu erwarten, dass die Strafjustiz auf eine derartige Entwicklung mit wachsender Strafhärte reagiert und dass auch die Öffentlichkeit eine nachhaltige Verschärfung der Sanktionspraxis einfordern würde? Möglicherweise haben viele Staatsanwälte und Strafrichter den starken Anstieg der ausländischen Gewalttäter als einen entsprechenden Vorgang wahrgenommen und gemeint, generalpräventiv einschreiten zu müssen. Dann allerdings hätten sie außer Acht gelassen, daß zwischen beiden Entwicklungen ein entscheidender Unterschied besteht. Eine Verdoppelung der Zahl der deutschen Angeklagten fremdenfeindlicher Gewalttaten wäre als bedrohliches Signal dafür zu werten, dass aus einer unverändert großen Grundgesamtheit der erwachsenen Deutschen ein stark wachsender Anteil von Personen rechtsradikale Forderungen in Gewalttaten umgesetzt hat. Fer-

ner läge für die Strafjustiz die Schlussfolgerung nahe, dass ihre bisherige Sanktionspraxis offenbar in den einschlägigen Kreisen der rechtsradikalen Gruppierungen zu geringe Abschreckungswirkung entfaltet hat.

Der starke Anstieg der ausländischen Tatverdächtigen beruht in den beiden Bundesländern dagegen in erheblichem Maß darauf, dass sich die Zahl der 14- bis 40-jährigen männlichen Nichtdeutschen zwischen 1990 und 1998 um etwa 64% erhöht hat. Die Überrepräsentation Nichtdeutscher muss also stets vor dem Hintergrund der Veränderungen der demographischen Datenbasis gesehen werden²¹. Ferner sind gegenüber etwaigen generalpräventiven Erwartungen hier schon deshalb Zweifel angebracht, weil es sich bei den Adressaten der Botschaft um eine außerordentlich heterogen zusammengesetzte Gruppe von Mitbürgern handelt, die eine derartige Verschärfung der Sanktionspraxis deutscher Gerichte nur begrenzt wahrnehmen werden. Zudem müsste berücksichtigt werden, dass die generalpräventive Wirkung der Erhöhung von Strafen empirisch nicht belegt ist (Kerner 1976, Schöch 1988, 1992 und 1999, Schumann 1989, 1996 und 1999). Ein Abschreckungseffekt konnte nur für eine Erhöhung des von potentiellen Tätern unterstellten Risikos der Tataufdeckung nachgewiesen werden (Pfeiffer 1990, Schumann 1996). Und schließlich ist zu beachten, dass generalpräventive Erwägungen nicht dazu führen dürfen, bei der Strafzumessung das Prinzip vergleichende Gerechtigkeit zu verletzen und ausländische Angeklagte in vergleichbaren Fällen härter zu bestrafen als deutsche. Die Daten der Tabelle 17 geben also Anlass dazu, die hier angeschnittenen Fragen gründlich zu untersuchen.

4. Weitere Erklärungsansätze zum Anstieg der Gefangenenzahlen

Bei den bisherigen Untersuchungsschritten haben wir uns weitgehend auf die Analyse der Strafverfolgung im Wege der Anklage und Verurteilung beschränkt. Damit wird aber nur ein Ausschnitt der Justizentscheidungen erfasst, die zur Veränderung der Gefangenenzahlen beitragen können. Nachfolgend soll ein Überblick zu weiteren Einflussfaktoren gegeben werden. Da wir uns am Anfang der Untersuchung befinden, werden auch in diesem Abschnitt viele Fragen offen bleiben müssen, deren Klärung uns im weiteren Verlauf des Forschungsprojektes beschäftigen wird.

4.1 Die Anordnung von Untersuchungshaft und Abschiebungshaft

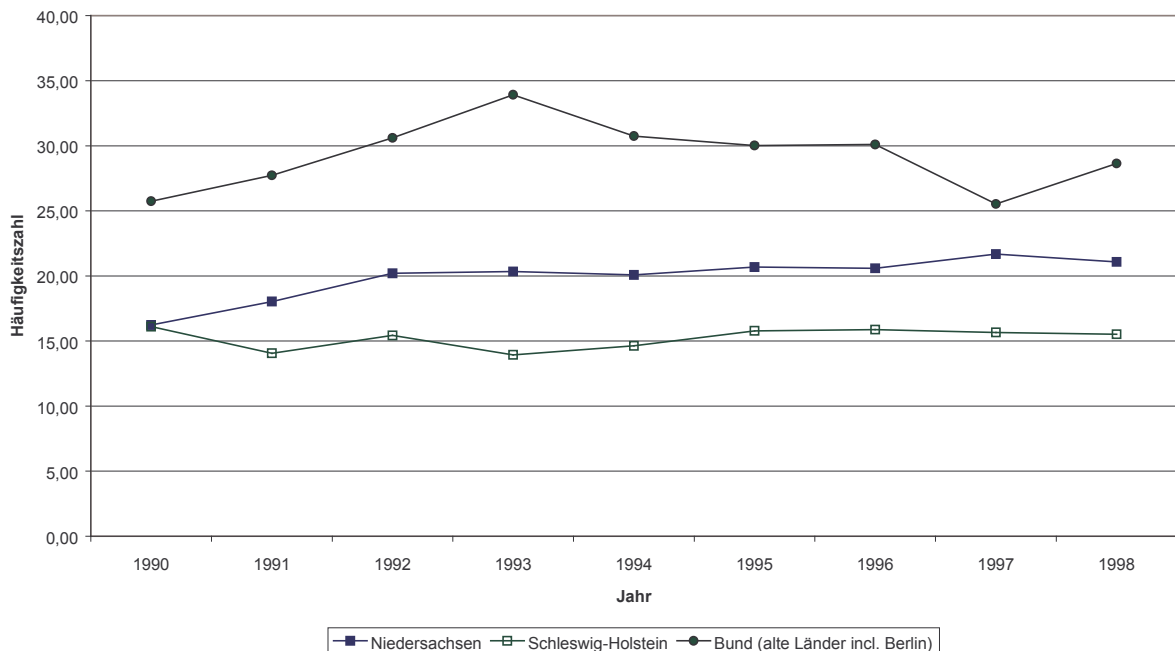
Der festgestellte Anstieg der Gefangenenzahlen kann auch darauf beruhen, dass in den 90-er Jahren im steigenden Maße von Untersuchungshaft Gebrauch gemacht worden ist. Dies hätte nicht nur die unmittelbare Konsequenz, dass sich die für Untersuchungshaft vorgesehenen Abteilungen der Vollzugsanstalten füllen oder zunehmend überbelegt sind. Zu beachten sind auch die denkbaren Folgewirkungen auf die Sanktionspraxis. So ist nicht auszuschließen, dass der Strafausspruch der Gerichte bei Fällen geringer bis mittlerer Tatschwere durch die Tatsache einer vorangegangenen Untersuchungshaft beeinflusst wird

²¹ Hierauf wurde bereits vielfach anhand der Gefahr einer Fehldeutung der PKS-Daten über nichtdeutsche Tatverdächtige hingewiesen (Savelsberg 1987; Villmow 1990, 1995; J. Walter 1993).

(vgl. dazu den vorangegangenen Abschnitt). Denkbar ist, dass die Gerichte bei Angeklagten, die sich bereits in Haft befinden, eher dazu tendieren, Freiheitsentzug und nicht Geldstrafe anzuordnen. Eine lokal divergierende Anwendungspraxis der Untersuchungshaft kann daher mitverantwortlich sein für regionale Strafzumessungsunterschiede. Die nachfolgende Abbildung 10 vermittelt einen Überblick dazu, wie sich die Häufigkeit der Untersuchungshaft in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und der Gesamtheit der alten Bundesländer pro 100.000 der jeweiligen Wohnbevölkerung entwickelt hat.

Die Abbildung zeigt, dass sich in Schleswig-Holstein die Zahl der Untersuchungsgefangenen pro 100.000 der strafmündigen Bevölkerung während des gesamten hier betrachteten Zeitraumes zwischen 14 und 16 bewegte. In Niedersachsen lag sie 1990 fast gleich hoch. Danach stieg sie deutlich an und liegt seit 1992 jeweils um etwa ein Drittel über dem Niveau des nördlichen Nachbarlandes. In den alten Bundesländern wurde insgesamt gesehen von Untersuchungshaft stärker Gebrauch gemacht. Die Häufigkeitszahlen stiegen zunächst zwischen 1990 und 1993 von 26 auf 34 an. Danach kam es zwar zu einem deutlichen Rückgang. Aber auch am 31.10.1998 wurden im Justizvollzug in den alten Bundesländern fast doppelt so viel Untersuchungsgefangene gezählt wie in Schleswig-Holstein und um fast 40 % mehr als in Niedersachsen.

Abbildung 10: Die Belegung von Haftplätzen mit Untersuchungshäftlingen pro 100.000 Einwohner in Niedersachsen, Schleswig-Holstein und den alten Bundesländern (incl. Berlin), 1990 bis 1998, jeweils am 31.10.

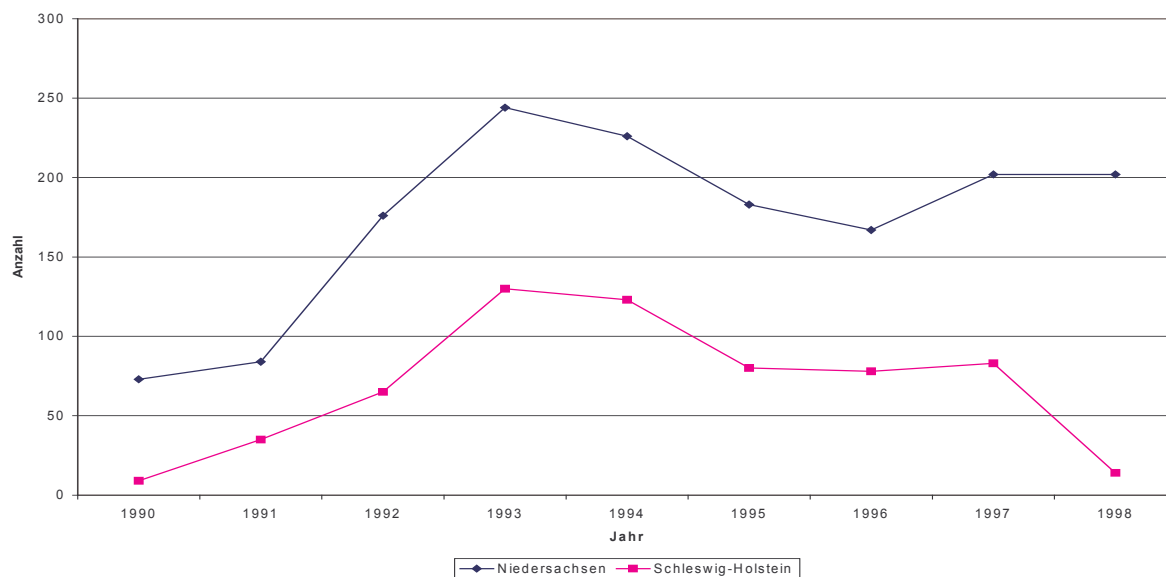


Die für Abbildung 10 verwendeten Belegungszahlen werden jeweils am Ende des Monats registriert. Personen, die sich kürzer als einen Monat in Untersuchungshaft befinden und vor Ende des Monats entlassen worden sind, können auf diese Weise nicht erfasst werden.

Wir haben deshalb ergänzend auf der Basis der Strafverfolgungsstatistik ermittelt, bei welchem Anteil der Angeklagten Untersuchungshaft angeordnet worden ist. In Niedersachsen schwanken diese Zahlen zwischen 1,7 % im Jahr 1990 bis zu 4,1 % im Jahr 1998. In Schleswig-Holstein wurde 1990 bei 2,6 % der Angeklagten Untersuchungshaft angeordnet, im Jahr 1998 war das bei 3,5 % der Fall. Zu beachten ist allerdings, dass in Niedersachsen die Zahl der Angeklagten zugenommen hat, in Schleswig-Holstein dagegen ist sie gesunken. Als Folge davon hat sich in Schleswig-Holstein die absolute Zahl der Angeklagten mit Untersuchungshaft zwischen 1990 und 1998 nur von 866 auf 947 erhöht (+ 9,4 %). In Niedersachsen ist dagegen eine Zunahme von 1.714 auf 4.386 U-Haft-Anordnungen festzustellen (+ 155,9 %). Damit ist zum einen aufgezeigt, dass die stark divergierende Entwicklung der Gefangenenzahlen beider Länder offenbar auch auf der unterschiedlichen Anwendung von Untersuchungshaft beruht²².

Auch die Zahl der im Wege der Amtshilfe fürs Innenministerium in Haftanstalten untergebrachten Personen, die abgeschoben werden sollen, hat sich zwischen 1990 und 1998 erhöht. Abbildung 11 zeigt für Niedersachsen und Schleswig-Holstein die Verläufe der am 31.10. eines Jahres registrierten Personen. Nach starken und in beiden Bundesländern feststellbaren Anstiegen zwischen 1990 und 1993 nahmen die Zahlen nach der Änderung des Asylverfahrensgesetzes bis 1996 wieder ab. Während die Entwicklung bis zu diesem Zeitpunkt in Niedersachsen und Schleswig-Holstein recht ähnlich verlief, divergiert sie danach. Neuere Zahlen aus dem niedersächsischen Justizministerium (Halbjahresmittelwerte) zeigen, dass sich der Anstieg bis heute fortsetzt.

Abbildung 11: Die Belegung von Haftplätzen mit Abschiebungshäftlingen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 1990 bis 1998, jeweils am 31.10.



²² Wegen Zweifeln an der Datenqualität bei U-Haft-Angaben werden wir in der geplante Aktenanalyse auch diesen Bereich berücksichtigen.

4.2 Die Anordnung von Ersatzfreiheitsstrafen

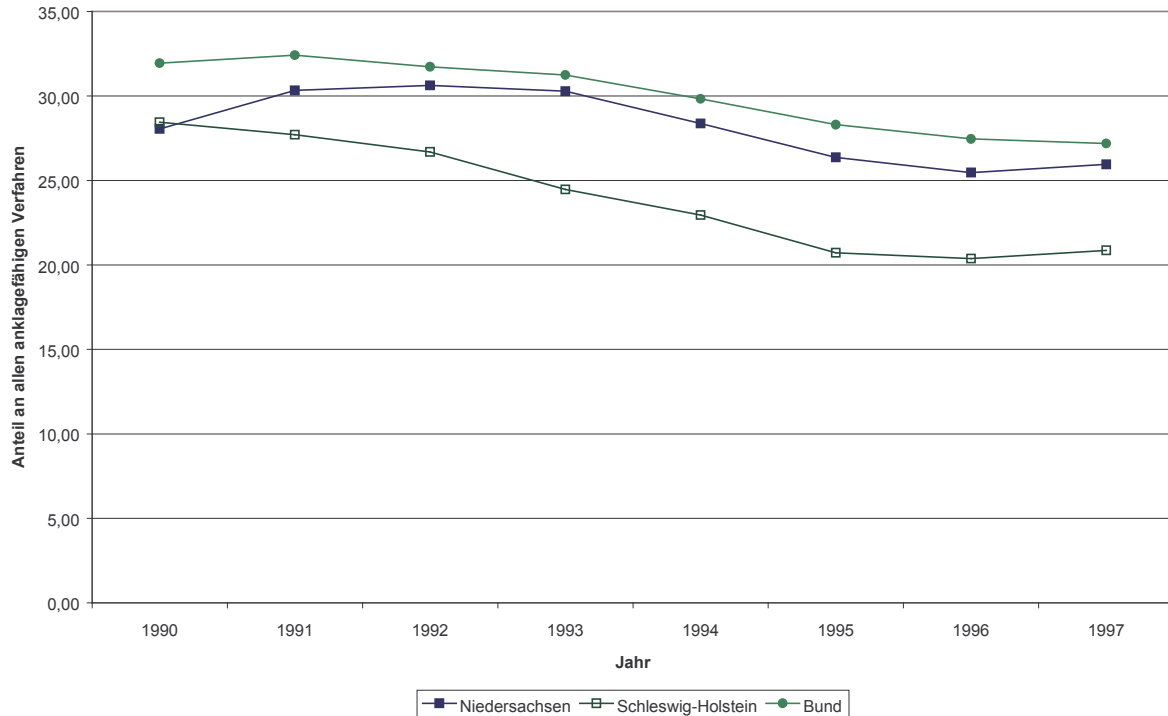
Der Anstieg der Gefangenenzahlen kann auch die Folge davon sein, dass die Zahl der Ersatzfreiheitsstrafen zugenommen hat. Diese werden angeordnet, wenn ein zu einer Geldstrafe Verurteilter seiner Zahlungspflicht nicht nachgekommen bzw. die Geldstrafe uneinbringlich ist (§ 43 Satz 1 StGB). Die Statistiken über die Belegung der Strafvollzugsanstalten der Länder weisen jeweils zum Monatsende die Zahl der Personen aus, die sich wegen einer Ersatzfreiheitsstrafe in Haft befinden. Am 31. Oktober 1990 waren dies in Niedersachsen 217 Personen. Acht Jahre später ist diese Zahl auf 389 angewachsen (+ 79,3 %). In Schleswig-Holstein hat es im gleichen Zeitraum eine Zunahme von 60 auf 82 Personen gegeben (+ 36,7%), die in der Monatsstatistik des Strafvollzuges als Gefangene mit einer Ersatzfreiheitsstrafe erfasst wurden. Damit zeigt sich, dass diese Kategorie von Gefangenen in Niedersachsen weit stärker zugenommen hat als in Schleswig-Holstein. Gleichzeitig wird an den Zahlen aber auch die begrenzte Bedeutung deutlich, die dem Anstieg der Ersatzfreiheitsstrafe im Hinblick auf die insgesamt registrierte Zunahme von Gefangenen zukommt. Von allen Inhaftierten, die am 31.10.1990 in Niedersachsen gezählt wurden, hatten 4,3% eine Ersatzfreiheitsstrafe zu verbüßen. Diese Quote erhöhte sich bis 1998 auf 6,0%. In Schleswig-Holstein ergeben sich folgende Quoten: 1990 4,5 % und 1998 5,5%.

Dabei darf freilich ein Aspekt nicht außer Acht gelassen werden. Die Ersatzfreiheitsstrafen sind häufig so kurz, dass sie innerhalb eines Monats verbüßt werden können. Die davon betroffenen Personen können dann bei der jeweils am Ende eines Monats durchgeführten Stichtagserhebung teilweise nicht erfasst werden (vgl. Dünkel 1992a; Villmow, Sessar & Vonhoff 1993). Deshalb übersteigt die Zahl der tatsächlich Ersatzfreiheitsstrafen verbüßenden Personen die Zahl der an einem Stichtag mit Verbüßern belegten Haftplätze um ein Vielfaches.

Zur Erklärung der im Vergleich von Schleswig-Holstein und Niedersachsen auftretenden Unterschiede der Häufigkeit von Ersatzfreiheitsstrafen gibt es schon jetzt einen ersten Ansatzpunkt. Es erscheint denkbar, dass hierfür regionale Divergenzen der Anordnung von Strafbefehlen zumindest teilweise verantwortlich sind.

Wie die nachfolgende Abbildung 12 zeigt, hat sich in Niedersachsen zwischen 1990 und 1993 der Anteil der anklagefähigen Verfahren, bei denen die Staatsanwaltschaften einen Strafbefehl beantragt haben, von 28,0% auf 30,3% erhöht. In Schleswig-Holstein dagegen ist es in dieser Zeit zu einem Rückgang der entsprechenden Quote von 28,4% auf 24,5% gekommen. Danach gab es in beiden Ländern zwischen 1993 und 1997 einen weitgehend parallelen Rückgang der Strafbefehlsanträge mit dem Ergebnis, dass zuletzt in Niedersachsen eine Quote von 26,0% erreicht wurde und in Schleswig-Holstein 20,9%. In absoluten Zahlen betrachtet, ergibt sich für Niedersachsen ein Anstieg der Anträge auf Strafbefehl um 12,0% (von 50439 auf 56479), in Schleswig-Holstein ein Rückgang um 17,0% (von 18756 auf 15572).

Abbildung 12: Der Anteil der Strafbefehlsanträge an allen anklagefähigen Verfahren in Niedersachsen und Schleswig-Holstein, 1990 bis 1997



Für die Häufigkeit von Ersatzfreiheitsstrafen ist diese Entwicklung möglicherweise deshalb von Bedeutung, weil man davon ausgehen muss, dass die Staatsanwaltschaften vor der Beantragung eines Strafbefehls zu den persönlichen Verhältnissen des Beschuldigten nur eine sehr summarische Prüfung vornehmen können. Eine Beweisaufnahme, die der richterlichen Vernehmung des Beschuldigten zur Person vergleichbar wäre, findet nicht statt. Man wird deshalb unterstellen können, dass die finanzielle Leistungsfähigkeit der von Strafbefehlen betroffenen Personen in einem beachtlichen Teil der Fälle falsch eingeschätzt worden ist. Dadurch besteht ein erhöhtes Risiko, dass die im Strafbefehl verhängte Geldstrafe zu hoch ausfällt. Zwar hat der Betroffene die Möglichkeit des Einspruchs mit der Folge, dass er dann vor Gericht seine geringere Leistungsfähigkeit belegen und damit eine Herabsetzung der Geldstrafe erreichen kann. Man wird aber davon ausgehen müssen, dass besonders sozial schwache Personen davon keinen Gebrauch machen und die Dinge auf sich zukommen lassen. Als Folge droht dann die Anordnung einer Ersatzfreiheitsstrafe. Die in Niedersachsen häufigere Anordnung von Strafbefehlen kann also durchaus dazu beigetragen haben, dass es hier zu einem stärkeren Anstieg der Ersatzfreiheitsstrafen gekommen ist als in Schleswig-Holstein. Auch diese Frage soll im Rahmen des Forschungsprojektes näher untersucht werden.

4.3 Die Entlassungspraxis aus dem Strafvollzug

Bisher haben wir zur Erklärung der unterschiedlichen Entwicklung der Gefangenenzahlen in Niedersachsen und Schleswig-Holstein Einflussfaktoren erörtert, die den „Zufluss“ betreffen. Als letztem Punkt wollen wir uns nun dem „Abfluss“ zuwenden, der Entlassung aus dem Strafvollzug. So wäre denkbar, dass der in Niedersachsen stärkere Anstieg der Gefangenenzahlen auch davon herrührt, dass dort im Vergleich zu Schleswig-Holstein weniger Personen aufgrund vorzeitiger Strafrestaussetzungen entlassen worden sind.

In der Strafvollzugsstatistik (Fachserie 10, Reihe 4.2 des Statistischen Bundesamtes) werden jährlich die Zahlen der Entlassungen „wegen des Endes der verbüßten Strafe“ und „wegen einer vorzeitigen Strafrestaussetzung“ tabelliert. Theoretisch wäre es denkbar, auf der Basis dieser Daten festzustellen, wie sich der Anteil der Strafrestaussetzungen im Laufe der 90-er Jahre in beiden Bundesländern entwickelt hat. Entsprechende Berechnungen haben wir bisher deswegen nicht durchgeführt, weil es Zweifel an der Datenqualität gibt. Böhm und Ehrhard (1984) ermittelten für Hessen, dass der Entlassungsbegriff zwischen verschiedenen Anstalten unterschiedlich ausgelegt und nur selten in genauer Anlehnung an die durch die Vollzugsgeschäftsordnung (VGO) vorgegebene Definition verwandt wird. So sieht die VGO eigentlich vor, als Abgänge nicht nur solche Personen zu registrieren, die entlassen werden. Dazu zählt auch, wer eine Freiheitsentziehung beendet, aber aufgrund einer weiteren Strafe in Haft bleibt. Nach den Feststellungen von Böhm und Ehrhard haben sich an diese Vorgaben nur wenige Anstalten gehalten mit der Folge, dass die in der Strafvollzugsstatistik angegebenen Zahlen systematisch verzerrt sind. Es gibt auch noch ein weiteres Problem: Die Zahl der Personen, deren Strafrest vorzeitig ausgesetzt wurde, lässt sich auch deswegen nicht zur Zahl der Personen, die ihre Strafe voll verbüßen mussten, in Beziehung setzen, weil in letztere auch die Verbüßer von kurzen und Ersatzfreiheitsstrafen eingehen. Deren Strafen sind nicht vorzeitig aussetzbar, so dass sie die Statistik zu Vollverbüßungen aufblähen.

Vorläufig können wir zur Beurteilung der Situation nur auf Informationen zurückgreifen, die uns von den Landesjustizministerien übermittelt werden. Danach deutet sich zumindest im Hinblick auf Niedersachsen an, dass es trotz der Überbelegung der Anstalten zumindest teilweise zu einem Rückgang der vorzeitigen Entlassungen gekommen ist. So lag in der JVA Uelzen der Anteil der Strafrestaussetzungen unter allen Entlassungen im Jahr 1995 bei knapp 45 %. Danach ist er kontinuierlich gesunken und lag 1999 nur noch bei 30 %. Ferner hat nach Angaben des Niedersächsischen Justizministeriums die durchschnittliche Vollzugsdauer in verschiedenen Haftanstalten Niedersachsens in der Zeit zwischen Anfang 1998 und Anfang 2000 um ca. 100 Tage zugenommen. Denkbar erscheint, dass dieser Anstieg auch eine Folge der Mitte 1998 in Kraft getretenen Strafrechtsreform ist, die die vorzeitigen Entlassungen aus der Haft deutlich erschwert hat.

Diese ausschnitthaften Befunde sind als erste Hinweise darauf zu bewerten, dass die Kontrolle der Strafaussetzungspraxis für das Forschungsprojekt erhebliche Bedeutung hat. Noch ist allerdings nicht absehbar, auf welchem methodischen Wege wir die notwendige Klärung herbeiführen können.

5. Zusammenfassung der bisherigen Ergebnisse und weitere Perspektiven des Forschungsprojektes

Nach den uns von den Landesjustizverwaltungen übermittelten Daten ist im Laufe der nächsten fünf Jahre bundesweit mit einem Ausbau des Strafvollzuges zwischen 9.000 und 12.000 Haftplätze zu rechnen. Insgesamt erhöht sich dadurch die Aufnahmekapazität des Strafvollzuges um 11,9 – 15,9%. Die Kosten der Baumaßnahmen betragen ca. 2,8 Milliarden DM. Ferner erhöhen sich die Betriebskosten des Strafvollzuges wegen der neuen Haftplätze massiv. Mit dieser Erweiterung des Strafvollzuges reagieren die Bundesländer auf den starken Anstieg der Gefangenenzahlen, der sich im Laufe der 90-er Jahre ergeben hat. Auffallend ist, dass es trotz der hohen Kosten, die damit auf die Landesjustizverwaltungen zukommen, bisher kaum eine öffentliche Debatte dazu gibt, wie diese Entwicklung zu erklären ist. Muss man sie als fast unvermeidbare Folge des Kriminalitätsanstiegs sehen, den es in der ersten Hälfte der 90-er Jahre gegeben hat, oder ist sie primär die Konsequenz einer veränderten Entscheidungspraxis, gar einer wachsenden Strafhärte der Strafjustiz? Das KFN möchte mit seiner Untersuchung zur Klärung dieser Fragen einen Beitrag leisten.

Bereits eine erste Analyse zu Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik und der Strafverfolgungsstatistik lässt Zweifel daran aufkommen, ob der Anstieg der Gefangenenzahlen primär mit der Kriminalitätsentwicklung erklärt werden kann²³. Die Gesamtzahl der verhängten Haftjahre ist in den alten Bundesländern zwischen 1990/91 und 1997/98 mit einem Plus von ca. 40% weit stärker angewachsen als dies der Zuwachs an Angeklagten (+ 7,2%) erwarten ließ. Für eine vertiefte Untersuchung der Fragestellung haben wir die Entwicklung der Strafverfolgungspraxis in Niedersachsen und Schleswig-Holstein analysiert – den beiden Flächenstaaten, die im Vergleich von 1990 zu 1998 den stärksten bzw. schwächsten Anstieg der insgesamt gezählten Gefangenen aufweisen (Niedersachsen + 55 %, Schleswig-Holstein + 16,7%). Dieser Vergleich liegt auch deshalb nahe, weil die beschriebenen Divergenzen zum Anstieg der Gefangenenzahlen beträchtliche Haushaltskonsequenzen haben. Einschließlich der Betriebskosten während der ersten fünf Jahre nach Fertigstellung der neuen 1.400 Haftplätze muss man in Niedersachsen mit Mehrkosten des Strafvollzuges in Höhe von etwa 800 Millionen DM rechnen, in Schleswig-Holstein dagegen nur mit einem Betrag von ca. 77 Millionen DM. Dem Land Niedersachsen entstehen pro 100.000 Einwohner durch den Neubau und den Betrieb von Haftplätzen innerhalb der Bauzeit und den ersten fünf Jahren nach der Fertigstellung Mehrkosten des Strafvollzuges in Höhe von knapp 10 Millionen DM (stabile Bevölkerungszahlen und volle Auslastung der Haftplatzkapazitäten vorausgesetzt). Im Vergleich der westdeutschen Flächenländer ist dies der höchste Betrag. Der zweitniedrigste Wert nach Nordrhein-Westfalen errechnet sich für Schleswig-Holstein mit 2,8 Millionen DM pro 100.000 Einwohner.

Im Vergleich der Strafverfolgungspraxis der beiden Länder zeigen sich die größten Unterschiede bei der Anklagepraxis und der Strafzumessung gegenüber Gewalttätern. Am deutlichsten wird das anhand der Summe der Haftjahre, die wegen solcher Straftaten verhängt

²³ Vergleiche dazu auch die Untersuchungen von Blumstein und Allen (1999), Graham (1990), Sheldon & Brown (1991), die in Bezug auf andere Länder bzw. Zeitpunkte zu ähnlichen Schlussfolgerungen gelangen.

wurde. Im Vergleich der Doppeljahre 1990/91 zu 1997/98 hat sie in Niedersachsen um 54,4% zugenommen, in Schleswig-Holstein dagegen nur um 9,6 %. Dies ist zunächst die Folge einer erheblich divergierenden Anklagepraxis. Trotz eines starken Anstiegs des Anteils der Jugendlichen unter den Beschuldigten haben die Staatsanwälte in Niedersachsen seit Anfang der 90-er Jahre das Anklagerisiko bei Gewaltdelikten erheblich erhöht, während sich für Schleswig-Holstein eine leicht sinkende Quote ergibt. Eine gewichtige Rolle spielt beim Anstieg der Haftjahre aber auch, dass die Strafrichter in Niedersachsen zusätzlich das Risiko der Angeklagten, zu unbedingtem Freiheitsentzug verurteilt zu werden, erheblich gesteigert haben und dass dort ferner gegenüber Gewalttätern – anders als in Schleswig-Holstein – die Dauer des angeordneten Freiheitsentzuges leicht erhöht wurde.

Gegenüber Drogentätern hat die Strafjustiz in beiden Ländern während des Untersuchungszeitraums die Summe der angeordneten Haftjahre deutlich erhöht – und dies in etwa demselben Umfang. Die Tatsache, dass die Gesamtzahl der Haftjahre in Niedersachsen während des Untersuchungszeitraumes weit stärker angestiegen ist als in Schleswig-Holstein, beruht neben den beschriebenen Divergenzen zur Strafverfolgung von Gewalttätern primär darauf, dass in Niedersachsen Angeklagte von Diebstahls- und Vermögensdelikten sowie sonstigen Straftaten mit einem höheren Anklagerisiko zu rechnen haben als in Schleswig-Holstein und auch hier die nachfolgenden Strafzumessungsentscheidungen härter ausfallen. Die Unterschiede beider Länder fallen bei diesen Deliktgruppen allerdings geringer aus als bei der Gewaltkriminalität.

Ergänzend haben wir überprüft, welches Bild sich ergibt, wenn man die Strafverfolgungspraxis der einzelnen Landgerichtsbezirke analysiert. Vor allem innerhalb Niedersachsens zeigen sich hier beträchtliche regionale Unterschiede. Am stärksten sind sie bei den Gewaltdelikten ausgeprägt. Das Spektrum reicht hier vom Landgerichtsbezirk Stade, in dem es im Vergleich der Doppeljahre zu einem Rückgang der insgesamt angeordneten Haftjahre gekommen ist (-19,3 %) bis zu dem Landgerichtsbezirk Bückeburg, wo sich die Summe der angeordneten Haftjahre in dieser Zeit etwa verfünffacht hat. Auffallend ist, dass gerade auch im Vergleich benachbarter Regionen extreme Divergenzen auftreten. Ein ähnliches Bild vermittelt der Regionalvergleich zur Strafverfolgung gegenüber Drogentätern. Zu Diebstahlsdelikten, Verkehrsstraftaten und sonstigen Delikten fallen die regionalen Unterschiede der Strafverfolgungspraxis dagegen weit geringer aus.

Diese erste Zwischenbilanz lässt erkennen, dass sowohl im Vergleich der beiden Bundesländer wie auch der Landgerichtsbezirke die stärksten regionalen Divergenzen primär zu den Straftaten auftreten, von denen sich die Allgemeinheit besonders bedroht fühlt – der Gewaltkriminalität und den Drogendelikten. Hier wird die Strafverfolgung möglicherweise weit stärker von Emotionen beeinflusst als bei Diebstahls- und Vermögensdelikten oder Verkehrsstraftaten. Die Vermutung liegt nahe, dass darin ein wesentlicher Grund für die starken regionalen Schwankungen begründet ist, die wir bei Gewaltdelikten und Drogentätern sowohl zum Anklageverhalten der Staatsanwälte wie zur Strafzumessung der Richter beobachten konnten.

Überdies konnten wir feststellen, dass in beiden Bundesländern die Strafverfolgung der Nichtdeutschen den größten Anteil an dem registrierten Anstieg der verhängten Haftjahre ausmacht. Angesichts der gravierenden Differenzen zwischen den Entwicklungen bei deutschen und nichtdeutschen Tatverdächtigen, Angeklagten und Verurteilten, wird hier ein Schwerpunkt des Forschungsprojektes liegen. Die bisher durchgeführten Datenanalysen legen die Vermutungen nahe, dass es im Laufe der 90-er Jahre zu einer wachsenden Ungleichbehandlung von Deutschen und Ausländern gekommen ist. Die uns bisher zur Verfügung stehenden Datenquellen reichen freilich allein nicht aus, diese Hypothese fundiert überprüfen zu können. Vor allem die geplante Aktenanalyse soll uns hierzu differenzierte Erkenntnisse vermitteln.

Schon die bisher erarbeiteten Befunde regen dazu an, sich über die Konsequenzen von unterschiedlichen Handlungsmustern der Strafverfolgung Gedanken zu machen. Bewertet man die festgestellten regionalen Divergenzen der Anklagepraxis sowie der Strafzumessung primär als Ausdruck unterschiedlicher lokaler Justizkulturen, dann hätte für die niedersächsische Strafjustiz in den 90-er Jahren Spielraum bestanden, den Kurs einzuschlagen, der sich in den Landgerichtsbezirken Stade, Oldenburg und Lüneburg ergeben hat. Dann aber wäre in Niedersachsen die Summe der insgesamt verhängten Haftjahre nur etwa in dem Umfang angestiegen, wie wir das in Schleswig-Holstein beobachtet haben. Als weitere Folge hätte es einen weit geringeren Bedarf an Neubauten von Strafanstalten gegeben mit der Konsequenz einer Kostenersparnis (einschließlich der Betriebskosten für fünf Jahre) in Höhe von mindestens 400 bis 500 Millionen DM.

Wir stellen diese Überlegungen schon jetzt zur Diskussion, weil sie bewusst machen, dass die verschiedenen, in Niedersachsen und anderen Bundesländern anzutreffenden Varianten der Strafverfolgungspraxis auch ihre haushaltspolitischen Konsequenzen haben. Darüber hinaus wollen wir auf einen weiteren Aspekt aufmerksam machen, der in der öffentlichen Diskussion nur selten Beachtung findet. Der in einigen Regionen Niedersachsens offenbar eingeschlagene Kurs einer nachhaltigen Strafverschärfung erscheint nur dann gerechtfertigt, wenn damit die Erwartung verbunden werden kann, dass die Sicherheit der Bürger auf diese Weise besser geschützt wird. Hiergegen ist jedoch nach dem Stand der kriminologischen Forschung Skepsis angebracht. Es dominieren Erkenntnisse, wonach von einer nachhaltigen Erhöhung des Strafniveaus weder spezialpräventive noch generalpräventive Wirkungen erwartet werden können.²⁴

Beachtung verdient ferner die Tatsache, dass sich die Gesamtzahl der registrierten Straftaten in Schleswig-Holstein im Verlaufe der 90er Jahre nicht erhöht hat. Im Gegenteil: Im Vergleich der Doppeljahre 1990/91 und 1997/98 ist dort pro 100000 der Bevölkerung sogar ein Rückgang der polizeilich erfassten Kriminalität festzustellen (-5,0%), der zudem stärker ausfällt als in Niedersachsen (-1,8%). Auch wenn man diese Quoten angesichts des hohen Dunkelfeldes der nicht angezeigten Delikte nicht als verlässlichen Maßstab für Erfolg oder Misserfolg der Strafjustiz bewerten sollte, lässt sich doch eines feststellen: Die

²⁴ vgl. z.B. die Befunde in Heinz 1990; Kerner, Dolde & Mey 1996; Pfeiffer 1990; Schumann 1989; Streng 1991 und die diesem Zusammenhang in Abschnitt 3.4 zitierten Nachweise.

polizeilichen Daten geben kein Signal, dass Schleswig-Holstein einen falschen Kurs eingeschlagen hat.

Die oben dargestellten Ergebnisse der Datenanalyse bieten nur ansatzweise Erklärungen dafür, warum es im Vergleich der beiden Bundesländer und der Landgerichtsbezirke zu derart großen regionalen Divergenzen der Strafverfolgungspraxis gekommen ist. Dies gilt auch im Hinblick auf die Befunde, die im Vergleich der beiden Bundesländer zum Anstieg von Ersatzfreiheitsstrafen und der Untersuchungshaftanordnungen sowie zum Rückgang vorzeitiger Entlassungen in Niedersachsen dargestellt wurden. Diese Veränderungen der Strafverfolgungspraxis haben möglicherweise ebenfalls dazu beigetragen, dass die Gesamtzahl der Gefangenen in Niedersachsen seit 1990 weit stärker angestiegen ist als in allen anderen westlichen Bundesländern. Insoweit sind unsere bisherigen Erkenntnisse allerdings weit lückenhafter als wir sie oben im Hinblick auf die Verfahrens- und Sanktionspraxis in beiden Ländern vorgetragen haben. Insgesamt gilt, dass die bisher gefundenen Antworten nur Zwischenergebnisse darstellen, die neue Fragen aufwerfen. Nachfolgend soll deshalb aufgelistet werden, mit welchen Fragestellungen wir uns im weiteren Verlauf der Untersuchung auseinandersetzen wollen:

- Gibt es landesbezogene oder regionalspezifische Besonderheiten der Kriminalitätsentwicklung, die die oben dargestellten Befunde zumindest teilweise erklären können? Besondere Aspekte, auf die hier zu achten sein wird, sind insbesondere:
 - die Tatschwere (z.B. Schadenshöhe, Verletzungsfolgen, Bewaffnung usw.);
 - die Vorbelastung der Beschuldigten mit früheren Verfahren und Strafen;
 - die Altersstruktur der Beschuldigten;
 - die Nationalität bzw. ethnische Zugehörigkeit der Beschuldigten.
- Welche Einflussfaktoren haben zu den regionalen Unterschieden des Anklageverhaltens der Staatsanwaltschaften beider Länder bzw. der Landgerichtsbezirke beigetragen? Im Einzelnen wollen wir zur Beantwortung dieser Frage auf folgende Aspekte eingehen:
 - Richtlinien der Landesjustizministerien bzw. der Generalstaatsanwälte zum Entscheidungsverhalten;
 - Personalentscheidungen bei der Auswahl von Behördenleitern und Generalstaatsanwälten;
 - regionale Besonderheiten in der Arbeit der Gerichtshilfe;
 - regionale Unterschiede in den Möglichkeiten, den Täter-Opfer-Ausgleich als Alternative zu dem herkömmlichen Strafverfahren einzusetzen;
 - landesspezifische oder regionale Fortbildungsangebote;
 - regionalspezifische Traditionen des staatsanwaltschaftlichen Entscheidungsverhaltens.
- Gibt es landesbezogene oder regionalspezifische Besonderheiten, die die auftretenden Unterschiede zur Strafzumessungspraxis der Gerichte erklären können? Zu beachten sind hier insbesondere folgende Einflussfaktoren:
 - die Anträge der Staatsanwälte in den Hauptverhandlungen sowie die Häufigkeit von Strafmaßberufungen;

- die Qualität und Quantität von ambulanten Maßnahmen, die als Alternative zum Freiheitsentzug eingesetzt werden können;
- landesspezifische oder regionale Fortbildungsangebote;
- regionalspezifische Traditionen des Entscheidungsverhaltens der Strafrichter.
- Gibt es landesbezogene Besonderheiten bei der Entwicklung der Strafmentalität der Bevölkerung und damit auch der Schöffen, die die Strafeinstellungen von Staatsanwälten und Richtern beeinflussen können?
- Gibt es landesbezogene Besonderheiten zur Anordnung von Untersuchungshaft, zum Widerruf der Strafaussetzung zur Bewährung, zur Verhängung von Ersatzfreiheitsstrafen oder zur Entlassungspraxis aus dem Strafvollzug, zur Häufigkeit und Dauer von Abschiebungshaft, die den starken Anstieg der insgesamt registrierten Gefangenen in Niedersachsen teilweise erklären können?

Darüber hinaus werden, auch hinsichtlich der regionalen Differenzen zwischen Niedersachsen und Schleswig-Holstein, die Besonderheiten im Umgang mit ausländischen Tatverdächtigen und Angeklagten eine Rolle spielen. Hat sich die Zahl der AusländerInnen in einzelnen Landgerichtsbezirken besonders stark verändert, und findet dort, wo der Anstieg der nichtdeutschen Tatverdächtigen und Angeklagten besonders groß ist, auch eine schärfere Sanktionierung statt? Begehen nichtdeutsche Täter Straftaten, die schwerer sind als die der deutschen, und, vor allem, hat sich die Tatschwere in den letzten Jahren erhöht? Hat das Beherrschen der deutschen Sprache eine vermittelnde Wirkung auf die Höhe der verhängten Strafe?

Mit welchen Forschungsmethoden sollen diese Fragen beantwortet werden? Zu Teilaspekten des Projektes haben wir oben bereits Hinweise gegeben. Nachfolgend wollen wir einen Gesamtüberblick vermitteln. Im Einzelnen sind folgende Untersuchungsschritte geplant:

- Die auf der Basis der Strafverfolgungsstatistik durchgeführten Berechnungen sollen ergänzt werden durch eine Strafzumessungsanalyse auf der Basis von Bundeszentralregisterdaten. Auf diese Weise können wir zum einen die Validität der Strafverfolgungsstatistik überprüfen. Vor allem aber gewinnen wir so vertiefte Erkenntnisse zu den Sanktionen, die gegenüber den Verurteilten in früheren Jahren verhängt wurden. Wir können genauer überprüfen, in welchem Ausmaß die im Vergleich der Landgerichtsbezirke sowie der beiden Bundesländer auftretenden Unterschiede der Verfahrens- und Sanktionspraxis auf Besonderheiten in der Zusammensetzung der Angeklagten beruhen. Zudem sollen nicht nur – wie vorliegend – zwei Doppeljahre gegenübergestellt, sondern Langzeitverläufe betrachtet werden.
- Die bisher mit Hilfe der Einzeldatensätze der Strafverfolgungsstatistik erarbeiteten Erkenntnisse sowie die Befunde aus den Berechnungen, die wir mit Hilfe von Daten des Bundeszentralregisters durchführen werden, vermitteln Ausgangsbefunde dafür, zu welchen Tätergruppen und Regionen wir die geplante Aktenanalyse einsetzen sollten. Schon aus Kostengründen und wegen des beträchtlichen Arbeitsaufwandes, der für die

Geschäftsstellen der Amtsgerichte und Landgerichte mit diesem Untersuchungsschritt verbunden ist, wollen wir uns auf 2000 Akten beschränken (aus beiden Bundesländern, aus mindestens zwei Jahrgängen) .

- Unter 3.1 war oben darauf hingewiesen worden, dass wir aufklären wollen, welche landes- bzw. regionalspezifischen Einflussfaktoren es auf die Verfahrens- und Sanktionspraxis von Staatsanwälten und Richtern gibt, die nicht fallbezogen sind. Als solche wurden beispielsweise Fortbildungsveranstaltungen genannt oder Richtlinien, die das Entscheidungsverhalten von Staatsanwälten betreffen. Hingewiesen haben wir ferner auf die Personalpolitik der beiden Länder. Hinzu kommen Aspekte, die oben im Rahmen des Fragenkatalogs angesprochen wurden, wie etwa die Ausstattung und die Arbeitsschwerpunkte der Gerichtshilfe oder das regional bestehende Angebot von ambulanten Maßnahmen, die als Alternativen zum Freiheitsentzug eingesetzt werden können (z.B. der Täter-Opfer-Ausgleich, gemeinnützige Arbeit oder Betreuungsmaßnahmen der Jugendhilfe).
- Zur Bedeutung derartiger Faktoren wollen wir im Rahmen des Projektes Justizpraktiker beider Länder befragen. Geplant ist zum einen, an die (Jugend-)Staatsanwälte und (Jugend-)Strafrichter beider Länder mit Hilfe eines Fragebogens heranzutreten. Zum anderen wollen wir auf Tonband aufgezeichnete Gruppendiskussionen durchführen. Dabei wird es nicht nur um die bisher erörterten Einflussfaktoren gehen. Wir wollen auch erörtern, ob die Zunahme der Einstellungsentscheidungen in prinzipiell anklagefähigen Fällen auch auf einem weiteren Faktor beruhen kann – der Arbeitsüberlastung der Staatsanwaltschaften. Bereits in früheren Untersuchungen des KFN haben sich hierfür deutliche Hinweise ergeben (Pfeiffer, Brettfeld, Delzer & Link 1996; Delzer 1999). Die schriftliche Ermahnung eines geständigen Ersttätters ist nun einmal mit weit geringerem Arbeitsaufwand verbunden als das Diktieren einer Anklage, aus der die Verpflichtung der Staatsanwaltschaft folgt, an der gerichtlichen Hauptverhandlung mitzuwirken. Wir werden zu klären haben, welche Bedeutung diesem Faktor in beiden Bundesländern zukommt. Und schließlich beabsichtigen wir, in beiden Bundesländern mit Vertretern der Landesjustizministerien und hier insbesondere der Strafvollzugs- und der Strafrechtsabteilung Experteninterviews zu den oben skizzierten Fragen durchzuführen.

Mit Hilfe der dargestellten Untersuchungsmethoden werden wir freilich nur zu justizinternen Veränderungen Erkenntnisse gewinnen können. Völlig ausgeblendet bliebe dabei ein Einflussfaktor, der möglicherweise für die Strafzumessung von erheblicher Bedeutung ist: das Strafbedürfnis der Allgemeinheit und dessen tatsächlicher Wandel im Laufe der 90-er Jahre (vgl. dazu z.B. Kury 1998). Oben ist die Frage der Strafmoralität der Bevölkerung bereits angesprochen worden. Sollte sie sich seit Anfang der 90-er Jahre erheblich verändert haben, hat das möglicherweise Auswirkungen auf die Verfahrens- und die Sanktionspraxis der Strafjustiz gehabt. Zum einen muss man berücksichtigen, dass die Richter und Staatsanwälte Teil der Bevölkerung sind und deshalb auch an dem teilhaben, was sich an Wandel der öffentlichen Meinung zu Fragen der Kriminalität und des Strafens ergeben hat. Zum anderen müssen sich die Richter bei den Fällen der mittelschweren bis schweren

Kriminalität mit Schöffen auseinandersetzen und werden auf diese Weise unmittelbar mit Repräsentanten der Bevölkerung konfrontiert.

Bei den Überlegungen, wie wir diesem Faktor im Rahmen des Forschungsprojektes Rechnung tragen können, kam uns die Tatsache zu Hilfe, dass das Kriminologische Forschungsinstitut Niedersachsen Anfang des Jahres 1992 eine repräsentative Bevölkerungsbefragung durchgeführt hat. Zu der Datenerhebung gehörten auch Fragen zur Strafmentalität der in die Untersuchung einbezogenen Bevölkerung (vgl. Wetzels, Greve, Mecklenburg, Bilsky & Pfeiffer 1995; Gabriel & Greve 1996). Ferner wurden ihnen acht Fälle mit einem breiten Spektrum von Straftaten mit der Bitte vorgelegt, sich in die Rolle eines Richters zu versetzen und eine Sanktionsentscheidung zu treffen (vgl. Pfeiffer 1993).

Diese Befragung möchten wir bald bundesweit wiederholen und ferner durch eine Erweiterung der Zahl der in Schleswig-Holstein und Niedersachsen Befragten die Voraussetzung dafür schaffen, die Strafmentalität der Bürger beider Länder vergleichend zu analysieren. Wir werden deshalb Förderungsmittel zur Durchführung dieser Untersuchung beantragen. Sollten sie bewilligt werden, würde uns das zunächst in die Lage versetzen, in einer Gegenüberstellung der Antworten für 1992 und 2001/2002 zu klären, wie sich die Strafeinstellungen der Bevölkerung im Laufe der neun Jahre verändert haben. Darüber hinaus könnten wir analysieren, ob sich bei den Bestrafungsvorschlägen der Bürgerinnen und Bürger im Vergleich von Schleswig-Holstein und Niedersachsen die Unterschiede zeigen, die bereits zur Strafzumessungspraxis in beiden Bundesländern deutlich geworden sind. Und schließlich ist geplant, dann auch eine repräsentative Stichprobe von Schöffen, Staatsanwälten und Richtern der beiden Bundesländer in diese zweite Untersuchung einzubeziehen und ihnen die Fragen vorzulegen, die bereits von der Bevölkerungstichprobe beantwortet worden sind. Auf diese Weise möchten wir untersuchen, welche Übereinstimmungen und Divergenzen im Vergleich von Strafjustiz und Bevölkerung auftreten.

Die dargestellten Untersuchungsschritte sollen zunächst Aufschluss darüber geben, wie die Strafjustiz in den beiden Ländern ihre Handlungsspielräume wahrgenommen hat und wie die auftretenden Unterschiede erklärt werden können. Darüber hinaus erhoffen wir uns von der Gegenüberstellung der Befunde zu Niedersachsen und Schleswig-Holstein sowie den einzelnen Landgerichtsbezirken der beiden Länder grundlegende Erkenntnisse dazu, warum es im Verlauf der neunziger Jahre auch in den meisten anderen Bundesländern zu einem deutlichen Anstieg der Gefangenenzahlen gekommen ist. Für diesen abschließenden Teil des Forschungsprojektes stehen uns neben den länderbezogenen Statistiken der Polizei, der Staatsanwaltschaften und der Strafverfolgung auch die Daten des Bundeszentralregisters zur Verfügung. Sie erlauben auch für die Ebene der Landgerichtsbezirke eine differenzierte Analyse der Strafzumessungspraxis und bieten damit gute Perspektiven dafür, in Verbindung mit den für Niedersachsen und Schleswig-Holstein gewonnenen Erkenntnissen generelle Aussagen zum Anstieg der Gefangenenzahlen zu entwickeln.

Literatur

- Albrecht, Hans-Jörg (1980). *Strafzumessung und Vollstreckung bei Geldstrafen unter Berücksichtigung des Tagessatzsystems*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Albrecht, Hans-Jörg (1994). *Strafzumessung bei schwerer Kriminalität: eine vergleichende theoretische und empirische Studie zur Herstellung und Darstellung des Strafmaßes*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Beckers, Christine, Beckers, Dieter & Plumeyer, Mathias (1984). Überbelegung in niedersächsischen Vollzugsanstalten - mögliche Ursachen und Auswirkungen. *Kriminalpädagogische Praxis*, 18, 8- 16.
- Blankenburg, Eberhard, Sessar, Klaus & Steffen, Wiebke (1978). *Die Staatsanwaltschaft im Prozeß strafrechtlicher Sozialkontrolle*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Blumstein, Alfred & Beck, Allen J. (1999). Population growth in U.S. prisons, 1980-1996. *Crime and Justice. A Review of Research*, 26, 17-61.
- Böhm, Alexander & Erhard, Christopher (1984). Die Praxis der bedingten Strafrestaussatzung. Eine Untersuchung zur Anwendung des § 57 StGB in Hessen. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, 6, 365- 378.
- Clayton, Obie & Carr, Tim (1987). An empirical assessment of the effects of prison crowding upon recidivism utilizing aggregate level data. *Journal of Criminal Justice*, 15, 201- 210.
- Delzer, Ingo (1999). *Jugendgewalt in Hamburg. Eine Analyse staatsanwaltschaftlicher Verfahrensakten zu unter 21jährigen Beschuldigten von Raub- und qualifizierten Körperverletzungsdelikten des Jahres 1996*. Abschlussbericht an die Freie und Hansestadt Hamburg. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V.
- Donk, Ute & Schröer, Norbert (1999). Kommunikationsproblem in Vernehmungen mit ausländischen Beschuldigten. In Wolfgang Bilsky (Hrsg.), *Ethnizität, Konflikt und Recht. Problem von Assessment und Begutachtung in Strafverfahren mit Beteiligten ausländischer Herkunft*. Sonderheft der Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform.
- Dünkel, Frieder (1992a). *Empirische Beiträge und Materialien zum Strafvollzug*. Freiburg: Eigenverlag des Max-Planck-Instituts für Ausländisches und Internationales Strafrecht.
- Dünkel, Frieder (1992b). Probleme des Strafvollzugs nach der Wiedervereinigung. In Helmut Kury (Hrsg.), *Gesellschaftliche Umwälzung. Kriminalitätserfahrungen, Straffälligkeit und soziale Kontrolle. Das erste deutsch-deutsche kriminologiosche Kolloquium* (Bd. 54, S. 453- 478). Freiburg: Kriminologischer Forschungsbericht am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Dünkel, Frieder (1994). Untersuchungshaft als Krisenmanagement? Daten und Fakten zur Praxis der Untersuchungshaft in den 90er Jahren. *Neue Kriminalpolitik*, 6, 20- 29.
- Exner, Franz (1931). *Studien über die Strafzumessung der deutschen Gerichte*. Leipzig: Ernst Wiegandt.
- Gabriel, Ute & Greve, Werner (1996). „Strafe muß sein!“ Sanktionsbedürfnisse und strafbezogene Einstellungen: Versuch einer systematischen Annäherung. In Christian Pfeiffer & Werner Greve (Hrsg.), *Forschungsthema Kriminalität. Festschrift für Heinz Barth* (S. 185-214). Baden-Baden: Nomos.
- Gebauer, Michael (1993). Untersuchungshaft - "Verlegenheitslösung" für nichtdeutsche Straftäter? *Kriminalpädagogische Praxis*, 21, 20-26.
- Geißler, Rainer & Marißen, Norbert (1990). Kriminalität und Kriminalisierung junger Ausländer. Die tickende soziale Zeitbombe - ein Artefakt der Kriminalstatistik. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie*, 42, 663-687.
- Graham, John (1990). Decarceration in the Federal Republic of Germany: How practitioners are succeeding where policy-makers have failed. *The British Journal of Criminology*, 30, 150-170.
- Haddenhorst, Wilhelm (1971). *Die Einwirkung der Verfahrensrüge auf die tatsächlichen Feststellungen im Strafverfahren. Eine Untersuchung anhand der höchstrichterlichen Rechtsprechung eines Jahres*. Karlsruhe: C. F. Müller.
- Hartung, Hans-Joachim (1996). Die wichtigsten relativierenden Faktoren zur statistisch registrierten Kriminalität von Ausländern/Nichtdeutschen. *Der Kriminalist*, 28, 55-59.

- Heinz, Wolfgang (1990). Mehrfach Auffällige – Mehrfach Betroffene. Erlebnisweisen und Reaktionsformen. In DVJJ (Hrsg.), *Mehrfach Auffällige – Mehrfach Betroffene. Erlebnisweisen und Reaktionsformen* (S. 30-73). Godesberg: Forum.
- Heinz, Wolfgang (1998). Strafrechtspflegestatistik und Kriminalpolitik. Zuverlässige und inhaltsreiche Strafrechtspflegestatistiken als Alternative zu einer "Kriminalpolitik im Blindflug". In H.D. Schwind et al. (Hrsg.), *Festschrift für Hans Joachim Schneider zum 70. Geburtstag am 14. November 1998. Kriminologie an der Schwelle zum 21. Jahrhundert* (S.779-812). Berlin.
- Hoppenworth, Elke (1991). *Strafzumessung beim Raub. Eine empirische Untersuchung der Rechtsfolgenzumessung bei Verurteilungen wegen Raubes nach allgemeinem Strafrecht und nach Jugendstrafrecht*. München: Verlag V. Florentz.
- Kerner, Hans - Jürgen (1976). Die Stellung der Prävention in der Kriminologie. Teil A: Grundlegende Probleme der Kriminalprävention. *Kriminalistik*, 30, 1 - 5.
- Kerner, Hans-Jürgen, Dolde, Gabriele & Mey, H.-G. (Hrsg.). (1996). *Jugendstrafvollzug und Bewährung. Analysen zum Vollzugsverlauf und zur Rückfallentwicklung*. Godesberg: Forum.
- Kreuzer, Arthur (1985). Gefängnisüberfüllung - eine kriminalpolitische Herausforderung. In Hans-Dieter Schwind (Hrsg.), *Festschrift für Günter Blau zum 70. Geburtstag am 18. Dezember 1985* (S.459-486). Berlin: de Gruyter.
- Kury, Helmut (1998). Zur Sanktionseinstellung der Bevölkerung. In Hans-Jörg Albrecht et al. (Hrsg.), *Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht. Festschrift für Günther Kaiser zum 70. Geburtstag* (S. 237-267). Berlin: Duncker & Humblot.
- Langer, Wolfgang (1994). *Staatsanwälte und Richter. Justitielles Entscheidungsverhalten zwischen Sachzwang und lokaler Justizkultur*. Stuttgart: Enke.
- Langer, Wolfgang (1997). Kein Rauch ohne Feuer. Die präjudizierende Wirkung der Untersuchungshaft auf die richterliche Strafzumessungsentscheidung. *Zeitschrift für Rechtssoziologie*, 18, 53-87.
- Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang & Niemann, Heike (1997). Gleiches Strafrecht für alle? Neue Ergebnisse zur Ungleichbehandlung ausländischer Jugendlicher im Strafrecht der Bundesrepublik. *Zeitschrift für Soziologie*, 26, 35-52.
- Mansel, Jürgen (1989). *Die Selektion innerhalb der Organe der Strafrechtspflege am Beispiel von jungen Deutschen, Türken und Italienern. Eine empirische Untersuchung zur Kriminalisierung durch formelle Kontrollorgane*. Frankfurt am Main: Lang.
- Oberheim, Rainer (1985). *Gefängnisüberfüllung. Ursachen, Folgen und Lösungsmöglichkeiten in der Bundesrepublik Deutschland mit einem internationalen Vergleich*. Frankfurt/ M.: Peter Lang.
- Ostendorf, Heribert (1989). Abhandlung ohne Titel. *Schleswig-Holstein-Anzeiger*, III/1989, 35-37.
- Ostendorf, Heribert (1994). Probleme bei der Strafverfolgung aus staatsanwaltschaftlicher Sicht. *Schleswig-Holstein-Anzeiger*, XI/1994, 273-276.
- Oswald, Margit (1994). *Psychologie richterlichen Strafens*. Stuttgart: Enke.
- Pallin, Franz, Albrecht, Hans-Jörg & Fehérváry, János (1989). *Strafe und Strafzumessung bei schwerer Kriminalität in Österreich*. Freiburg: Eigenverlag Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Pfeiffer, Christian (1990). *Kriminalprävention im Jugendgerichtsverfahren* (2. Aufl.). Köln: Heymans.
- Pfeiffer, Christian (1993). Opferperspektiven. Wiedergutmachung und Strafe aus der Sicht der Bevölkerung. In Peter-Alexis Albrecht, Alexander P.E. Ehlers, Franziska Lamott, Christian Pfeiffer, Hans-Dieter Schwind & Michael Walter (Hrsg.), *Festschrift für Horst Schüler-Springorum zum 65. Geburtstag* (S. 53-80). Köln: Heymans.
- Pfeiffer, Christian (1995). Das Problem der sogenannten "Ausländerkriminalität" - empirische Befunde, Interpretationsangebote und (kriminal-)politische Forderungen. *KFN Forschungsberichte Nr. 42*. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen.
- Pfeiffer, Christian, Brettfeld, Katrin, Delzer, Ingo & Link, Gunter (1996). Steigt die Jugendkriminalität wirklich? In Christian Pfeiffer & Werner Greve (Hrsg.), *Forschungsthema Kriminalität. Festschrift für Heinz Barth*. (S. 19-53). Baden-Baden: Nomos.

- Pfeiffer, Christian, Delzer, Ingo, Enzmann, Dirk & Wetzels, Peter (1998). *Ausgrenzung, Gewalt und Kriminalität im Leben junger Menschen. Kinder und Jugendliche als Opfer und Täter*. Sonderdruck zum 24. Deutschen Jugendgerichtstag vom 18.-22. September 1998 in Hamburg. Hannover: Eigenverlag der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. (DVJJ).
- Pfeiffer, Christian & Oswald, Margit (Hrsg.). (1989). *Strafzumessung. Empirische Forschung und Strafrechtsdogmatik im Dialog*. Stuttgart: Enke.
- Pfeiffer, Christian & Schöckel, Birgitt (1990). Gewaltkriminalität und Strafverfolgung. In Hans-Dieter Schwind & Jürgen Baumann et al. (Hrsg.), *Ursachen, Prävention und Kontrolle von Gewalt. Analysen und Vorschläge zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt* (Bd. III, S. 398- 502). Berlin: Duncker & Humblot.
- Pfeiffer, Christian & Strobl, Rainer (1992). Kann man der Strafverfolgungsstatistik trauen? Ein Vergleich mit Bundeszentralregisterdaten offenbart gravierende Divergenzen und Mängel. In Bundesministerium der Justiz / Kriminologische Zentralstelle (Hrsg.), *Die Zukunft der Personenstatistiken im Bereich der Strafrechtspflege* (S. 107-135). Wiesbaden: Eigenverlag der Kriminologischen Zentralstelle.
- Projektgruppe Überbelegung (1998). *Auswirkungen der Überbelegung auf die Justizvollzugsanstalten, die Bediensteten und die Gefangenen*. Arbeitspapier der Projektgruppe Überbelegung Hannover: Niedersächsisches Ministerium der Justiz.
- Rehn, Gerhard (1984). Haftplätze, Belegung und Überbelegung: Mehr Fragen als Antworten. *Kriminalpädagogische Praxis*, 18, 2- 7.
- Savelsberg, Joachim (1987). Müssen Minderheiten für den Pillenknick zahlen? Der Rückgang der Jahrgangsstärken und die Kriminalisierung junger Ausländer. In Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen (Hrsg.), *Und wenn es künftig weniger werden- Die Herausforderung der geburtenschwachen Jahrgänge* (S. 361- 377). München: Eigenverlag der DVJJ.
- Schöch, Heinz (1973). *Strafzumessungspraxis und Verkehrsdelinquenz. Kriminologische Aspekte der Strafzumessung am Beispiel einer empirischen Untersuchung zur Trunkenheit im Verkehr*. Stuttgart: Enke.
- Schöch, Heinz (1988). Göttinger Generalpräventionsforschung. In Günther Kaiser, Helmut Kury & Hans-Jörg Albrecht (Hrsg.), *Kriminologische Forschung in den 80er Jahren. Projektberichte aus der Bundesrepublik Deutschland* (Bd. 35/ 1, S. 227- 246). Freiburg: Eigenverlag Max-Planck- Institut.
- Schöch, Heinz (1992). Wie erfolgreich ist das Strafrecht? Wirkungen freiheitsentziehender und ambulanter Sanktionen. In Jörg-Martin Jehle & Rudolf Egg (Hrsg.), *Individualprävention und Strafzumessung. Ein Gespräch zwischen Straffjustiz und Kriminologie* (S.243-282). Wiesbaden: Eigenverlag der Kriminologischen Zentralstelle.
- Schöch, Heinz (1999). Verzicht auf Sanktionsnormen im Straßenverkehrsrecht- ein Beitrag zur Effektivität von Verhaltensnormen? In Hagen Hof & Gertrude Lübke- Wolff (Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen* (S. 235- 244). Baden- Baden: Nomos.
- Schott, Tilmann (2000). Justizvollzug in Mecklenburg-Vorpommern. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, 49, 90-105.
- Schumann, Karl F. (1989). *Positive Generalprävention: Ergebnisse und Chancen der Forschung*. Heidelberg: Müller.
- Schumann, Karl F. (1996). Wenn der Papiertiger faucht- oder: Klappt Abschreckung durch Strafrecht? *Kriminologisches Journal*, 28 (4), 293- 295.
- Schumann, Karl F. (1999). Experimente mit Kriminalitätsprävention. In Hagen Hof & Gertrude Lübke- Wolff (Hrsg.), *Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen* (S. 501- 513). Baden- Baden: Nomos.
- Sheldon, Randall G. & Brown, William B. (1991). Correlates of jail overcrowding: A case study of a county detention center. *Crime and Delinquency*, 37, 347- 362.
- Streng, Franz (1991). *Strafrechtliche Sanktionen. Grundlagen und Anwendung*. Stuttgart: Kohlhammer.

- Streng, Franz (1984). *Strafzumessung und relative Gerechtigkeit. Eine Untersuchung zu rechtlichen, psychologischen und soziologischen Aspekten ungleicher Strafzumessung*. Heidelberg: R.v. Decker's.
- Villmow, Bernhard (1990). Polizei, Justiz und Sozialarbeit im Umgang mit mehrfach auffälligen jungen Ausländern. In Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen (Hrsg.), *Mehrfach Auffällige- Mehrfach Betroffene. Erlebniswelten und Reaktionsformen* (Bd. 42, S. 155-169). Bonn: Forum Verlag Godesberg.
- Villmow, Bernhard (1995). Ausländer in der strafrechtlichen Sozialkontrolle. *Bewährungshilfe*, 42, 155-169.
- Villmow, Bernhard, Sessar, Klaus & Vonhoff, Bernd (1993). Kurzstrafenvollzug: einige Daten und Überlegungen. *Kriminologisches Journal*, 25, 205- 224.
- Walter, Joachim (1993). Auch wenn Cassandra selten gehört wird. *DVJJ - Journal*, 143, 245-250.
- Walter, Michael (1999). *Strafvollzug*. Stuttgart: Boorberg.
- Wetzels, Peter, Greve, Werner, Mecklenburg, Eberhard, Bilsky, Wolfgang & Pfeiffer, Christian (1995). *Kriminalität im Leben alter Menschen*. Stuttgart: Kohlhammer.

Liste der KFN Forschungsberichte (Stand Februar 2001)

Die Forschungsberichte werden im folgenden in der Reihenfolge ihres Erscheinens aufgelistet. In dieser Liste sind hier nur die letzten zehn Forschungsberichte aufgeführt. Eine vollständige Liste kann beim Sekretariat des KFN angefordert werden. Die Berichte können, nach Rücksprache mit der Institutsbibliothek, im KFN eingesehen werden. Sie können - sofern sie nicht vergriffen sind - auch auf Anfrage (bitte dabei Nr. des Forschungsberichtes angeben!) gegen Erstattung des Selbstkostenpreises sowie der anfallenden Portokosten zugesandt werden. Bestellungen sind zu richten an: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen e.V. (KFN), Frau Saßnick, Lützerodestr. 9, D-30161 Hannover. Telefonische Anfragen werden unter 0511-34836-11 oder 34836-21 beantwortet. E-mail Anfragen können an folgende Anschrift zugeschickt werden: kfn@kfn.uni-hannover.de. Die Kosten für Kopien (DM 0,10 pro Seite), falls der Forschungsbericht nicht gebunden erhältlich ist, trägt ebenfalls der Besteller.

- 75 OHLEMACHER, T. (1999). *Empirische Polizeiforschung in der Bundesrepublik Deutschland - Versuch einer Bestandsaufnahme.* (gebunden, DM 9,-).
- 76 PFEIFFER, C. & WETZELS, P. (1999). *The structure and development of juvenile violence in Germany: a proposition paper based on current research findings.* (gebunden, DM 8,-).
- 77 HOSSER, D. & GREVE, W. (1999). *Gefängnis und die Folgen. Identitätsentwicklung und kriminelles Handeln während und nach Verbüßung einer Jugendstrafe.* JuSt-Bericht Nr. 3. (gebunden, DM 20,-)
- 78 BERESWILL, M. (1999). *Gefängnis und Jugendbiographie. Qualitative Zugänge zu Jugend, Männlichkeitsentwürfen und Delinquenz.* JuST-Bericht Nr. 4. (gebunden, DM 15,-).
- 79 BERESWILL, M. (1999). *Was ist denn das für'n Kindergarten hier. Die biographische Positionierung eines Jugendlichen in einer geschlossenen Anstalt.* JuST-Bericht Nr.5 (gebunden, DM 8,-)
- 80 PFEIFFER, C. & WETZELS, P./ENZMANN, D. (1999): *Innerfamiliäre Gewalt gegen Kinder und Jugendliche und ihre Auswirkungen.* (gebunden, DM 12,-)
- 81 PFEIFFER, C. & WETZELS, P. (2000): *Junge Türken als Täter und Opfer von Gewalt.* (gebunden, DM 8,-)
- 82 BERESWILL, M. (Hrsg.) (2001): *Haft (er) leben, Zentrale Überlebensstrategien und biographische Selbstentwürfe männlicher Jugendlicher in Haft.* JuST-Bericht Nr. 6 (gebunden DM 13,-)
- 83 OHLEMACHER, T. u.a. (2001): *Anti-Aggressivitäts-Training und Legalbewährung: Versuch einer Evaluation.* (gebunden 10,-)
- 84 SUHLING, St. & SCHOTT, T. (2001): *Der Anstieg der Gefangenenzahlen in Deutschland – Folge der Kriminalitätsentwicklung oder wachsender Strafhärte?* (gebunden DM 18,-)

PFEIFFER/DELZER/ENZMANN/WETZELS (1998): „*Ausgrenzung, Gewalt und Kriminalität im Leben junger Menschen - Kinder und Jugendliche als Opfer und Täter*“

(enthalten in der Dokumentation „Kinder und Jugendliche als Opfer und Täter, Prävention und Reaktion“, Dokumentation des 24. *Deutschen Jugendgerichtstag 1998*, DVJJ Schriftenreihe, Band 30, DM 69,--

zu bestellen bei der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen, Lützerodestraße 9, 30161 Hannover, Tel.: 0511/3483640, Fax: 0511/3180660.

„Zur Struktur und Entwicklung der Jugendgewalt in Deutschland“

Thesenpapier auf Basis aktueller Forschungsbefunde von Christian Pfeiffer/Peter Wetzels

außerdem :

Wetzels et al. (2000): „*Gewalterfahrungen und Delinquenz Jugendlicher in Delmenhorst.*“ Eine Totalerhebung bei Schülerinnen und Schülern der 9. und 10. Jahrgangsstufe und des Berufsvorbereitungsjahres. KFN-Forschungsbericht. DM 20,--.

KFN-Hompage im Internet: www.kfn.de