

Die Entwicklung der Gefangenenraten in Österreich (1980-2004) und ihre Hintergründe¹

Arno Pilgram

Zur Deskription der Entwicklung

Die Zahl der in österreichischen Justizanstalten angehaltenen Personen variiert im Beobachtungszeitraum zwischen 5.946 und 8.636 (Jahresdurchschnitt). Für sinnvolle internationale Vergleiche bedarf es der Relativierung dieser Zahlen an Bezugsgrößen. Dies sind jedenfalls die Größe der Wohnbevölkerung (oder die strafmündige Bevölkerung, u.U. auch die Bevölkerung im mittleren – „riskanten“ – Alter), für kriminalpolitisch qualifizierende oder typisierende Vergleiche sind es die Zahlen der polizeilich ermittelten und strafrechtlich verfolgten Personen, oder der schließlich gerichtlich Verurteilten (insgesamt, oder der zu teil/unbedingten Freiheitsstrafen Verurteilten).

Auf 100.000 der Wohnbevölkerung kommen in Österreich zwischen 78 und 114 Inhaftierte, wobei die höchsten Werte (>100) auf die Periode vor 1987 entfallen, die niedrigsten (<90) und stabilsten auf die Zeit zwischen 1988 und 2001. Einem sehr dynamischen Rückgang in den Jahren 1982 bis 1989, während welcher sich der Anstaltenbelag um ca. ein Drittel vermindert, folgt ein Jahrzehnt mit zunächst leichtem Anstieg und danach anhaltender Entspannung. Erst ab 2000 zeigt sich eine neuerliche Wende und eine bisher ungestoppte Belagszunahme (bis 2004 um 17%).

Aus der Gegenüberstellung von Gefangenenpopulation und von Zahlen polizeilich zur Anzeige gebrachter, gerichtlich und insbesondere zu Freiheitsentzug verurteilter Personen, lässt sich ersehen, dass in den 1980er Jahren die Zahl der teil/unbedingt Verurteilten (Freiheitsstrafen) stärker noch als die Zahl der Verurteilten hinter der relativ konstanten Anzahl angezeigter Straftäter zurückbleibt, d.h. dass vor allem mit freiheitsentziehenden Verurteilungen zunehmend restriktiv umgegangen wird, wohingegen zunächst die Anstaltenpopulation infolge durchschnittlich längerer Haftzeiten sich nur relativ wenig reduziert. Erst 1988 – das Wirksamwerden des StrÄG 1987 – bringt hier den Knick nach unten. Doch bald danach, zwischen 1989 und 1991, steigen die gerichtlich verurteilten Personen zunächst stärker an als die polizeilich angezeigten, ohne dass die Gefängnispopulation davon ganz so stark betroffen ist. Im weiteren Verlauf der 1990er Jahre fallen die Verurteilungen insgesamt stark, die zu teil/unbedingten Freiheitsstrafen weniger stark ab, während die Gefangenenpopulation dank neuerlicher (durchschnittlicher) Haftzeitverlängerung auf konstantem Niveau bleibt. Ab dem Jahr 2000 sind es die Verurteilungen zu teil/unbedingten Strafen, die teilweise stärker zunehmen als die Zahl der polizeilich angezeigten Personen und auch der Anstaltenbelag selbst. Auf der

¹ Forschungsbeitrag im Rahmen des „Mare Balticum-Projekts: Kriminalitätsentwicklung, gesellschaftliche Veränderungen, Massenmedien, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und ihre Auswirkungen auf unterschiedliche Gefangenenraten“ an der Ernst Moritz Arndt-Universität Greifswald

anderen Seite sind nunmehr gerichtliche Verurteilungen insgesamt durch neue Diversionsregelungen sogar extrem zurückgedrängt.

Man könnte, gestützt auf diese Daten, eine kriminalrechtspraktische Phasenabfolge der folgenden Art konstatieren: Einer Phase der **Entprisonisierung** (1981-89) folgt eine kurze **Korrekturperiode** (1989-93; im Zusammenhang auch mit ungünstigen Kriminalitätsanzeigentwicklungen), danach eine Phase der allgemeinen **Entkriminalisierung** (1993-2000; dank zunehmender diversioneller Praktiken), was aber ohne Auswirkung auf die Anstaltenpopulation bleibt, zuletzt eine Phase der **Prisonisierung** (2000-2004), die wiederum nichts an der eingeschlagenen Diversions/Entkriminalisierungspraxis ändert, also eine Phase in typischer Weise polarisierter Kriminalrechtspolitik. (Vgl. Tabellen 1 und 1a, Diagramm 1)

Tabelle 1: Indikatoren für die Entwicklung von Kriminalisierung und Strafpraxis in Österreich

Jahr	Polizeilich ermittelte Täter (dem Gericht angezeigt)	Gerichtlich verurteilte Personen	verhängte (teil-) unbedingte Freiheitsstrafen	(teil-) unbedingte Freiheitsstrafen pro 100 Verurteilungen	Gefängnisbelag (Jahresmittel)	1 Jahr Freiheitsentzug pro 100			mittlere Dauer der verbüßten Strafe
						ermittelte Täter	Verurteilte Personen	(teil-) unbedingte Freiheitsstrafen	
1980	176.799	83.626	9.375	11,2	8.102	21,8	10,3	1,16	315
1981	186.564	88.726	10.221	11,5	8.650	21,6	10,3	1,18	309
1982	186.904	86.862	9.875	11,4	8.636	21,6	10,1	1,14	319
1983	184.457	86.051	10.006	11,6	8.538	21,6	10,1	1,17	311
1984	187.019	85.669	9.494	11,1	8.471	22,1	10,1	1,12	326
1985	184.753	84.096	9.258	11,0	8.463	21,8	9,9	1,09	334
1986	181.637	79.992	8.723	10,9	8.050	22,6	9,9	1,08	337
1987	173.212	76.596	7.957	10,4	7.560	22,9	10,1	1,05	347
1988	171.419	67.756	7.598	11,2	6.318	27,1	10,7	1,20	304
1989	170.773	63.298	7.399	11,7	5.946	28,7	10,6	1,24	293
1990	176.649	71.722	8.017	11,2	6.390	27,6	11,2	1,25	291
1991	183.177	75.155	7.969	10,6	6.750	27,1	11,1	1,18	309
1992	197.261	74.419	8.331	11,2	7.029	28,1	10,6	1,19	308
1993	195.670	74.937	8.626	11,5	7.184	27,2	10,4	1,20	304
1994	201.757	69.485	8.590	12,4	6.913	29,2	10,1	1,24	294
1995	199.036	69.779	8.166	11,7	6.714	29,6	10,4	1,22	300
1996	203.623	66.980	8.203	12,2	6.786	30,0	9,9	1,21	302
1997	203.132	65.040	7.950	12,2	6.952	29,2	9,4	1,14	319
1998	204.718	63.864	8.134	12,7	7.023	29,1	9,1	1,16	315
1999	205.312	61.954	8.319	13,4	6.975	29,4	8,9	1,19	306
2000	199.310	41.624	7.730	18,6	6.862	29,0	6,1	1,13	324
2001	203.877	38.763	8.039	20,7	7.059	28,9	5,5	1,14	321
2002	210.713	41.078	8.861	21,6	7.530	28,0	5,5	1,18	310
2003	229.143	41.749	9.369	22,4	7.881	29,1	5,3	1,19	307
2004	247.425	45.185	10.886	24,1	8.443	29,3	5,4	1,29	283

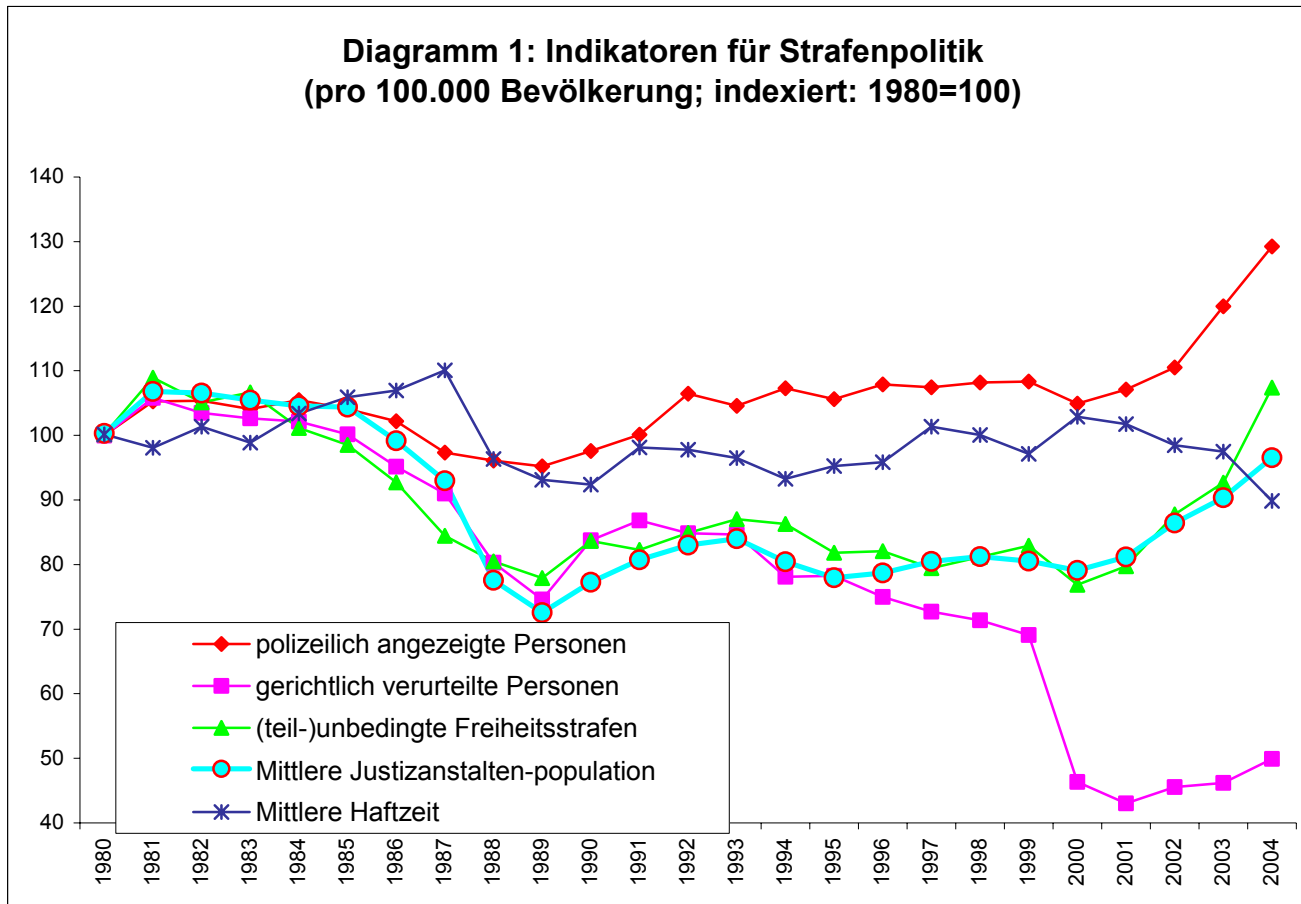
Quellen: Polizeiliche Kriminalstatistik (hrsg. jährl. vom BMI), Gerichtliche Kriminalstatistik (hrsg. jährl. vom ÖStat), Statistische Übersicht über den Strafvollzug (hrsg. jährlich vom BMJ); eigene Berechnungen; ab 2000 Sicherheitsberichte

Tabelle 1a: Indikatoren für die Entwicklung der Gefängnisstrafen in Österreich

Jahr	Wohnbevölkerung (Jahres- durchschnitt)	pro 100.000 Bevölkerung								
							indexiert: 1980 = 100			
		Polizeilich ermittelte Täter (dem Gericht an- gezeigt)	Gerichtlich verurteilte Personen	verhängte (teil-) un- bedingte Frei- heitsstrafen	Gefängnisbelag (Jahresmittel)	Polizeilich ermittelte Täter (dem Gericht an- gezeigt)	Gerichtlich verurteilte Personen	verhängte (teil-) un- bedingte Frei- heitsstrafen	Gefängnisbelag (Jahresmittel)	mittlere Dauer der verbüßten Haft
1980	7.549.433	2.342	1.108	124	107	100	100	100	100	100
1981	7.568.710	2.465	1.172	135	114	105	106	109	107	98
1982	7.575.717	2.467	1.147	130	114	105	103	105	107	101
1983	7.567.016	2.438	1.137	132	113	104	103	107	105	99
1984	7.570.529	2.470	1.132	125	112	105	102	101	105	103
1985	7.578.261	2.438	1.110	122	112	104	100	99	104	106
1986	7.587.989	2.394	1.054	115	106	102	95	93	99	107
1987	7.598.154	2.280	1.008	105	99	97	91	84	93	110
1988	7.615.279	2.251	890	100	83	96	80	80	78	96
1989	7.658.801	2.230	826	97	78	95	75	78	73	93
1990	7.729.236	2.285	928	104	83	98	84	84	77	92
1991	7.812.971	2.345	962	102	86	100	87	82	81	98
1992	7.913.812	2.493	940	105	89	106	85	85	83	98
1993	7.991.485	2.448	938	108	90	105	85	87	84	97
1994	8.029.717	2.513	865	107	86	107	78	86	80	93
1995	8.046.535	2.474	867	101	83	106	78	82	78	95
1996	8.059.385	2.527	831	102	84	108	75	82	79	96
1997	8.072.182	2.516	806	98	86	107	73	79	80	101
1998	8.078.449	2.534	791	101	87	108	71	81	81	100
1999	8.092.254	2.537	766	103	86	108	69	83	81	97
2000	8.110.244	2.458	513	95	85	105	46	77	79	103
2001	8.128.271	2.508	477	99	87	107	43	80	81	102
2002	8.141.724	2.588	505	109	92	111	46	88	86	98
2003	8.154.363	2.810	512	115	97	120	46	93	90	97
2004	8.174.733	3.027	553	133	103	129	50	107	97	90

Quellen: Polizeiliche Kriminalstatistik (hrsg. jährl. vom BMI), Gerichtliche Kriminalstatistik (hrsg. jährl. vom ÖStat), Statistische Übersicht über den Strafvollzug (hrsg. jährlich vom BMJ);
Eigene Berechnungen; ab 2000 Sicherheitsberichte; Demographisches Jahrbuch 2000, Tabelle 8.04, 8.05; S. 41

**Diagramm 1: Indikatoren für Strafenpolitik
(pro 100.000 Bevölkerung; indexiert: 1980=100)**



Eine Analyse zwecken dienliche differenziertere Beschreibung der Entwicklungen, welche demographische oder Legalmerkmale der Gefangenen bzw. Merkmale des Vollzugs berücksichtigt, stößt rasch an die Grenzen amtlicher Daten (wie auch an die Grenzen einer Übersichtsdarstellung). Ein gravierendes Handicap stellt der Umstand dar, dass die „Statistische Übersicht über den Strafvollzug“ – bis 1999 die einzige statistische Dokumentation des Vollzugs in Österreich – keine brauchbaren Inzidenzraten (Zugänge und Abgänge aus dem Vollzug) zur Verfügung stellt und dass bei den erhobenen Belagsziffern zum Stichtag (die es nicht für alle Gefangenen, sondern nur für Strafgefangene gibt) keine Aufgliederung nach der Straftat erfolgt, sondern im wesentlichen nur nach der urteilsmäßigen Strafdauer.²

Als genereller Trend lässt sich feststellen, dass der Anteil von Nicht-Österreichern am Anstaltenbelag im Untersuchungszeitraum in zwei Schüben massiv steigt. Er verdreifacht sich am Übergang zwischen den 1980er- und 1990er-Jahren (während eines Zeitraums infolge der Ostgrenzenöffnung stark zunehmender grenzüberschreitender Mobilität und legaler Arbeits- und Kriegsfluchtzuwanderung³) und er steigt nach 1999 bis 2004 (einer Zeit in Hinblick auf die EU-Erweiterung nochmals geöffneter Grenzen bei nunmehr restringierter regulärer Immigration und Partizipationschancen für Zuwanderer) um weitere 20 Prozentpunkte (von 27 auf 47%) an.⁴

Mit beiden Wachstumsphasen der Fremdenpopulation in den Anstalten geht ein zunehmender Anteil von Jugendlichen und Frauen unter den Gefangenen einher. Das deutet darauf hin, dass bei Fremden bei einer Haftentscheidung weniger Rücksicht auf die Person und ihre Verletzlichkeit genommen und die Wahl schonenderer Mittel vernachlässigt wird.⁵ Das heißt aber auch, dass andererseits Österreicher (und hier insbesondere Junge und Frauen) von der Entwicklung die meiste Zeit begünstigt sind und tendenziell immer weniger Haft erdulden. (Vgl. Tabelle 2)

In den gleichen Phasen erreicht jeweils der Anteil der Untersuchungsgefangenen an den Insassen der Justizanstalten neue Höchstmarken, so wie er konstant bleibt oder abnimmt, wenn sich die Fremdenpopulation in den Anstalten stabil zeigt. Hierin bildet sich die unterschiedli-

² So werden zwar U-Haftantritte und Straftaftantritte gezählt, nicht aber Übergänge berücksichtigt, wodurch Personen, welche aus der U-Haft in eine Straftaft überwechseln, doppelt gezählt werden, ebenso wie etwa Personen, die nach einer Verwahrungshaft das Verfahren auf freiem Fuß erleben und nach Verurteilung eine Freiheitsstrafe antreten, auf welche die Vorhaft anzurechnen ist. Die Daten der Gerichtlichen Kriminalstatistik wiederum zählen nur Verurteilungen, wobei de facto häufig mehrere Verurteilungen en bloc verbüßt werden. Auf der einen Seite wird so die Zahl der Hafterfahrungen/antritte anhand der Verurteiltenstatistik überschätzt, auf deren anderen wird sie jedoch unterschätzt, weil in der Statistik U-Haftantritte unberücksichtigt bleiben, denen eine Verfahrenseinstellung oder keine Verurteilung zu unbedingter Freiheitsstrafe folgt.

³ Von 1987 bis 1993 wächst die ansässige Ausländerbevölkerung in Österreich jährlich um ca. 80.000 Personen (das entspricht 1% der Gesamtbevölkerung), von 326.000 auf 713.000, was den Anstieg der Straftäter fremder Staatsbürgerschaft relativiert.

⁴ Dieses Wachstum übertrifft die Zunahme des Anteils der Fremden an allen polizeilich angezeigten Tatverdächtigen deutlich, der 1999 20, 2003 26% ausmacht, es entspricht jedoch ziemlich exakt der Zunahme des Anteils Fremder unter den wegen eines Verbrechenstatbestandes angezeigten Personen. Hier steigt der Anteil der Nicht-Österreicher an den Angezeigten innerhalb von 4 Jahren von 28 auf 44%.

⁵ Die Daten der Statistischen Übersicht über den Strafvollzug lassen eine Auswertung nach mehreren Merkmalen, z.B. sowohl nach Alter, als auch Geschlecht und Staatsbürgerschaft nicht zu, um diese Vermutung absichern zu können.

che Betroffenheit von österreichischen und anderen Staatsangehörigen durch verfahrenssichernde Maßnahmen ab, die gerade bei AusländerInnen des öfteren auch bei geringfügigen Straftaten gesetzt werden, die schließlich gar nicht zur unbedingten Freiheitsstrafe führen.

Auf der anderen Seite zeigt sich – unabhängig von diesen Entwicklungen – auch ein langfristiges absolutes und relatives Wachstum bei den langstrafigen Gefangenen und den im Maßnahmenvollzug Untergebrachten. Der Anteil der zeitliche Freiheitsstrafen von 10 und mehr Jahren oder lebenslange Strafen verbüßenden Gefangenen erhöht sich relativ kontinuierlich, ebenso wie der Anteil der auf überhaupt unbestimmte Zeit oder unbestimmt über die Haftzeit hinaus Angehaltenen (mit Ausnahme der nach § 23 StGB untergebrachten „gefährlichen Rückfalltäter“). Auch wenn hier genaue Daten und Zeitreihen fehlen, gibt es Hinweise, dass es in diesem Fall überproportional Straftäter mit österreichischer Staatsbürgerschaft sind, welche wegen ihrer kriminellen Karrieren oder problematischen Persönlichkeit besonderen Sicherungsmaßnahmen unterworfen werden. (Vgl. Tabelle 3)

Tabelle 2: Entwicklung der Gefangenenzahlen in Österreich - nach Merkmalsklassen

Jahr	Gefangenenpopulation (Stichtag*)			% - Anteil an Gefangenenpopulation			Gefängnisbelag (Jahresmittel)			% - Anteil an Gefangenenpopulation		
	Frauen	Jugendl.**	Fremde	Frauen	Jugendl.**	Fremde	Untersuchungsgef.	Strafgefangene	Sonstige***	Untersuchungsgef.	Strafgefangene	Sonstige***
1980	317	314	n.a.	3,9	3,9	n.a.	2.254	5.549	299	27,8	68,5	3,7
1981	336	332	645	3,9	3,8	7,5	2.586	5.779	285	29,9	66,8	3,3
1982	335	293	620	3,9	3,4	7,2	2.246	6.087	303	26,0	70,5	3,5
1983	349	257	583	4,1	3,0	6,8	2.066	6.178	294	24,2	72,4	3,4
1984	356	247	593	4,2	2,9	7,0	1.957	6.079	435	23,1	71,8	5,1
1985	351	125	678	4,1	1,5	8,0	1.945	6.075	443	23,0	71,8	5,2
1986	328	145	584	4,1	1,8	7,3	1.785	5.853	412	22,2	72,7	5,1
1987	310	98	653	4,1	1,3	8,6	1.666	5.493	401	22,0	72,7	5,3
1988	264	98	621	4,2	1,6	9,8	1.440	4.505	373	22,8	71,3	5,9
1989	255	147	821	4,3	2,5	13,8	1.602	3.992	352	26,9	67,1	5,9
1990	298	195	1.102	4,7	3,1	17,2	1.954	4.053	383	30,6	63,4	6,0
1991	316	199	1.487	4,7	2,9	22,0	2.168	4.189	393	32,1	62,1	5,8
1992	339	212	1.777	4,8	3,0	25,3	2.307	4.293	429	32,8	61,1	6,1
1993	356	195	1.853	5,0	2,7	25,8	2.211	4.522	451	30,8	62,9	6,3
1994	342	198	1.789	4,9	2,9	25,9	1.688	4.732	493	24,4	68,5	7,1
1995	353	188	1.662	5,3	2,8	24,8	1.619	4.566	529	24,1	68,0	7,9
1996	377	179	1.798	5,6	2,6	26,5	1.626	4.646	514	24,0	68,5	7,6
1997	386	183	1.869	5,6	2,6	26,9	1.627	4.787	538	23,4	68,9	7,7
1998	382	203	1.960	5,4	2,9	27,9	1.685	4.796	542	24,0	68,3	7,7
1999	382	198	1.872	5,5	2,8	26,8	1.594	4.811	570	22,9	69,0	8,2
2000	421	229	2.222	6,1	3,3	32,4	1.464	4.799	599	21,3	69,9	8,7
2001	446	162	2.248	6,3	2,3	31,8	1.587	4.795	675	22,5	67,9	9,6
2002	451	170	2.882	6,0	2,3	38,3	1.920	4.919	837	25,5	65,3	11,1
2003	479	280	3.283	6,1	3,6	41,7	2.062	5.079	683	26,2	64,4	8,7
2004	478	267	3.934	5,7	3,2	46,6	2.305	5.285	853	27,3	62,6	10,1

Quellen: Jährlich hrsg. vom BMJ: 'Statistische Übersicht über den Strafvollzug; BMJ (1996): Unterlagen zur Budgetdebatte 1997, eigene Berechnungen; Daten 2000-2004: Auskunft Mag. Gneist (BMJ); 2005: IVV-Daten des BRZ

*) Stichtag für Frauen und Jugendliche: 30. Nov. seit 2000: 1. Dez.; Fremde: 1. Sep. (ab 2001: 1. Dez)

**) Vor 1989: Altersgruppe 14-18; 1990-30.6.2001: Altersgruppe 14-19; nach 1.7.2001 Altersgruppe 14-18

**) Einschließlich nach §§ 21(1), 21(2), 22 und 23 StGB Untergebrachte, Verwaltungsstrafgefangene, Schubhäftlinge etc.

Tabelle 3: Entwicklung der Gefängnisstrafen in Österreich – nach Merkmalsklassen

Jahr	Gefangene mit Strafen >10 Jahre		Gefangene mit lebenslangen Strafen		Untergebrachte nach §21(1) StGB		Untergebrachte nach §21(2) StGB		Untergebrachte nach §23 StGB	
	N	%-Anteil der Gefangenen-population *)	N	%-Anteil der Gefangenen-population *)	N	%-Anteil der Gefangenen-population *)	N	%-Anteil der Gefangenen-population *)	N	%-Anteil der Gefangenen-population *)
1980	262	5,0	115	2,2	111	2,1	99	1,9	82	1,6
1981	273	4,9	117	2,1	107	1,9	119	2,1	81	1,4
1982	279	4,9	131	2,3	105	1,8	119	2,1	90	1,6
1983	295	4,4	130	2,0	114	1,7	125	1,9	88	1,3
1984	328	5,0	135	2,1	111	1,7	124	1,9	77	1,2
1985	344	5,3	134	2,1	107	1,6	136	2,1	65	1,0
1986	355	5,7	139	2,2	112	1,8	136	2,2	55	0,9
1987	365	6,3	147	2,6	105	1,8	135	2,3	41	0,7
1988	337	7,4	139	3,0	105	2,3	128	2,8	5	0,1
1989	334	7,7	133	3,1	110	2,5	118	2,7	2	0,0
1990	356	8,1	126	2,9	117	2,7	129	2,9	3	0,1
1991	372	8,2	130	2,9	126	2,8	137	3,0	3	0,1
1992	383	8,2	135	2,9	130	2,8	153	3,3	3	0,1
1993	389	8,1	144	3,0	149	3,1	165	3,4	4	0,1
1994	401	7,9	152	3,0	172	3,4	177	3,5	3	0,1
1995	415	9,1	146	3,2	176	3,9	198	4,3	4	0,1
1996	410	8,2	147	2,9	195	3,9	203	4,1	3	0,1
1997	405	7,9	148	2,9	189	3,7	213	4,2	2	0,0
1998	394	7,7	155	3,0	206	4,0	239	4,7	1	0,0
1999	375	7,4	161	3,1	229	4,5	232	4,6	0	0,0
2000	k.A.	k.A.	k.A.	k.A.	233	4,6	226	4,5	0	0,0
2001	436	8,2	172	3,2	242	4,6	246	4,6	0	0,0
2002	447	7,7	169	2,9	271	4,7	248	4,3	1	0,0
2003	440	7,2	160	2,6	301	4,9	260	4,3	1	0,0
2004	479	7,3	160	2,4	322	4,9	307	4,7	3	0,0

Quellen: Zachoval (1996), auf der Grundlage der jährlichen 'Statistischen Übersicht über den Strafvollzug in Österreich' (hrsg. vom BMJ); eigene Berechnungen

*) Strafgefangene und Untergebrachte (ohne U-Haft und sonstige Haft); Stichtag 30.11., nach 1986: 31.12., nach 2001: 1.12.

**) Nach to §21(1) StGB Untergebrachte können auch in öffentlichen Krankenanstalten untergebracht werden. Die Statistik differenziert in dieser Hinsicht nicht.

Auf wesentlich erweiterter Datengrundlage (auf Basis der neuen Integrierten Vollzugsverwaltung, IVV, d.i. des elektronischen Gefangenenpersonalakts) konnte für den Sicherheitsbericht der Bundesregierung 2002 eine Analyse der Haftzahlenentwicklung durchgeführt werden (vgl. Pilgram 2003). Hier konnte mit Inzidenz/Zugangs/Entlassungsdaten gearbeitet werden und konnten jeder Personenkategorie Hafttage zugerechnet werden. Dies machte die Darstellung von Durchschnittshaftzeiten möglich. Zugleich konnte eine regional und nach Delikten (allerdings nur bei rechtskräftig verurteilten Gefangenen) differenzierte Analyse erfolgen. Folgende Übersichtstabelle zeigt für den kritischen Zeitraum 2000 bis 2002, dass hier Jugendliche und (in vermindertem Maße) Heranwachsende den größten Anteil am Zuwachs an Inhaftierten ausmachen, während – absolut wie relativ betrachtet – nicht mehr Erwachsene (namentlich solche österreichischer oder EU-Staatsbürgerschaft, inklusive von Staaten der letzten Beitrittsrunde) in Haft gehen. Beim Zuwachs an Hafttagen in österreichischen Justizanstalten sind Jugendliche und Heranwachsende hingegen dank abnehmender mittlerer Inhaftierungszeiten weit weniger beteiligt. Bei den Jugendlichen sind es fast ausschließlich Angehörige schwarzafrikanischer und osteuropäischer Staaten (jenseits der jüngsten EU-Beitrittsstaaten), die den Ausschlag für die „Verjüngung“ der Gefangenenpopulation geben, erstere im Zusammenhang mit Drogendelikten (Straßenhandel), letztere im Zusammenhang mit (als gewerbsmäßig eingestuft) Diebstahlsdelikten. Auf erwachsene ÖsterreicherInnen entfallen nur ca. 10% des großen Plus an Zugängen doch immerhin 20% des Haftzeitzuwachses von 2000 bis 2002. Sofern ÖsterreicherInnen inhaftiert werden, bleiben sie durchschnittlich länger in Haft – anders als AusländerInnen, deren Inhaftierung einerseits wesentlich häufiger geschieht, andererseits zugleich kürzer wird und zunehmend mit der U-Haft beendet ist. Alle diese Trends setzen in Wien früher ein und fallen hier wesentlich massiver aus als im übrigen Bundesgebiet. Eine solche Verlagerung zu jüngeren Straftätern fremder Herkunft ist zwar auch in den polizeilichen Daten (bei den Strafanzeigen) zu beobachten, bei den Vollzugsdaten aber übersteigert erkennbar, was auf eine „Alarmierung“ und in jüngster Zeit forcierte „(general-)präventive“ Haltung der Strafgerichte gegenüber der Kriminalitätsentwicklung schließen lässt.

Tabelle 4: Anteil von Altersgruppen (nach Nationalität) an Veränderung (Zunahmen) bei Inhaftierten und Hafttagen, 2000-2002 (Entlassenenpopulation)				
	Anteil am Zuwachs Inhaftierter 2000 bis 2002			
Staatsbürgerschaft	Jugendliche	Heranwachsende	Erwachsene	Summe
Österreich	11,1	22,6	-24,6	9,1
EU-Staat	0,9	0,4	-12,2	-10,9
EU-Beitrittsstaat	1,1	-4,7	-21,3	-25,0
Türkei, (Ex)Jugosl.	6,2	2,4	1,6	10,2
Staat in Osteuropa	28,6	2,4	17,1	48,1
Staat in Afrika	37,7	15,8	15,3	68,9
Sonstiger Staat	1,6	0,4	-2,4	-0,4
Summe	87,2	39,2	-26,4	100,0
	Anteil am Zuwachs an Hafttagen 2000 bis 2002			
Staatsbürgerschaft	Jugendliche	Heranwachsende	Erwachsene	Summe
Österreich	3,4	1,9	16,1	21,3
EU-Staat	0,0	0,3	1,5	1,7
EU-Beitrittsstaat	0,0	-2,2	-2,9	-5,1
Türkei, (Ex)Jugosl.	3,1	-0,2	13,6	16,5
Staat in Osteuropa	4,9	2,4	1,6	8,8
Staat in Afrika	5,4	9,1	21,8	36,3
Sonstiger Staat	1,1	1,7	17,8	20,5
Summe	17,8	12,9	69,3	100,0
Quelle: Pilgram (2003), Tabelle 22, S. 38				

Öffentliche Rezeption und Lesarten der Entwicklung („Erklärungsmuster“)

Die kriminalpolitische Gestaltung der Gefangenenraten beginnt bei ihrer gesellschaftlichen und politischen Wahrnehmung und Interpretation. Wie weit hier überhaupt Veränderungen registriert und thematisiert werden, wie sehr sie zu sozialen Trends passend oder im Gegensatz erscheinen, als Nebenprodukt unbeeinflussbarer Entwicklungen oder aber politischer Fehlentscheidungen, als hinzunehmen oder gezielt zu steuern etc., ist Gegenstand und Resultat öffentlicher Diskurse und bestimmt von dort her kriminalpolitische Interventionen und weitere Entwicklungsverläufe im Gefängnisssystem. Die wissenschaftliche Erklärung kann so an der öffentlichen nicht vorbeigehen, sie wirkt ihrerseits an dieser in mehr oder minder bescheidenem Ausmaß mit und schafft insofern wie diese mit an den Tatsachen. Dessen eingedenk, genügt es hier nicht, die kriminologische Fachliteratur und Theorie der Kriminalitäts- und Reaktionsentwicklungen zu konsultieren.

Darüber hinauszugehen und populäre Erklärungsmuster in die Betrachtung einzuschließen, wirft allerdings die Frage nach geeigneten Quellen und deren Bearbeitung auf. Systematische historische Untersuchungen über die mediale Berichterstattung oder die politischen Debatten zu Strafenpolitik im allgemeinen und zum Strafvollzug im besonderen sind rar. So muss sich dieser Abschnitt über öffentliche Rezeption und „alltagstheoretische“ Auseinandersetzung um

Gefängnis und Gefängnisraten weithin auf die Zeitzeugenschaft des am Gegenstand seit langem interessierten Autors stützen.⁶

Für Österreich existiert lediglich eine Studie aus dem Jahr 1986, die sich explizit der Medienberichterstattung über den Strafvollzug widmet (Pilgram 1986), später nichts Vergleichbares mehr. Damit lässt sich immerhin die Ausgangssituation zu Beginn des Beobachtungszeitraums nachzeichnen: In den letzten Jahren der sozialistischen Alleinregierung, der Ära Kreisky, die insgesamt von 1970 bis 1983 dauerte, kommt es unter dem Schlagwort „überzogene Reformen“ zu einem Zerfall des allgemeinen und strafrechtlichen Reformkonsenses zwischen der Regierung und institutionellen Adressaten (wie etwa der Richterschaft), politischer Opposition und Massenmedien. Die Große Strafrechtsreform, eine materielle und Sanktionsrechtsreform aus den 1970erjahren war hinsichtlich der Strafvollzugsreform zwar noch unvollständig geblieben, die Pläne dazu konnten jedoch infolge wachsenden öffentlichen Widerstands nicht mehr verwirklicht werden. Das SPÖ-Parteiprogramm von 1977, in welchem ausdrücklich von der „Utopie der gefängnislosen Gesellschaft“ die Rede ist, gibt den Anlass, die Reformabsichten, Vollzugslockerungen und eine Gefangenensozialversicherung einzuführen, als Ideen „weltfremder linker Utopisten“ von „Häfen-Urlaub“ und „Häftlingspension“ zu diskreditieren und spektakuläre Kriminalfälle der „Humanitätsduselei“ und dem Schlendrian im Strafvollzug anzulasten. Erst als die SP-Alleinregierung 1983 abgewählt wird, der Reformexponent Justizminister Broda wie Bundeskanzler Kreisky von der politischen Bühne abtreten und das Justizressort in der neuen SPÖ-FPÖ-Regierung (ein kurzes politisches Intermezzo bis 1986) an die Freiheitlichen geht, ist man offenbar wieder imstande, öffentlich wahrzunehmen, dass Österreich – ungeachtet der Strafrechtsreform und undramatischer Kriminalitäts- und Sicherheitsverhältnisse und damit eigentlich „unverständlich“ – nach wie vor eine der relativ höchsten Gefangenenraten Europas und einen gehörigen Reformstau aufweist. Erst als das Gefängnis als Institution nicht mehr vor dem Zugriff von vermeintlichen Abolutionisten „gerettet“ werden muss, bildet sich ein neuer Konsens über einen Bedarf nach Belagsabbau heraus. Zur Mitte der 1980er-Jahren wird allmählich wieder die überhohe Zahl von Gefangenen in Österreich öffentlich problematisiert, ohne dass dies sogleich oppositionelle und mediale Polemik mit sensationellen Straffällen und den paradiesischen Zuständen im Vollzug provoziert.

Die 15 Jahre von 1986 bis 2000, eine lange Periode wiederholter großer Koalitionen zwischen SPÖ und ÖVP, sind durch eine dezidierte Entpolitisierung der Kriminaljustiz gekennzeichnet. Diese drückt sich insbesondere in der grundsätzlichen Einigung auf parteifreie Justizminister aus (bei jeweils sozialdemokratischen Innenministern). Kriminalität, Strafrechtspraxis und Strafvollzug kommen nichtsdestoweniger gelegentlich in die Schlagzeilen, der „politisch-publizistische Verstärkerkreislauf“ (Scheerer 1978) erhält so jedoch zumindest von politischer Seite weniger Nahrung. Für Unsicherheitspaniken und Skandalisierung von liberalen Re-

⁶ Für kritische Anmerkungen und Anregungen danke ich meinen InstitutskollegInnen sowie Wolfgang Gratz (Fortbildungszentrum Strafvollzug) und Michael Neider (Bundesministerium für Justiz).

formmaßnahmen schrumpft dadurch der Raum. Sachpolitisch wird zunächst nicht auf die Sanktionspraxis generell oder auf eine Vollzugsreform allgemein abgestellt, sondern auf eine Modifikation der U-Haftpraxis durch strengere prozessuale Bestimmungen und auf die Ausdehnung der bedingten Entlassung, daneben auf eine Novellierung der Jugendgerichtsgesetzes, auf weniger kontroverse strafrechtliche Randmaterien also. Etabliert wird aber damit sehr wohl die kriminalpolitische Zieldefinition einer Zurückdrängung der Haft, wo immer dies mit vertretbarem Sicherheitsrisiko möglich scheint.

Die großen Kriminalitätsthemen und -aufreger der Epoche bleiben entweder passager (wie die neuen Kriminalitätsphänomene im Zusammenhang mit der Ostgrenzenöffnung in den frühen 1990er-Jahren, als vorübergehend die Furcht vor importierter Organisierter Kriminalität aufwogt), oder sie sind zu arbiträr. Massenhafte Drogen(konsum)kriminalität oder (sexuelle) Gewalt im privaten Umfeld rufen gerade nach differenzierten Reaktionen. Strafen und Freiheitsstrafen im besonderen lassen sich hier nur schwer als Allheilmittel präsentieren. Freiheitsstrafen werden durch Diskussion über diese Phänomene eher legitimationsbedürftig, als dass sie alternativlos und selbstverständlich erscheinen könnten.

Es ist bezeichnend, dass die Diskussion über innere Sicherheit und Kriminalität im gesamten Beobachtungszeitraum in aller Regel nicht auf im Lande generierte Unsicherheitsfaktoren verweist, wie z.B. auf Kriminalitätsrisiken infolge zunehmender sozialer Spannung oder gesellschaftlicher Spaltung, aufgrund ethnischer, intergenerationeller oder innenpolitischer Konflikte. Für eine Behandlung von Kriminalität als „soziale Frage“ bzw. als (drohende) Konsequenz von Arbeitslosigkeit und Armut, namentlich unter Jugendlichen, gibt es (anders als offenbar in der BRD) wenig Anlass.⁷ Jugendarbeitslosigkeit ist im Untersuchungszeitraum bis zuletzt nahezu inexistent. Im Kontext sozialpolitischer Versäumnisdebatten und Kassandraruhe lässt sich (Jugend-)Kriminalität so nur schwer platzieren. Im Inneren wächst etwa im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von sozialschichtunabhängig verbreiteten innerfamiliären Machtmissbräuchen oder von Freizeitdrogenkonsum eher das Bewusstsein von „wachsender Kriminalität“ als gesellschaftlichem Sensibilisierungsprodukt, als Produkt verstärkter Aufmerksamkeit für Missstände, für private wie öffentliche (auch strafrechtliche) Fehlreaktionen auf Entwicklungen. Der Diskurs wird in diesem Sinne in den 1980er- und 1990er-Jahren reflexiver.

Wenn eine Kriminalitätsbedrohung postuliert wird, dann kommt diese regelmäßig von außen, aus dem nahegerückten „wildem“ Osten oder Süden, und erhält sie ihren bedrohlichen Charakter, weil die inzwischen elaborierten Instrumente des Verhandeln zwischen prinzipiell „inkludierten“ (reintegrationsfähigen) Straftätern und Rechtsinstanzen über angemessene Strafen, über Bedingungen ihres Verzichts, über Restitution und Rehabilitierung etc. nicht anwendbar erscheinen. Im Zusammenhang mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem sogenannten „Kriminaltourismus“ der frühen 1990er-Jahre wird nach langer Zeit erstmals wieder die Haftschwelle gesenkt, wenn schon nicht die Strafen für Massendelikte erleichtert und hin-

⁷ Zur nahezu fehlenden politischen Jugendkriminalitätsdebatte in Österreich vgl. Pilgram (2002), 161ff

aufgesetzt, so doch die Verwahrungshaft in einem beschleunigten bezirksgerichtlichen Verfahren wiedereingeführt (durch eine StPO-Novelle 1990, eine Art Notstandsgesetz mit allerdings nur befristeter und nach 31.12.1992 nicht verlängerter Geltung) (Dearing 1993).

Die Folgeerscheinungen der Ostgrenzenöffnung setzen auch eine relativ breite Diskussion über Organisierte Kriminalität in Gang, die in Österreich ausschließlich mit Akteuren aus dem Bereich der früheren Sowjetunion assoziiert wird. Hier wird an historische Bilder von der slawischen oder roten Gefahr, der unergründlichen Seele, unermesslicher Ressourcen, militärischer Supermacht, autoritärer (politischer) Strukturen etc. angeknüpft. Wie eine Medienanalyse zeigt (Pilgram/Kuschej 2002), flaut diese „Kriminalitätspanik“ beinahe so rasch ab, wie sie aufgekommen ist. Mit der Gewöhnung an die offenen Ostgrenzen, dem wirtschaftlichen Aufholprozess in den Nachbarstaaten, dem Rückgang der touristischen Gelegenheitskriminalität, dem Ausbleiben spektakulärer OK-Fälle und der Durchsetzung neuer Straftatbestände und besonderer polizeilicher Befugnisse, schwindet die gewerbsmäßige und organisierte Kriminalität aus dem Osten aus den Schlagzeilen.

Doch selbst auf ihrem Höhepunkt hindert sie nicht an einer der tiefgreifendsten Strafvollzugsreformen der österreichischen Geschichte zur gleichen Zeit, am Beschluss des StVG 1993 (s.u.). Ein Konnex zwischen Kriminalitäts- und Unsicherheitsdiskurs und arbeits- und sozialrechtlichem Normalisierungsdiskurs im Vollzug wird in den frühen 1990er-Jahren nicht hergestellt. (Trotz Grenzöffnung und Kriminalitätsfolgen: das Gefängnis ist noch keine ganz deutlich mit „gefährlichen Fremden“ assoziierte Institution, das Gros der Insassen sind und sie gelten durchaus als „Normalbürger“ mit Anspruch auf faire soziale Chancen, auf soziale „Grundrechte“.)

Zum Thema breiter öffentlicher Auseinandersetzung wird der Strafvollzug erst wieder in den ersten Jahren der beiden ÖVP-FPÖ-Koalitionsregierungen seit 2000, zunächst wegen der Schließung des Wiener Jugendgerichtshofs samt angeschlossener Justizanstalt und Integration in die allgemeine Gerichts- und Vollzugsorganisationen, dann vor allem unter dem Aspekt der stark gestiegenen Gefangenenzahlen. Sie werfen für eine den Staatshaushalt „sanierende“ Regierung Kostenprobleme auf und Fragen nach den Ursachen, sei es in kriminalpolitischen Fehlentscheidungen (z.B. Verschärfungen im Bereich der Drogen- oder der Jugendgerichtspolitik) oder in simplen Zwängen, eine „außen-, bzw. „öffnungspolitisch“ bedingte Kriminalitätsentwicklung beherrschen zu müssen. Die derzeit immer noch kontroverse „Schuldfrage“ und der Streit um Methoden der Abhilfe halten die Gefängnissituation und die Gefangenenraten in den Medien. Darin ist aber auch die Reaktion zu sehen auf die Aufkündigung des traditionell gepflegten Allparteienkonsenses im Bereich der Kriminalpolitik (und der ausgeprägten politischen Konkordanz in Österreich auch sonst) mit dem Antritt der ÖVP-FPÖ-Regierung.⁸ Die Gefängnisfrage ist am Ende des Untersuchungszeitraums ähnlich „politisiert“

⁸ Vor Antritt der beiden letzten ÖVP-FPÖ-Regierungen wurde in der Zeit der 2. Republik im Bereich der Strafgesetzgebung ein einziges Mal vom Konsensprinzip abgegangen. Lediglich die Fristenregelung bei der Abtreibung (ein einziger Paragraph des öStGB 1974) wurde von der Mehrheit der SPÖ-Abgeordneten allein beschlossen.

wie an seinem Beginn. Sie wird zur kriminalpolitischen Streitfrage schlechthin, hervorgehoben behandelt im Sicherheitsbericht der Bundesregierung, in Parlamentarischen Enqueten von Opposition wie Regierung und von überparteilichen Initiativen bzw. Expertengruppen (vgl. Grafl u.a. 2004, s.u.).

Gesellschaftliche Strukturentwicklungen

Kriminalitätsentwicklungen oder den Strafvollzug als Konsequenzen gesellschaftlichen Strukturwandels oder gar als Struktur- und Qualitätsmerkmal von Gesellschaften zu begreifen und zu diskutieren, ist ein Minderheitenprogramm, mit dem sich gegebenenfalls die Wissenschaft vom populären und politischen Alltagsdiskurs abzuheben versucht. Wenn in den Vorgaben für diesen Bericht zur Beachtung von gesellschaftlichen Strukturdaten aufgefordert wird, so wirkt das als wissenschaftliche Pflichtübung, die indessen wohl geeignet sein könnte, auf vernachlässigte Kausalfaktoren für Entwicklungen, das Gefängnis und Gefangenenraten betreffend, hinzuweisen. Was indessen an strukturanalytischen Vorarbeiten fehlt, kann in diesem Beitrag nicht aufgeholt werden. Deshalb soll an dieser Stelle gar nicht der Versuch unternommen werden, nun endlich einmal „systematisch“ sozialstatistische mit kriminal- und vollzugsstatistischen Zeitreihen zu korrelieren. Vielmehr soll ein Blick auf den wissenschaftlichen Diskurs im engeren Sinne, auf einige von dessen Rahmenbedingungen und Eigenheiten geworfen werden.

Wenn im SPÖ-Parteiprogramm von 1977 zwischen Utopien einer sozialistischen, gerechten Gesellschaft und dem Verschwinden der Gefängnisse ein Zusammenhang hergestellt wird, so impliziert dies eine Theorie, wonach Kriminalität wie die pönalen Abhilfemethoden dagegen die Schattenseiten sozialer Ungerechtigkeit in kapitalistisch verfassten Gesellschaften der Gegenwart darstellen, eine verfolgenswerte Theorie, die jedoch ideologische Gräben öffnet und deswegen a priori so wenig konsensfähig scheint, dass sie für die nüchterne Überprüfung offenbar kaum infrage kommt. Historische und makrosoziologische Studien und Debatten z.B. in der Tradition von Rusche/Kirchheimer über Arbeitsmarkt (Arbeitslosigkeit, Ungleichheit, Sozialpolitik) und Strafvollzug erfreuen sich in Österreich vielleicht deshalb geringer Beliebtheit.⁹

Wohl aber werden immer wieder einmal die Gleichbehandlung vor dem Strafrecht, die sozialen Benachteiligungen neben der und über die Strafe hinaus und die Diskriminierung Straffälliger im Sozialsystem (auch wissenschaftlich) thematisiert, unaufgeregt vor allem von dem Augenblick an, als die SPÖ die politische Macht wieder mit Parteien der Rechten teilt und sich Fragen von Gleichheit, Gerechtigkeit und gesellschaftlichem Umbau wieder auf solche sozialer und rechtlicher Chancengleichheit reduzieren. Das politische und Rechtssystem, das regional unterschiedliche Strafrechtspraktiken zulässt und für manche Straftäter/Straf-

⁹ Das gilt, auch wenn eine wichtige Sekundäranalyse von Rusche/Kirchheimer bzw. ein editorischer Beitrag zu dessen Neuauflage mit Heinz Steinert (1981) einen österreichischen Autor hat.

gefangene Benachteiligungen kumuliert und Exklusionsprozesse verstärkt, wird viel eher in einen ursächlichen Zusammenhang mit Kriminalitäts- und Vollzugsentwicklungen gebracht und auch wissenschaftlich eher untersucht als irgendwelche „Tiefenstrukturen“ der gesellschaftlichen Ordnung. Was von der Kriminologie beigebracht und in die öffentliche Diskussion eingespeist wird, ist die „lokale Rechtskultur“, der dezisionistische Faktor eher als der strukturalistische. Es gibt zahlreiche Studien, welche sich mit Diskrepanzen in der Rechtsprechung befassen.¹⁰ Es wird im allgemeinen mehr darüber gerätselt, was hinter stabil unterschiedlichen Haft-, Straf- und Entlassungspraktiken der Rechtsanwender und ihrer jeweiligen Institutionen, als was hinter Kriminalitätsentwicklungen und Veränderungen der ermittelten Täterschaften stecken könnte.

Wenn auch prinzipiell sowohl in der öffentlichen wie in der wissenschaftlichen Debatte der Strafvollzug und die Gefangenenzahlen als Ergebnis „sozialer Rechtspraxis“, der (un/zureichenden) Verwirklichung bzw. Umsetzbarkeit des Sozialstaatsmodells auch im Kriminalpolitikbereich betrachtet werden, so werden gelegentlich doch auch einige sozialstrukturelle Faktoren in die Überlegungen einbezogen. Dies geschieht indessen sehr selektiv. Quantitativen Makroanalysen mithilfe aggregierter Daten über ökonomische und sozialstrukturelle Entwicklungen einerseits und solche bei Straftaten und Strafanwendung andererseits sind in Österreich inexistent, auch weil sie sich nicht mit Daten über die soziale Herkunft und Lebenswelt von Straftätern und Gefangenen unterfüttern lassen. Hierzu fehlen regelmäßige Erhebungen und Untersuchungen. Wenn es überhaupt eine quantifizierende kriminologische oder kriminalsoziologische Forschung gibt, dann rudimentär in Hinblick auf partikuläre Kriminalitätsentwicklungen (für den Bereich der Vermögensdelikte vgl. Hanak/Pilgram 1991, Kap. ..), nicht aber etwa in Hinblick auf punitive Haltungen und Praktiken in der Gesellschaft, auf Stereotypen von Kriminalität, Anzeige- und Strafbereitschaft bzw. Unterstützung für repressive und kustodiale kriminalpolitische Maßnahmen.

Was die Analyse von Kriminalitätsentwicklungen betrifft, erscheinen demographische Entwicklungen vor allem insofern von Relevanz, als es um Zuwanderung geht. Die Veränderung der Altersstruktur der Bevölkerung wird hingegen nicht als relevant wahrgenommen, auch wenn sich seit den 1990er Jahren der Bevölkerungsanteil der Kriminalitätsrisikogruppe (Männer mittleren Alters) stark verringert und sich vermutlich ohne diesen Umstand der „Druck“ auf die Justizanstalten noch erhöht hätte.¹¹ Sozialwissenschaftliche Studien über

¹⁰ Exemplarisch zur U-Haft-Praxis: Karazman-Morawetz/Stangl (1999a); zur Diversionspraxis: Pilgram (2001); zur Strafenpraxis im allgemeinen: Burgstaller/Csaszar (1985ab); zur Strafpraxis bei Fahrlässigkeitsdelikten: Grafl (1999); zur Praxis der Straffälligenhilfe: Pilgram/Hirtenlehner/Kuschej (2000); zur Entlassungspraxis: Hirtenlehner/Birklbauer/Wegscheider (2002, 141ff)

¹¹ Exkurs: In einem einzigen (öffentlich unbeachteten) Gutachten, bei einer vom BMJ für Vollzugsplanungseffekte beim IRKS in Auftrag gegebenen Belagsprognose (Hammerschick/Pilgram 2001), wurde versucht, demographische Prognosen für den Altersaufbau der Bevölkerung zu berücksichtigen. Die Prognosevarianten erbrachten eine wahrscheinliche Verminderung der Gefangenenzahlen allein bis 2010 aufgrund des starken Rückgangs der Risikoaltersgruppe der >15-<45jährigen (sie stellte in den vergangenen 20 Jahren stets 85 bis 90 % der Anstaltsinsassen) um 6,5%, der bei ungünstiger Anzeigeentwicklung (Belastungsverhältnisse wie am Höhepunkt der Ostgrenzöffnungskriminalität 1993) nur halb so stark, bei Verallgemeinerung westösterreichischer Urteilsusancen jedoch mehr als dreimal so hoch ausfielen. Bei Übernahme der Rechtsprechungsepflogenheiten des

Migration und Kriminalität sind auch in Österreich gelegentlich durchgeführt worden und haben schon früh ein Ergebnis auch in die Öffentlichkeit transportiert: Die reguläre Arbeitsmigration ist in sicherheitspolitischer Hinsicht unproblematisch, wenn nicht sogar produktiv. Sie hat die österreichische Gesellschaft „unterschichtet“ mit einer Population, die ihrer ungünstigen sozialen Lage in Relation zu ihrer Herkunftssituation immer noch positive Seiten abzugewinnen vermochte. Auch die zweite Generation der Zuwandererfamilien erscheint in Österreich zwar als eine integrations- und bildungspolitische, nicht aber als kriminalpolitische Herausforderung. Kriminalität von und Strafverfolgung an Ausländern wird im Untersuchungszeitraum eher mit unerwünschten („Kriminal-„)Tourismus- oder auch Wirtschaftsformen (mit „feindlicher Übernahme“ in zwielichtigen oder korruptionsanfälligen Wirtschaftssektoren) konnotiert. Auch wenn in den 1990er-Jahren in der polizeilichen Literatur immer wieder auf die Beherrschung großer Wirtschaftsimperien im Osten durch Kriminelle und auf deren Verbindung mit österreichischen Firmen hingewiesen wurde und auch die populäre OK-Literatur hier eine zunehmende Vernetzung ortet, fehlen dazu wirklich seriöse Branchenanalysen.¹²

Generalisierte Überlegungen über einen Zusammenhang von Armut, Kompensationsmaßnahmen (Sozialhilfe) und sozialen Partizipationschancen und Kriminalität vermisst man hingegen, wie bereits erwähnt. Sozial- und kriminalpolitischer und -wissenschaftlicher Diskurs bleiben getrennte Angelegenheiten. Das hat nicht nur den oben angedeuteten Grund, dass damit die der Kriminalität implizite negative Aussage über eine gesellschaftliche Sozialordnung verdrängt wird. Es besteht ja auch auf der Seite der kritisch-wissenschaftlichen Aufdecker von Armutspänomenen wie der politischen Advokaten von Mindesteinkommen oder arbeitseinkommensunabhängiger Mindestsicherung geringes Interesse an „kriminologischen Gefährlichkeitshinweisen“. In der gesamten intensiven Auseinandersetzung um Armut, Ausgrenzung und Reichweite der Sozialpolitik geht es ja um Anti/Diskriminierung zwischen unverschuldeter und verschuldeter Armut, verdienter und unverdienter Unterstützung, moralische Kategorien aus der Diskussion zu nehmen und das Ausspielen von Anspruchsgruppen gegeneinander zu verhindern (Talos 1997). Es ist daher Zurückhaltung im Bereich der Sozial(politik)forschung zu beobachten, Kriminalität ausschließlich mit Armut und Randständigkeit zu assoziieren und den Mangel an kritischer „Reichtumsforschung“ nicht auch in dieser Hinsicht zu kritisieren.

Eine Besonderheit der österreichischen Diskussion scheint auch, dass das Thema Urbanisierung und Sicherheit in Städten hierzulande ein vergleichsweise vernachlässigtes ist. Das hat

OLG-Sprengel Wien im gesamten Bundesgebiet würde sich der Belagsrückgang in sein Gegenteil verkehren. In diesem Gutachten wird die Bedeutung der demographischen Entwicklung, mehr aber noch der Kriminalrechtspraxis für die Variation der Gefangenenraten aufgezeigt. In diesem Punkt wurde das Gutachten unmittelbar nach seiner Fertigstellung bestätigt. Die Effekte der Bevölkerungsentwicklung wurden von massiven Veränderungen bei den Anzeigen und der Strafverfolgung kompensiert und die Prognose Belagsrückgang Lügen gestraft.

¹² Für den Überblick über polizeiliche Studien zum Thema vgl. Pilgram/Kuschej (2002). Zu den Fäden der „Russen-Mafia“ nach Österreich z.B. Jürgen Roth (2003). Aus der Feder eines österreichischen Autors stammt der Bestseller „Die Globalisierungsfalle“, der dem Thema OK ebenfalls ein Kapitel widmet (Martin/Schumann 1996).

mit der geringen Bevölkerungsbewegung in Wien, der einzigen größeren Stadt des Landes, und mit dem in dieser seit Jahrzehnten sozialdemokratisch beherrschten Kommune immer noch funktionierenden lokalen Wohlfahrtsstaat zu tun. Dank einer kommunalen Wohnbau-, Stadtplanungs- und Sanierungspolitik, die sozialer Problemkonzentration und Segregationstendenzen bislang stets frühzeitig entgegentritt, fehlen in dieser Stadt ausgesprochene „high crime areas“, ein entsprechendes Krisenbewusstsein und spezifische polizeiliche Krisenstrategien. Der Nährboden für stadtsoziologische Kriminalitätsanalysen ist daher karg (vgl. Hanak/Karazman-Morawetz/Stangl 2004).

Wissenschaftlich und öffentlich still ist es in den letzten Jahrzehnten in Österreich um das Thema Familienstrukturen („Familie in der Krise“) und Kriminalität. Dies ist wohl in Zusammenhang mit den längst getroffenen und akzeptierten Entscheidungen in der Familien- und Scheidungsrechtsreform zu sehen, möglicherweise auch mit der Absenz dramatischer Jugendkriminalitätsdebatten und pädagogischer Beteiligung am Kriminalitätsdiskurs. Tatsächlich verdankt Österreich der Konzentration der Sozialpolitik der konservativen Volkspartei auf Familienpolitik und der konkurrierenden Profilierung der Sozialdemokraten mit der Unterstützung von berufstätigen Frauen und Alleinerzieherinnen eine sehr gut ausgebaute Familienförderung, die derzeit auch dem geringsten sozialpolitischen Spardruck ausgesetzt wird. Auch dies mag mitgeholfen haben, dass sich gesellschaftlich und familienpolitisch eine Koexistenz von Lebensformen durchgesetzt hat, über deren wechselseitige Überlegenheit der Streit im Moment stillgelegt ist.

Strafrechtliche Rahmenbedingungen

Das österreichische Strafrecht kennt als Hauptstrafen Geld- und Freiheitsstrafen, die auf Lebenszeit oder eine bestimmte Zeit von mindestens einem Tag bis zu 20 Jahren verhängt werden können. Eine absolute und lebenslange Strafe kennt das öStGB nur bei Völkermord, bei Mord und einigen anderen Vorsatzdelikten mit Todesfolge kann alternativ eine 10-20jährige oder lebenslange Freiheitsstrafe ausgesprochen werden. Generell sind bei allen Straftaten Strafrahmen mit einer Mindest- und Höchstgrenze vorgesehen, bei zahlreichen Delikten sind diese Rahmen entsprechend qualifizierender Umstände der Tat oder des Taterfolges abgestuft. Die Staffelung der Strafsätze ist im unteren Kriminalitätsbereich engmaschiger als bei der Schwermriminalität, wo große Spannen z.B. von 1 bis 10 Jahren vorgesehen sind. Erweitert wird der Ermessensbereich der Gerichte nach unten hin durch die außerordentliche Strafmilderung (§ 41 öStGB). Bei Überwiegen der Milderungsgründe kann der gesetzliche Strafsatz unterschritten werden, z.B. bei lebenslänglicher oder Freiheitsstrafe von 10-20 Jahren bis zu einem Jahr, bei niedrigeren Strafsätzen entsprechend tiefer. Demgegenüber erlaubt die Strafschärfung gem. § 39 öStGB bei qualifiziertem Rückfall eine Strafe bis zur Hälfte über dem Höchstmaß. In der Praxis kommt diesem Instrument angesichts der breiten Strafrahmen relativ geringe Bedeutung zu. Ähnliches gilt für die Maßnahme der Unterbringung gefährlicher

Rückfalltäter (§ 23 öStGB) bis zu 10 Jahre über die Strafe hinaus. (Der strafrechtsdogmatischen Kritik an dieser Maßnahme hat der Gesetzgeber im StRÄG 1987 Rechnung getragen und die Anwendung auf Vermögensdelikte ohne Gewaltanwendung gestrichen.)

Das österreichische Strafrecht kennt jedoch einige andere Unterbringungsmaßnahmen, die verbreiteter Anwendung finden und eine unbestimmte bzw. eine Anhaltung über die Strafzeit hinaus gestatten: Die „Unterbringung in einer Anstalt für geistig abnorme Rechtbrecher“ nach § 21(1) öStGB, wenn es sich um zurechnungsunfähige, und nach § 21(2) öStGB, wenn es sich um zurechnungsfähige Straftäter handelt; schließlich die insgesamt (und vor allem was die Strafzeitüberschreitung betrifft) quantitativ weniger relevante „Unterbringung in einer Anstalt für drogenabhängige Rechtbrecher“ (§ 22 öStGB). Die Entlassung „geistig abnormer Rechtbrecher“ setzt eine sachverständig bestätigte Änderung der Persönlichkeit und Gefährlichkeit des Straftäters voraus, ein vielfach schwer zu nehmende Hürde.

Grundsätzlich sind bei Strafsätzen bis zu 5 Jahren (= Verbrechensgrenze) kurze, nämlich Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten durch Geldstrafen zu ersetzen, sofern eine Freiheitsstrafe nicht aus general- oder spezialpräventiven Gründen erforderlich ist. Überdies sind bis zu 2-jährige Freiheitsstrafen bei Delikten, bei denen nicht eine Mindeststrafe von 10 und mehr Jahren angedroht ist, bedingt auszusetzen (§ 43 öStGB), wenn wiederum nicht general- oder spezialpräventive Bedenken bestehen. Zumindest bei Ersttätern und nur geringfügig Vorbestraften sind dadurch kurze unbedingte Freiheitsstrafen stark zurückgedrängt.

In einem Spannungsverhältnis zu diesen Grundsätzen des öStGB von 1975 steht die Einführung teilbedingter Geld- und Freiheitsstrafen (§ 43a öStGB) mit dem StRÄG 1987. Prinzipiell können seither bei hoher Wohlverhaltenswahrscheinlichkeit Freiheitsstrafen bis zu 3 Jahren teilbedingt verhängt werden, wobei aber nur Strafen über 6 Monate dafür infragekommen und der unbedingte Teil zumindest 1 Monat sein muss und maximal ein Drittel der Strafe betragen darf. Der zunehmende „Erfolg“ (Häufigkeit) dieser Strafart geht möglicherweise auf Kosten längerer vollbedingter Strafen und dient de facto oft der Legitimation von U-Haft. Vorhaft bei Polizei und Gericht sind in Österreich nämlich auf die Strafe anzurechnen, weshalb mit einer Haft während des Verfahrens der unbedingte Teil der teilbedingten Freiheitsstrafen häufig bereits verbüßt ist.¹³

Grundlage der Strafzumessung ist die Schuld des Täters im Sinne der Vorwerfbarkeit der Tat, gemessen an den Normtreueerwartungen an einen „Durchschnittsbürger“ unter den gegebenen objektiven und subjektiven Umständen. Diese für Vorwerfbarkeit und Strafzumessung beachtlichen Umstände werden in einer gesetzlichen Liste von Milderungs- und Erschwerungsgründen aufgeführt. Dadurch werden die hoch abstrakten Regeln der Strafzumessung etwas konkretisiert. Erfordernisse der Generalprävention sollten bei der Bestimmung der Strafhöhe eigentlich keine Rolle spielen, sind doch die Strafsätze an sich generalpräventiv bestimmt.

¹³ Eine Arbeit von Dearing (1987) belegt bereits für die Rechtspraxis vor Einführung der teilbedingten Strafen eine hochsignifikante Korrelation zwischen U-Haft und Strafschwere, vor allem bei bisher nicht oder nur leicht Vorbestraften. Gerade bei dieser Population wird die kurze Haft (die als Strafe gem. § 37 öStGB prinzipiell durch Geldstrafe ersetzt werden sollte) durch die eröffnete neue Sanktionsart nun noch leichter legitimierbar.

Die Generalprävention stellt eigentlich nur einen „Bremsfaktor“ dar gegen die Minimalisierung der Strafe“ unter Aspekten der Spezialprävention, gegen eine „schuldunterschreitende Strafe“ bei günstiger Täterprognose (Pallin/Albrecht/Fehervary 1989, 23). Dieser Bremsfaktor (bei Strafverzicht wegen Geringfügigkeit, bedingter und teilbedingter Strafnachsicht, Umwandlung einer Freiheits- in eine Geldstrafe sowie bei bedingter Entlassung als solcher vorgesehen) erweist sich in der Praxis allerdings als überaus wirksam. Deshalb wurde in einigen Reformen der Untersuchungsperiode (beim JGG 1988 und beim StRÄG 1987, hier vor allem bei der Neuregelung der bedingten Entlassung) teilweise auf Generalpräventionsklauseln verzichtet.

Die hochgradig unbestimmten Rechtsregeln für die Anwendung und Bemessung der Freiheitsstrafen werden offenbar durch Regeln des Rechtsgebrauchs, durch lokale Rechtskulturen ausgefüllt. Diese wirken auf lokaler Ebene vereinheitlichend, was dem Strafrecht als solchem inklusive der höchstgerichtlichen Judikatur auf nationaler Ebene nur unzulänglich gelingt. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen erweisen sich insofern als in der Praxis äußerst weite.

Die Darstellung der Umsetzung des gegebenen Rechts seitens der erkennenden (strafzumessenden) und der Vollzugs/Entlassungsgericht und ihrer Veränderungen kann im Rahmen dieses Beitrags nur fragmentarisch erfolgen, soll dessen Rahmen nicht gesprengt werden. Dies gilt insbesondere für die Spruchpraxis zu einzelnen Delikten. Soweit jedoch Rechtsreformen während der Untersuchungsperiode stattfinden und deren Einfluss auf die Rechtspraxis und die Gefangenenraten dokumentiert ist, wird darüber im folgenden Abschnitt berichtet.

Strafrechtsreformen der letzten 25 Jahre

Ein großer Teil der immer zahlreicher werdenden kleinen materiellen oder prozessualen Strafrechts- und Nebenstrafrechtsreformen der Untersuchungsperiode ist von marginaler Bedeutung für die Entwicklung der Gefangenenraten und des Strafvollzugs. Die Darstellung muss sich hier auf Reformen beschränken, von denen ein größerer Einfluss auf den Gegenstand der Untersuchung schon zu erkennen oder zu vermuten ist, auf Reformen, durch die es zu einer nicht bloß symbolisch bedeutsamen Aufhebung oder Einführung neuer Straftatbestände kommt, zu einer markanten Veränderung der Strafbarkeitsvoraussetzungen (z.B. beim Strafmündigkeitsalter) oder der Strafraumen im Bereich von Massendelikten, der Zulässigkeit von Haft oder der Kriterien für eine vorzeitige Haftentlassung, oder zu sonstigen einschneidenden Systemveränderungen.

Diese Kriterien erfüllen in chronologischer Reihenfolge:

- das Strafrechtsänderungsgesetz (StRÄG) 1987 (BGBl. Nr. 605/1987)
- das Jugendgerichtsgesetz (JGG) 1988 (BGBl. Nr. 599/1988)
- das Strafprozessänderungsgesetz (StPÄG) 1993 (BGBl. Nr. 526/1993)
- das StRÄG 1996 (BGBl. Nr. 762/1996)

- das Suchtmittelgesetz (SMG)1997 (BGBl. 1 Nr. 112/1997)
- die StPO-Novelle 1999 (BGBl. 1 Nr. 55/1999)

Auf dem Gebiet des Strafvollzugs im engeren Sinn ist die Strafvollzugsnovelle (StVG-Novelle) 1993 (BGBl. Nr. 570/1993) hervorzuheben.

1/ Das Strafrechtsänderungsgesetz (StRÄG) 1987

Das StRÄG 1987 ist in vielfacher Hinsicht bedeutsam: Es hat zwar auch einige neue Straftatbestände formuliert (etwa im Bereich des Datenmissbrauchs), vor allem aber die verbrechensqualifizierende Schadenshöhe bei Diebstahl und Betrug angehoben (von ATS 100.000,- auf 500.000,-), es hat die Möglichkeit der bedingten Strafnachsicht erweitert, die teilbedingten Strafen (darunter die teilunbedingte Freiheitsstrafe) eingeführt (s.o.) und die bedingte Entlassung entscheidend reformiert. Nach dem Drittel der Strafe wird sie nun insofern zur Regel, als sie nur noch aus besonderen generalpräventiven Gründen und bei begründeten Rückfallsbefürchtungen verwehrt werden darf. Sie wird nun auch schon bei kürzeren Strafen anwendbar, die zu verbüßende Mindesthaftzeit wird von 6 auf 3 Monate herabgesetzt, bei Jugendlichen sogar auf 1 Monat. Im Paket erweisen sich diese Maßnahmen – wie die Tabellen 1, 2, 3 und 5 zeigen – als sehr belagswirksam. Dies entspricht auch den damaligen expliziten Intentionen des Gesetzgebers, mit weniger (unbedingten Freiheits-)Strafen Gleiches zu erreichen.

Die Auswirkungen der Reform der bedingten Entlassung verdienen hier besondere Aufmerksamkeit und so bietet sich hier die Gelegenheit zum Exkurs über die Praxis der Strafentlassung bzw. der Strafnachsicht in Österreich. So unzulänglich die verfügbaren Daten sind,¹⁴ so lässt sich immerhin zeigen, welcher Anteil von Gefangenen, die eine bestimmte Strafe verbüßt haben, nach dem urteilsmäßigen Strafende oder bereits früher (aufgrund bedingter Entlassung oder Begnadigung) die Justizanstalten verlässt. Dabei stellt sich heraus, dass sich mit dem StRÄG 1987 der Anteil der vorzeitig bedingt Entlassenen unter den nach 3-12 Monaten Entlassenen schlagartig verdreifacht, unter den nach 1-3 Jahren Entlassenen etwa verdoppelt und unter den Langstrafigen (nach >3 Jahren entlassen) etwa um die Hälfte erhöht.

¹⁴ Die Statistische Übersicht über den Strafvollzug enthält bis 1999 lediglich Zahlen zur Strafzeit, welche urteilsmäßig, vorzeitig/bedingt oder vorzeitig infolge Begnadigung Entlassene bis zum Zeitpunkt der Entlassung verbüßt haben. Diese Darstellung erlaubt es nicht, die Rate der bedingten Entlassungen bei bestimmten Straflängen exakt zu ermitteln. Nicht erfasst ist auch, welcher Anteil der Strafe nachgesehen wird, wie weit das „Strafdrittel“ oder die „Halbstrafe“ bei vorzeitiger Entlassung ausgeschöpft werden.

Tabelle 5: Aus Strafhaft Entlassene, nach verbüßter Haftzeit und Entlassungsmodus, 1980-1999

	nach 0-3M		nach 3-12M			nach 1-3J			nach >3J		
	urteilsm.	begnad.	urteilsm.	bed.entl.	begnad.	urteilsm.	bed.entl.	begnad.	urteilsm.	bed.entl.	begnad.
1980	96,1	3,9	81,6	13,5	4,8	69,0	24,9	6,1	61,2	37,1	1,7
1981	95,1	4,9	78,8	14,7	6,5	67,1	24,8	8,2	63,2	33,1	3,8
1982	93,9	6,1	75,9	16,5	7,7	63,7	28,0	8,3	62,6	33,8	3,6
1983	98,9	1,1	76,2	13,3	10,5	63,5	22,1	14,4	60,4	33,7	5,9
1984	92,1	7,9	77,3	12,7	10,0	68,3	18,4	13,3	63,4	32,2	4,4
1985	91,9	8,1	77,2	12,8	9,9	70,6	17,3	12,1	66,9	28,0	5,2
1986	93,6	6,4	75,3	14,5	10,2	68,5	18,3	13,2	67,6	29,1	3,3
1987	91,3	8,7	76,8	14,6	8,6	67,4	21,9	10,7	56,6	37,5	5,9
1988	92,3	7,7	51,0	43,9	5,1	47,7	45,3	7,0	38,3	60,6	1,1
1989	92,9	7,1	55,6	39,0	5,4	60,6	33,6	5,8	43,9	52,9	3,2
1990	93,3	6,7	60,2	35,6	4,2	69,6	25,1	5,3	51,4	44,7	3,9
1991	93,1	6,9	62,6	32,5	4,9	70,0	24,5	5,6	58,8	38,2	3,0
1992	94,2	5,8	63,9	31,4	4,7	71,4	23,7	4,9	56,9	40,9	2,2
1993	93,8	6,2	58,8	34,9	6,3	59,8	32,2	8,0	57,0	39,3	3,7
1994	92,3	7,7	58,0	35,4	6,7	63,2	30,7	6,2	56,7	38,7	4,7
1995	75,3	24,7	39,7	25,2	35,1	31,6	23,9	44,6	30,6	29,8	39,5
1996	83,1	16,9	52,7	29,9	17,5	29,4	27,9	42,8	11,5	32,6	55,9
1997	91,7	8,3	53,9	37,5	8,6	56,4	26,5	17,1	25,5	31,2	43,3
1998	93,5	6,5	62,0	28,3	9,7	65,9	25,4	8,6	39,6	35,4	25,0
1999	96,1	3,9	68,9	23,7	7,3	68,8	25,4	5,8	50,9	28,4	20,7

Anmerkung: Spalten Entlassungen durch Begnadigung enthalten ab 1995 auch Entlassungen nach dem Amnestiegesetz 1995 (1995: 2.233; 1996: 1.149; 1997: 350; 1998: 117; 1999: 83)
Quelle: Zachoval (1996), Tabellen 13-15, eigene Berechnungen; Statistische Übersicht über den Strafvollzug, BMJ

Der Effekt wird dadurch gemindert, dass zugleich die Entlassungen auf dem Gnadenweg – vor 1988 Mittel gegen „Härtefälle“ – merklich zurückgehen. Dennoch belegen die Daten, dass die Reform der bedingten Entlassung das belagswirksamste Element des StRÄG 1987 ist. Der Effekt lässt allerdings in den nachfolgenden Jahren deutlich nach. (Mit dem Amnestiegesetz von 1995 – aus Anlass 50 Jahre 2. Republik – wird vorübergehend vor allem die volle urteilsmäßige Strafverbüßung stark zurückgedrängt, in geringerem Ausmaß aber auch bedingte Strafnachsichten durch einen Amnestieakt ersetzt. Von diesem Amnestiegesetz profitieren insgesamt immerhin rund 4.000 Gefangene.)

Eine erstmalige statistische Sonderauswertung der elektronischen Vollzugsdaten für den Zeitraum 2000-2004 (April),¹⁵ d.h. über österreichweit 27.211 Personen, deutet darauf hin, dass die bedingte Strafnachsicht vor allem bei längeren Strafen zuletzt im Verhältnis zur vollen Strafverbüßung wieder an Bedeutung gewonnen hat. Diese Auswertung bestätigt aber auch, was lange vermutet wurde, bisher aber nicht in dieser Deutlichkeit belegt war, dass die Variation der Entlassungspraxis über die Gerichtsorte nicht geringer ist als jene über die Beobachtungszeit, im Gegenteil.

¹⁵ Basis dafür ist die IVV (die Integrierte Vollzugsverwaltung bzw. der „elektronische Gefangenenpersonalakt“). Die geänderte Erfassung der Entlassungsmodi, bei der nicht nur urteilsmäßige und bedingte Entlassung (vollzugsgerichtlich oder auf dem Gnadenweg) berücksichtigt wird, macht die Werte nicht mit jenen in Tabelle 5 vergleichbar.

Tabelle 6: Entlassungspraxis nach Gerichtssprengeln, 2000-2004*															
Strafzeit	3-6M			6-12M			1-3J			3-5J			>5J		
Gericht	§148 StVG	§46(1) StGB	§46(2) StGB	§148 StVG	§46(1) StGB	§46(2) StGB	§148 StVG	§46(1) StGB	§46(2) StGB	§148 StVG	§46(1) StGB	§46(2) StGB	§148 StVG	§46(1) StGB	§46(2) StGB
Wien	69,3	0,7	14,0	65,8	0,6	15,5	56,1	1,4	19,8	44,4	3,2	19,0	32,8	0,0	25,9
Korneuburg	65,0	0,0	9,0	66,2	0,4	7,0	61,1	0,7	14,5	67,0	0,0	20,9	43,8	4,2	29,2
Krems	72,0	0,5	7,8	74,8	0,0	7,2	67,0	0,0	5,0	59,4	0,0	1,9	48,8	0,0	15,1
St. Pölten	72,6	0,4	8,7	64,8	1,6	17,0	61,1	2,4	21,4	73,3	3,3	13,3	100,0	0,0	0,0
Wr. Neustadt	70,7	3,2	11,8	50,6	5,7	23,9	40,9	15,2	28,8	27,4	31,5	29,5	13,3	41,6	35,4
Eisenstadt	79,1	1,0	10,4	56,0	1,6	28,0	59,2	2,6	22,4	50,0	10,0	40,0	20,0	0,0	40,0
Graz	60,6	0,4	18,0	53,0	0,8	29,4	54,0	0,0	30,2	63,3	0,0	19,4	40,0	1,7	32,2
Leoben	53,8	6,3	22,1	40,9	9,7	27,3	49,0	6,1	34,0	80,0	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Klagenfurt	55,2	1,3	25,7	47,1	4,4	31,0	35,7	4,7	45,3	37,5	4,2	45,8	8,3	0,0	25,0
Linz	64,7	0,0	23,9	61,0	0,9	28,9	35,2	1,7	49,2	28,0	0,0	56,0	100,0	0,0	0,0
Wels	72,9	2,8	13,2	50,8	6,8	30,3	30,8	6,4	50,0	0,0	25,0	75,0	0,0	0,0	100,0
Ried	59,1	0,0	13,9	38,0	0,6	32,3	45,5	0,6	28,8	38,2	0,0	36,4	36,6	2,4	43,9
Steyr	54,1	0,0	25,9	60,0	3,3	30,0	46,5	1,3	40,3	39,5	1,3	50,0	32,6	2,1	56,8
Salzburg	63,9	0,0	18,4	53,4	0,8	38,2	36,8	11,2	36,8	38,5	0,0	38,5	42,9	0,0	14,3
Innsbruck	43,2	10,5	26,0	33,6	28,3	26,2	34,2	17,1	38,0	35,0	10,0	40,0	12,5	37,5	50,0
Feldkirch	41,5	12,8	24,1	31,3	19,9	31,8	23,7	15,6	41,4	38,9	0,0	55,6	25,0	0,0	50,0
Österreich	63,3	2,2	16,8	55,5	4,4	22,7	48,4	5,5	27,8	45,1	8,4	26,5	35,2	8,3	32,3

* Daten aller Entlassenen zwischen Anfang Jänner 2000 und Ende April 2004, N=27.211
Quelle: BMJ (IVV-Daten), eigene Berechnungen

Bei den kurzen Freiheitsstrafen von 3-6 Monaten schwankt der Anteil bereits nach der Strafhälfte (und vor dem Strafdrittel) bedingt Entlassenen (§ 46 Abs. 1 öStGB) regional z.B. zwischen 0,0% (Korneuburg) und 12,8% (Feldkirch), der Anteil der nach zwei Strafdritteln bzw. während des letzten Strafdrittels bedingt Entlassenen (§ 46 Abs.2 öStGB) zwischen 7,8% (Krems/Donau) und 26,0% (Innsbruck). Bei Strafen von 6-12 Monaten ist die bedingte Entlassung in allen Sprengeln des OLG Innsbruck und im LG Sprengel Leoben (und nur dort) häufiger als die urteilsmäßige Entlassung, bei längeren Strafen trifft dies auch für alle Sprengel des OLG Linz zu. Im Osten des Landes dagegen bleibt die vorzeitige bedingte Entlassung fast durchwegs die Ausnahme (außer im Sprengel Wiener Neustadt, in dem u.a. die Jugend- und die Frauenstrafvollzugsanstalten des Landes stehen).

2/ Das Jugendgerichtsgesetz (JGG) 1988

Das JGG 1988 hebt die obere strafrechtliche Jugendaltersgrenze von 18 auf 19 Lebensjahre an (nicht auch die untere, wie ursprünglich beabsichtigt; wobei die Strafbarkeit der 14- und 15jährigen jedoch wesentlich gemindert wird) und unterstellt damit einen zusätzlichen Altersjahrgang der Jugendgerichtsbarkeit, die generell halbierte Strafsätze anzuwenden hat. Durch die erstmalige Einführung der Diversion auch außerhalb des Suchtmittelgesetzes (Anzeigenzurücklegung durch den Staatsanwalt) in schlichter wie in sozial intervenierender Form (insbesondere verbunden mit einem außergerichtlichen Tausch) wird die gerichtliche Verurteilung hier insgesamt dezidiert zur Ausnahme erklärt. Die mehrjährige kritische Diskussion

über die JGG-Reform (aber auch über die Jugendwohlfahrtspflege und den Verzicht auf Zwangsmaßnahmen in diesem Bereich) erwirkt im übrigen eine bemerkenswerte zeitliche Vorwegnahme ihrer Effekte in Hinblick auf Verurteilten- und Gefangenenzahlen (vgl. Pelikan/Pilgram 1994). Der Rückgang des Anstaltenbelags durch Jugendliche wird durch die Reform „abgesegnet“ und zugleich beendet, nicht jedoch nochmals verstärkt.

Im Jahr 2001 (vgl. BGBl. I Nr. 19/2001) wird das strafrechtliche Jugendalter wieder auf das vollendete 18. Lebensjahr gesenkt, dafür werden allerdings die 19-21jährigen der Jurisdiktion der Jugendgerichte unterstellt. (Dass letzteres eine zurückhaltendere Urteils- und Strafpraxis gegenüber Heranwachsenden nach sich gezogen hätte, ist vor dem Hintergrund der Sonderentwicklung ab 2000, s.o., nicht feststellbar.) Das Gesetz, eine der ersten strafrechtlichen Reformen der neuen ÖVP-FPÖ-Regierung, nimmt für eine formale Vereinheitlichung von Jugendgesetzen eine Vermehrung der Gefangenenzahlen billigend in Kauf, wie überhaupt die Kultivierung einer kriminalpolitisch eigenständigen Jugendgerichtsbarkeit zunehmend politisches Missfallen auf sich zieht. (Dieses gipfelt in der Integration des Wiener Jugendgerichtshofes in das Landesgericht Wien, begründet mit Rationalisierungseffekten und Qualitätsverbesserungen für jugendliche Gefangene in der moderneren Justizanstalt am LG Wien.) In welchem Ausmaß die deutliche Zunahme jugendlicher Gefangener in den letzten drei Jahren der letzten Novellierung des JGG zuzuschreiben ist, den organisatorischen Veränderungen der Jugendgerichtsbarkeit, oder neuen Kriminalitätsphänomenen (vermehrten Straftätern fremder Herkunft), muss hier jedoch dahingestellt bleiben.

3/ Das Strafprozessänderungsgesetz (StPÄG) 1993

Nach der Chronologie der wichtigsten Reformen ist an dieser Stelle die Änderung der Strafprozessordnung (StPÄG) 1993 zu behandeln, welche aus der Reihe von Rechtsreformen, die jeweils nur Einzelbestimmungen des Prozessrechts verändern, als Haftrechtsreform hervorragt (vgl. Pleischl 1993). Mit dieser Novelle wurde eine institutionalisierte Kontrolle der U-Haft durch Setzung von festen Haftfristen mit obligatorischer Haftprüfung in Form einer kontradiktorischen Verhandlung eingeführt, ferner die Pflichtverteidigung für U-Häftlinge und die Aufwertung des Untersuchungsrichters zum Haftrichter mit echter Entscheidungsfunktion. Über die Auswirkungen dieser Reform existiert zudem für einige Gerichtssprengel eine detaillierte Studie (Karazman-Morawetz/Stangl 1999b), die zwar wenig Einfluss auf Haftraten (Inhaftierungswahrscheinlichkeit) – außer bei ausländischen Beschuldigten, für die das Haftrisiko seit 1991 stark angewachsen war –, jedoch eine beträchtliche Absenkung der mittleren Haftzeiten und der gerichtlichen Verfahren bis zur Hauptverhandlung belegt. Auch wenn die Zahl der U-Haft-Antritte 1994 nur geringfügig sinkt, die Untersuchungshaftpopulation schrumpft dank Haftzeitverkürzung deutlich. Dieser Effekt ist überall in ähnlicher Richtung zu beobachten, ohne dass aber das Gesetz an den krassen regionalen Unterschieden der Haftpraxis Entscheidendes ändert.

Hinzuzufügen ist hier allerdings, dass die Reformwirkung des StPÄG 1993 auf den Belag an Untersuchungsgefangenen in den österreichischen Justizanstalten zwar deutlich ist, aber nicht das Ausmaß der Verminderung von U-Haft erreicht, die zwischen 1981 und 1988 stattfindet. Diesem Rückgang steht indessen keine Rechtsreform Pate, sondern lediglich eine permanente Diskussion unter Experten und in der Öffentlichkeit. Sie fußt auf den Vorarbeiten einer zwischen 1974 und 1983 arbeitenden Kommission zur umfassenden Reform des Prozessrechts und bekommt immer wieder Nahrung aus kritischen Studienergebnissen und Veranstaltungen zur U-Haft-Praxis.

4/ Das Strafrechtsänderungsgesetz (StRÄG) 1996

Als ein weiteres Strafrechtsänderungsgesetz sei hier das StRÄG 1996 angeführt, seines Umfangs wegen und weil sich in ihm exemplarisch eine Trendwende und die Tatsache manifestiert, dass nicht erst mit der „schwarz-blauen“ Regierung 2000, sondern bereits unter der späten SPÖ-ÖVP-Regierung zunehmend wieder soziale Problemlösung per Strafrecht angepeilt wird. Zwar wird hier die materielle Modernisierung des Sexualstrafrechts von 1989 (als die Sexualstraftatbestände insgesamt neu formuliert, nicht aber Sanktionsmaße erhöht wurden) weitergeführt, der Ehebruch entkriminalisiert und einige unzeitgemäße Formen der Inkrimierung von Homosexualität beseitigt. In Summe aber werden weit mehr neue Strafbestimmungen geschaffen. Sie richten sich allesamt gegen Varianten der Organisierten, der Wirtschafts- und Umweltkriminalität. Damit wird angeknüpft an Novellierungen des öStGB 1993 (BGBl. Nr. 527/1993) – mit dem erstmals die „Kriminelle Organisation“ (§ 278a öStGB) strafbar wurde und die Geldwäschereibestimmungen erweitert wurden – und des Fremden-gesetzes 1992 (BGBl. Nr. 383/1992), das die „gerichtlich strafbare Schlepperei“ schuf. Bedeut-sam auch die Anhebung der Strafsätze bei „einfacher Körperverletzung“ (§ 83 öStGB) von 6 Monaten auf 1 Jahr, bei „Pornographischen Darstellungen mit Unmündigen“ (§ 207a öStGB) von 1 auf 2 Jahre und in gleichem Ausmaß bei „Verhetzung“ (§ 283 öStGB), alles gleichsin-nig repressive strafrechtliche Antworten auf unerwünschte soziale Phänomene von alltäglicher Gewalt und sexueller Ausbeutung bis hin zu politischem Extremismus.

Obwohl keine einzelne der neuen Bestimmungen einen unmittelbaren augenfälligen Effekt auf die Gefangenenraten zeitigt, mögen sie kumulativ und in ihrer Symbolik den Ausschlag gegeben haben, dass in den späten 1990er-Jahren trotz rückläufiger Verurteiltenzahlen die mittleren Haftzeiten und die Gefängnispopulation nicht wieder Tiefststände erreichten.

5/ Das Suchtmittelgesetz (SMG) 1997

Von einiger Bedeutung für die Vollzugs- und Belagsentwicklung ist die Suchtmittelgesetzge-bung. Im Untersuchungszeitraum hat es nicht weniger als vier Novellierungen des SGG bzw. SMG gegeben. Sie betreffen die Substanzlisten, den Zulässigkeitsbereich und die Vorausset-

zungen diversioneller Verfahrenserledigung, aber auch die Strafraumen und die Möglichkeiten des Aufschiebs von Freiheitsstrafen und ihrer Umwandlung nach Behandlungsmaßnahmen. Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang wiederum die Symbolwirkung, etwa wenn durch das Suchtmittelgesetz 1997 (welches das Suchtgiftgesetz von 1985 ablöst) die Legislativkompetenz vom Justiz- auf das Gesundheitsministerium übergeht und der Bereich des Reaktionsverzichts, der Verfahrenseinstellungen und des Strafaufschiebs ausgedehnt werden (vgl. Schwaighofer 1997). Aber auch schon die vorangegangene SGG-Novelle 1985 (BGBl. 184/1985) weist zum Teil in ähnliche Richtung. Die tatbestandsbestimmenden Suchtgiftmengengrenzen und Grenzen für die Diversion werden damals schon erhöht und der Aufschieb von Haftstrafen bis zu 2 Jahren bereits zu diesem Zeitpunkt ermöglicht, allerdings um den „Preis“ einer Verdoppelung der maximalen Strafraumen für Drogenhandel im großen Stil von 10 auf 20 Jahre.

Der Pendelschlag in die Gegenrichtung kommt jedoch schon kurze Zeit nach dem SMG 1997 mit der SMG-Novelle 2001 (BGBl. I Nr. 51/2001). Mit ihr wird schließlich sogar die lebenslange Strafe als Höchststrafe im SMG eingeführt (wobei unwahrscheinlich ist, dass sie je verhängt wird), werden in begleitenden Verordnungen die relevanten Suchtgiftmengengrenzen wieder nach unten revidiert und der Süchtigkeitsnachweis durch den Straftäter selbst als Voraussetzung für Strafmilde (geringere Strafsätze) verlangt. Damit wird von der ÖVP-FPÖ-Regierung ein weiteres Zeichen für eine Wende in der Kriminalpolitik gesetzt.

Festzuhalten bleibt insgesamt, dass sich die polizeiliche Verfolgung auch von geringfügigen Drogenstraftaten, gestützt auf unveränderte Prohibitionsbestimmungen, seit den frühen 1990er-Jahren extrem intensiviert hat, ungeachtet epidemiologisch unspektakulärer Entwicklungen und fehlender Warnsignale und ungeachtet aller gesetzlichen Signale für strafrechtliche Zurückhaltung im justiziellen Verfahren (SGG 1985, SMG 1997). Hierzu ist eine aktuelle Studie verfügbar (vgl. Eisenbach-Stangl u.a. 2003): Während sich die Zahl polizeilich angezeigter Straftäter nach vergleichsweise stabilen Verhältnissen im Jahrzehnt davor von 1990 bis 2001 von 177.000 auf 204.000, d.i. um 15% erhöht hat, steigt sie bei den Suchtmitteltätern von 3.700 auf 21.100 (ca. + 470%). Der Anteil der Drogenstraftatverdächtigen an allen Tatverdächtigen wächst somit binnen eines Jahrzehnts von 2,1 auf immerhin 10,3%. Bei den gerichtlich Verurteilten scheint dieses Wachstum bis 1999 dank der breiten Anwendung von Diversion noch gebremst, danach wirkt die jüngst verschärfte gesetzliche Politik gegen Drogen und steigt der Anteil von Suchtgifttätern allein von 1999 bis 2001 von 5,4 auf 10,0% der Verurteilten. Bei den zu (teil)unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilten machen Drogenstraftäter seit jeher einen überproportionalen Anteil aus, der vor allem in der ersten Hälfte der 1990erjahre massiv steigt von 4,4 (1990) auf 13,8% (1995), um danach relativ konstant zu bleiben (2001: 15,4%).

Tabelle 7: Der %-Anteil der Suchtmittelstraftäter an den Tatverdächtigen, Verurteilten und Bestraften (teil/unbedingte Freiheitsstrafen), 1990-2001

	Tatverdächtige	Verurteilte	Haftbestrafte
1990	2,1	1,6	4,4
1991	2,5	2,0	6,0
1992	3,4	2,3	7,2
1993	4,8	3,6	10,7
1994	5,5	4,7	12,9
1995	5,8	4,7	13,8
1996	7,4	5,2	12,6
1997	8,1	5,8	13,3
1998	7,7	5,2	13,2
1999	7,7	5,4	12,6
2000	8,5	7,8	12,3
2001	10,3	10,0	15,4

Quelle: Eisenbach-Stangl u.a. (2003), Tabelle 16C
Erstellt anhand der jährlichen Polizeilichen Kriminalstatistik des BMI und der Gerichtlichen Kriminalstatistik der Statistik Austria

6/ Die Strafprozessnovelle (StPO) 1999 („Diversionsgesetz“)

An den bestehenden Alternativen zur Freiheitsstrafe und an der Reichweite von „Community Sanctions and Measures“ (Sanktionen ohne Freiheitsentzug; zur Übersicht vgl. Mikusch/Pilgram 2002) hat sich nach dem StRÄG 1987 und dem JGG 1988 (s.o.) zunächst nichts Entscheidendes mehr verändert. Zu den bekannten gerichtlichen Instrumenten der bedingten Strafnachsicht oder des Strafaufschubs (mit oder ohne Bewährungshilfe oder Auflagen) und den spezifischen jugendstrafrechtlichen und drogensetzlichen Diversionsmaßnahmen kommt erst wieder mit der Strafprozessnovelle 1999, dem sog. „Diversionsgesetz“, ein umfangreiches Paket an prozessualen Entkriminalisierungs- sowie an alternativen Interventionstechniken hinzu, mit dem Geltungsbereich allgemeine Gerichtsbarkeit (also auch für Erwachsene). Sicher ist, dass dieses Gesetz für eine „Prävention/Sanktion (allein) durch Verfahren“ (vgl. Miklau 1999, 31) den massivsten Rückgang an Verurteilungen und Strafsanktionen der österreichischen Strafrechtsgeschichte der 2. Republik mit sich gebracht hat, wengleich dieser Rückgang vor allem bei Verurteilungen zu Geldstrafen (hier wiederum besonders bei den bedingten) bemerkbar ist und die Zahl der durch den Staatsanwalt offerierten „Geldbußen“ und andere sog. „intervenierende Diversionsmaßnahmen“ nicht nur Geldstrafen, sondern zum auch Teil bisher umstandslose Verfahrenseinstellungen verdrängen (Pilgram 2001). Ein Einfluss der Novelle auf die Verhängung von Freiheitsstrafen ist nicht auszuschließen, kann kurzfristig aber nicht erkennbar sein. Wahrscheinlich ist, dass dieses Diversionpaket (ähnlich wie es sich für das hier wieder einmal voranschreitende Jugendgerichtsgesetz bereits zeigen ließ; vgl. Pelikan/Pilgram 1994) die Population der gerichtlich Vorbestraften a la longue drastisch verringern und damit den Prozess der Strafeskulation bei Wiederholungskriminalität verzögern dürfte. Die Sanktionspyramide ist seither (bei wenigen substanziellen Einschränkungen,

etwa auf Straftaten ohne Todesfolge und auf Einzelrichterzuständigkeit, und auf Fälle nicht großer Schuld) unterbaut durch die bedingte Zurücklegung der Strafanzeige auf Probezeit (ohne oder mit Bewährungshilfe) bzw. durch die Verfahrenseinstellung nach einem Außergerichtlichen Tauschgleich, nach der Erbringung einer Gemeinnützigen Leistung oder nach der Bezahlung einer Geldbuße. Der Weg bis zur (teil)unbedingten Freiheitsstrafe ist somit ein längerer geworden. Eine systematische Untersuchung und Evaluation des Diversionsgesetzes nach längerer Beobachtungsfrist auch in Hinblick auf eine Veränderung der Freiheitsstrafpraxis steht noch aus. Die der vorliegenden Studie zugänglichen Daten zeigen jedenfalls nur einen verurteilungs-, aber keinen unmittelbar belagsmindernden Effekt der StPO-Novelle 1999.¹⁶

Erwähnenswert scheint aber, dass eine durch die neue Bundesregierung bereits im April ihres Antrittsjahres 2000 eingesetzte Parlamentarische Enquete-Kommission „Die Reaktion auf strafbares Verhalten in Österreich, ihre Angemessenheit, ihre Effizienz, ihre Ausgewogenheit“ keine Unterstützung von Expertenseite und Rechtspraxis für eine Revision und Teilrücknahme der Prozessnovelle erbrachte, im Gegenteil.

7/ Das Strafvollzugsgesetz (StVG) 1993

Nicht unerwähnt bleiben soll in diesem Bericht ein wesentliches Reformgesetz der Untersuchungsperiode, welches den Strafvollzug unmittelbar betrifft, die StVG-Novelle 1993 (BGBl. Nr. 570/1993). Sie verbessert die Vorbereitung auf die Entlassung in sozialer und beruflicher Hinsicht grundlegend. Die Pflege der privaten und beruflichen Sozialkontakte wird durch Lockerungsmaßnahmen, durch erweiterte Möglichkeiten der Haftunterbrechung und des Aus/Freigangs zu Zwecken der Ausbildung, Berufsausübung, Behandlung oder Entlassungsvorbereitung, gefördert. Die soziale Versorgung Strafgefangener/Entlassener und ihre Vermittlung am Arbeitsmarkt gewinnt durch kollektivvertragliche Entlohnung und Einbezug in die Arbeitslosenversicherung eine neue Qualität. Insgesamt sollten es diese Neuerungen nicht zuletzt erlauben, die Entlassungsgerichte leichter von der Vertretbarkeit einer Strafrestracht zu überzeugen.

In der breiteren Öffentlichkeit zielt die Reformargumentation aber nicht darauf ab. Hier geht es um die Übereinstimmung des Strafvollzugs mit allgemeinen Grundrechten (nicht zuletzt

¹⁶ Eine Studie, welche für die Zeit vor der Novelle den Zusammenhang zwischen (intervenierender) Diversions- und Schuldspruchpraxis sowie zwischen Bewährungshilfe- und (unbedingter) Freiheitsstrafpraxis (Pilgram/Hirtenlehner/Kuschej 2001) überprüft, spricht eher für vielfältige Reaktionsmuster als für einfache Substitutionsverhältnisse. Neben Gerichtssprengeln, in denen Diversionsmaßnahmen und Schuldsprüche ebenso wie die Bewährungshilfeordnung und die Verhängung unbedingter Freiheitsstrafen in einem komplementären Verhältnis stehen, existieren z.B. Sprengel, die in jeder Hinsicht „non-interventionistisch“ bleiben (einfache Verfahrenseinstellungen sowohl gegenüber sozial intervenierender Diversion wie gegenüber Schuldsprüchen und die einfachen bedingten Strafen gegenüber dem Einsatz sowohl von Bewährungshilfe wie von unbedingten Haftstrafen den Vorzug geben), und andere Sprengel, die „interventionistisch“ geprägt sind (hier treten sowohl intervenierende Diversionsmaßnahmen wie auch Schuldsprüche, Bewährungshilfe wie auch unbedingte Freiheitsstrafen überproportional häufig auf).

den „Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen“ des Europarates), denen die Konstruktion des „Stufenvollzugs“ entgegensteht. Diese bindet z.B. grundlegende Gefangenenrechte des Verkehrs mit der sozialen Umwelt an die „Progression“ der Strafe. Nunmehr soll hingegen die Sanktion auf den Freiheitsentzug als solchen reduziert und jede darüber hinaus gehende Demontage von Rechtsansprüchen Gefangener zur begründungspflichtigen Ausnahme werden. Parteiübergreifende Zustimmung erntet diese in Österreich verspätete „Große Vollzugsgesetzreform“, die Zuerkennung des prinzipiell unverkürzten Bürgerstatus (auch in arbeits- und sozialrechtlicher Hinsicht) selbst an Strafgefangene, wohl vor allem ihrer zeitgemäßen ideologischen Konsequenz wegen, weil erst mit angeglichenen Rechten und Chancen die Verantwortung für die soziale und kriminelle Karriere von Straftätern nicht länger auf den Staat und die Gemeinschaft zurückfällt, weil Straftäter von nun an ihren Teil der Verpflichtung zu erfüllen haben werden (Pilgram 1997, 51ff).

Weitere Vollzugsgesetznovellen im Beobachtungszeitraum betreffen die Befugnisse von Justizwachebeamten, die menschenrechtskonforme Reorganisation des Beschwerdewesen, oder den EDV-Einsatz im Strafvollzug und sind nicht weiter von Belang für die Belagssituation oder für den öffentlichen Diskurs um Kriminalität und Kriminalpolitik im allgemeinen oder Freiheitsstrafe und Gefängnis im besonderen.

Rolle der Massenmedien, Bevölkerungseinstellungen zu Strafsanktionen

Welche Bedeutung Medien und Einstellungswandel in der Bevölkerung zukommt, wenn es um Gefängnisentwicklungen in einem Lande wie Österreich geht, ist schwer zu beantworten. Die österreichische Medienlandschaft ist geprägt durch große Konzentration im Printbereich, sowohl bei den Tageszeitungen wie bei den Magazinen, sodass heute wirtschaftliche eher als politische Interessen medienbestimmend sind (vgl. Steinmaurer 2002). Politische Kampagnen aus dem Medienbereich sind gelegentlich zu beobachten und Teil der Marktstrategie vor allem der auflagenstärksten Tageszeitung (Neue Kronenzeitung). Der öffentlich rechtliche Österreichische Rundfunk ORF steht der offiziellen Politik näher als der Printmediensektor, wahrt bestimmte Qualitätskriterien und dominiert dennoch den Rundfunk- und Fernsehbereich, während kommerzielles Privatfernsehen immer noch einen geringen Stellenwert hat.

Kriminalität und Unsicherheit würden sich durchaus zu medialen politischen Kampagnen eignen. Dass es dafür Grenzen gibt, hat möglicherweise mit dem Umstand zu tun, dass dabei ein Grundkonsens über Österreich als „Sicheres Land“ respektiert werden muss. Dieser Grundkonsens hat offenbar eine Funktion im Rahmen des noch sehr jungen, aber – wie Erhebungen seit den 1950er Jahren zeigen – sich verstärkenden Nationalbewusstseins (vgl. Fröhlich-Steffen 1993). Für dieses spielen historisch die politische Neutralität und Brückenfunktion zwischen den Blöcken, die sozialpartnerschaftliche Regelung von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Konflikten und nicht zuletzt ein eben dieser Kultur zugeschriebenes Wirtschaftswunder eine Rolle. Von einem wirtschaftlichen Schlusslicht zu einem der reichsten

Staaten Europas, vor der krisengeschüttelten BRD, geworden zu sein, zu einem Land mit immer noch geringer Arbeitslosigkeit, sozialem Frieden als hohem Wert und hoher innerer Sicherheit, gehört zu den größten Aktivposten im Selbstbewusstsein einer anfänglichen „Nation wider Willen“.

Glaubt man den vergleichenden Umfragen (European Opinion Research Group 2003), fühlen sich die ÖsterreicherInnen neben den Dänen, Finnen und Schweden tatsächlich am sichersten, wobei konkrete Viktimisierungsbefürchtungen hier sogar noch seltener artikuliert werden als in einigen der skandinavischen Länder. Österreichische Opinion-Polls (seit 1994) zum Thema subjektives Sicherheitsgefühl zeigen im Zeitvergleich auch keine Verschlechterung, zudem einen sogar überdurchschnittlich positiven Wert für Wien und eine Angleichung der Sicherheitswahrnehmung zwischen den Bildungs- und Sozialschichten (Sicherheitsbarometer 2004). Was fehlt, sind ähnliche vergleichende Einstellungsuntersuchungen zu Strafrecht und Strafenpolitik. Man könnte annehmen, dass vor dem Hintergrund der subjektiven Sicherheitslage die Strafbedürfnisse gering bleiben und der Umgang mit Kriminalität in Österreich eher entspannt betrachtet wird. Auf der anderen Seite drohen dem positiven Vorurteil in Sachen Sicherheit immer wieder Enttäuschungen und droht den Verursachern dieser Enttäuschung eine komplexhafte chauvinistische Reaktionsbildung. Kommt die Bedrohung der Sicherheit von Fremden, wird ein österreichischer „Sicherheitschauvinismus“ spürbar, eine spezielle Variante der Xenophobie, die sich im Untersuchungszeitraum im Zusammenhang mit der Ostgrenzenöffnung und neuerdings mit neuen Phänomenen irregulären und kriminellen Erwerbs durch Fremde äußert. Die autoritäre strafrechtliche Gefahrenabwehr gegen Eindringlinge anstelle einer pragmatischen und sozial konzertierten Präventionspolitik ist in Österreich durch ein hohes „Sicherheitsselbstbewusstsein“ nicht gebannt.

Aktuelle Bestrebungen zur Reduzierung der Gefangenenrate

Die gegenwärtigen Belagszahlen, wiewohl im Untersuchungszeitraum kein Rekord, werden infolge von Kapazitätsreduktion und Personalabbau als „Überfüllung“ spürbar. Darauf hat die Justizverwaltung bislang reagiert mit gesetzlichen Maßnahmen zur „Flexibilisierung“, zur erleichterten Verlegung von Gefangenen von einer Anstalt in die andere, mit baulichen (Planungs-)Maßnahmen und mit zunächst bilateralen Verhandlungen über die Durchführung des Strafvollzugs an hierzulande verurteilten Gefangenen in ihrem jeweiligen Heimatstaat. Im Gegenzug dafür wurde sogar die Kostenübernahme für einen Gefängnisneubau in Rumänien durch Österreich angeboten.

Der öffentliche Vorstoß einer Gruppe von unabhängigen Experten (Kriminalpolitische Initiative: Mehr Sicherheit durch weniger Haft! Vgl. Grafl u.a. 2004), die ein Paket von wirksamen Maßnahmen gegen die hohen Haftzahlen vorschlugen, wurde bisher von den beiden Oppositionsparteien aufgegriffen. Sie ließen eigene Initiativen folgen - eine Parlamentarische Enquete (SPÖ), die sich stark auf den gesetzlichen Ausbau von Sanktionsalternativen konzentrierte

(Maelicke 2004) bzw. einen Entschließungsantrag (Grüne), der sich vor allem für die Erweiterung der bedingten Straferlassung stark machte.

Das Maßnahmenbündel der genannten Expertengruppe, der auch der Verfasser angehört, ist umfangreicher. Es empfiehlt materiell-, prozess-, sanktions- und vollzugsrechtliche Reformen sowie ein neues Qualitätsmanagement in der Strafrechtspflege. Konkret verlangt werden die Revision strafrechtlicher Toleranzgrenzen (eine Präzisierung des Begriffs „Gewerbsmäßigkeit“ und qualifizierte Zuständigkeiten für qualifizierte Delikte), eine striktere Gefährlichkeits- und Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der U-Haft, eine Auffächerung von Freiheitsstrafen (gemeinnützige Arbeit, elektronisch überwachter Hausarrest als Gestaltungsvarianten des Freiheitsstrafvollzugs in der Ingerenz der Anstalten, Halbgefängenschaft), die Erweiterung des Anwendungskreises der bedingten Entlassung (u.a. durch völligen Wegfall generalpräventiver Kriterien) und eine Qualitätssicherung in der Rechtsprechung (Gerichtshilfe in der allgemeinen Gerichtsbarkeit, kontinuierliche Evaluation strafrechtlicher Maßnahmen, Beteiligung der Justiz an interdisziplinären Präventionsprogrammen). Für den Fall der Umsetzung dieser Maßnahmen lässt sich vorsichtig eine Ersparnis von 1.250 Haftplätzen (bzw. Haftjahren) errechnen.

In den schwierigen Regierungskoalitionen zwischen ÖVP und FPÖ bzw. BZÖ nach 2000 war, wie sich herausgestellt hat, kein Abgehen von Regierungsprogrammen erlaubt, die von derlei Maßnahmen wenig und für den Fall dramatischer Belagssteigerung in Vollzug nichts vorgesehen hatten. Ob eine praktische Haftzahlensenkung in der nächsten Zukunft unter der neuen großen Regierungskoalition von SPÖ und ÖVP möglich sein wird, ist derzeit noch nicht absehbar.

Literatur:

- Burgstaller Manfred / Czaszar Franz (1985a): Zur regionalen Strafenpraxis in Österreich. *Österreichische Juristenzeitung*, 40, 1-47
- Burgstaller Manfred / Czaszar Franz (1985a): Ergänzungsuntersuchungen zur regionalen Strafenpraxis. *Österreichische Juristenzeitung*, 40, 417-427
- Dearing Albin (1987): Untersuchungshaft und Strafe. In: Schriftenreihe des BMJ, Bd. 35, 179-236
- Dearing Albin (1993): Der sogenannte Kriminaltourismus. Der Ladendiebstahl und die Öffnung der Ostgrenzen. In: Pilgram Arno: Grenzöffnung, Migration, Kriminalität. *Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie'93*. Baden-Baden (Nomos-Verlag), 181-194
- Eisenbach-Stangl Irmgard u.a. (2003): Die Wiener Drogenpolitik im Urteil ihrer Adressaten und Akteure. Wien (Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Zwischenbericht über ein Forschungsprojekt)
- European Opinion Research Group (2003): Public Safety, Exposure to Drug Related Problems and Crime. Report prepared for the European Commission. Brussels
- Fröhlich-Steffen Susanne (2003): Die österreichische Identität im Wandel. Wien (Braumüller-Verlag)

- Grafl Christian (1999): Überlegungen zur unterschiedlichen Rechtsprechung in Verkehrsstrafsachen. In: Bundesministerium für Justiz (Hrsg.): Strafrechtliche Probleme der Gegenwart. 27. Strafrechtliches Seminar. Wien (Schriftenreihe des BMJ, Bd.96), 109-160
- Grafl Christian u.a. (2004): Kriminalpolitische Initiative: Mehr Sicherheit durch weniger Haft! Journal für Rechtspolitik, 12, 61-69
- Gratz Wolfgang / Held Andreas / Pilgram Arno (2001): Austria. In: van Zyl Smit Dirk / Dunkel Frieder (Eds.): Imprisonment Today and Tomorrow. International Perspectives on Prisoner's Rights and Prison Conditions. The Hague (Kluwer Law International), 3-31
- Hammerschick Walter / Pilgram Arno (2001): Versuch einer Gefängnisbelagsprognose 1999-2020. Wien (Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie)
- Hanak Gerhard / Pilgram Arno (1991): Der andere Sicherheitsbericht. Ergänzungen zum Bericht der Bundesregierung. Wien (Verlag für Gesellschaftskritik)
- Hanak Gerhard / Karazman-Morawetz Inge / Stangl Wolfgang (2004): Insecurities in European Cities. Local Report Vienna. Wien (Forschungsbericht des Instituts für Rechts- und Kriminalsoziologie)
- Hirtenlehner Helmut / Birkbauer Alois / Wegscheider Herbert (2002): Die bedingte Entlassung aus der Freiheitsstrafe. Wien (Neuer Wissenschaftlicher Verlag)
- Karazman-Morawetz Inge / Stangl Wolfgang (1999a): Zur regionalen Anwendung der Untersuchungshaft in Österreich. Österreichische Juristenzeitung, 54, 260-266
- Karazman-Morawetz Inge / Stangl Wolfgang (1999b): Die Auswirkungen des StPÄG 1993 auf die Praxis der Untersuchungshaft. Ein empirischer Vergleich an den vier Gerichtshöfen 1. Instanz in Wien, Linz, Innsbruck und Graz. Journal für Rechtspolitik, 7, 89-96
- Martin Hans-Peter / Schumann Harald (1996): Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand. Hamburg (Rowohlt)
- Maelicke Bernd (2004): Verantwortbare Haftvermeidung/Haftverkürzung. 10 Schritte der kriminalpolitischen Feldentwicklung nach der Methode der offenen Koordination und Kooperation. Referat bei der Enquete des SPÖ-Parlamentsklubs am 8.6.2004 in Wien
- Miklau Roland (1999): Der Beschuldigte und die Diversion. In: Miklau Roland /Schroll Hans Valentin (Hrsg.): Diversion. Ein anderer Umgang mit Straftätern. Wien (Verlag Österreich), 29-38
- Mikusch Georg / Pilgram Arno (2002): Community Sanctions and Measures (CSMs) in Austria. In: Albrecht Hans-Jörg / Kalmthout Anton van (Eds.): Community Sanctions and Measures in Europe and North America. Freiburg (editions iuscrim), 13-41
- Pelikan Christa / Pilgram Arno (1994): Öffentliche Erziehung ohne Zwang? In: Janig Herbert / Rathmayr Bernhard (Hrsg.): Wartezeit. Studien zu den Lebensverhältnissen Jugendlicher in Österreich. Innsbruck (Österr. StudienVerlag), 297-322
- Pilgram Arno (1986): Der Strafvollzug in der Medienberichterstattung 1970 bis 1983, In: Weinzierl Erika / Stadler Karl R. (Hrsg.): Justiz und Zeitgeschichte V. Symposium zur Geschichte des Strafvollzugs in Österreich. Wien (Geyer-Edition), 225-260
- Pilgram Arno (1997): Voraussetzungen, Perzeption und Folgen der österreichischen Vollzugsnovelle 1993. Untersuchung zu Genese und Implementation eines neuen Arbeits- und Sozialrechts für Gefangene. In: Hammerschick Walter / Pilgram Arno (Hrsg.): Arbeitsmarkt, Strafvollzug und Gefangenenarbeit. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie ,97. Baden-Baden (Nomos-Verlag), 49-68
- Pilgram Arno (2002): Getöse oder Stillschweigen - verfehlte Tonlagen der Jugendkriminalitätsdiskussion in Deutschland und Österreich. in: Moos Reinhard u.a. (Hrsg.): Festschrift für Udo Jesionek zum 65. Geburtstag, Graz (...), 149-164
- Pilgram Arno (2001): Die Strafprozessnovelle 1999 und ihre Auswirkungen auf Diversion und Strafverfolgung. In: Bundesministerium für Inneres / Bundesministerium für Jus-

- tiz (Hrsg.): Sicherheitsbericht 2000. Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit in Österreich. Wien, 341-361
- Pilgram Arno (2003a): Die Entwicklung der Haftzahlen in Österreich. Darstellung und Analyse der Ursachen. In: Bundesministerium für Inneres / Bundesministerium für Justiz (Hrsg.): Sicherheitsbericht 2002. Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit in Österreich. Wien, 341-361
- Pilgram Arno (2003b): Migration und Innere Sicherheit. In: Fassmann Heinz / Stacher Irene (Hrsg.): Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Klagenfurt (Drava-Verlag), Anhang
- Pilgram Arno / Hirtenlehner Helmut / Kuschej Hermann (2000): Die Kriminalisierungspraxis zwischen Strafen und Straffälligenhilfe. In: Pilgram Arno (Hrsg.): Sozialer Ausschluss – Begriffe, Praktiken und Gegenwehr. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 2000. Baden-Baden (Nomos), 129-153
- Pilgram Arno / Hirtenlehner Helmut / Kuschej Hermann (2001): Erfüllen (intervenierende) Diversion und Bewährungshilfe die Erwartung, Strafverfahren und Freiheitsstrafen zurückzudrängen? Österreichische Juristenzeitung, 56, 210-218
- Pilgram Arno / Kuschej Hermann (2002): Fremdenfeindlichkeit im Diskurs über ‚Organisierte Kriminalität‘. In: Liebhart Karin / Menasse Elisabeth, Steinert Heinz (Hrsg.): Fremdbilder – Feindbilder – Zerrbilder. Klagenfurt (Drava-Verlag), 39-56
- Pleischl Werner (1993): Reform des Haftrechts. In: Schuppich Werner / Soyer Richard (Hrsg.): Haft und Rechtsschutz. Wien (Österr. Staatsdruckerei)
- Roth Jürgen (2003): Die Gangster aus dem Osten. Neue Wege der Kriminalität. Hamburg (Europa-Verlag)
- Sicherheitsbarometer (2004): Kurzdarstellung (aus der Abt II/4 Bundeskanzleramt; SB. J. Giller)
- Scheerer Sebastian (1978): Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf. Zur Beeinflussung der Massenmedien im Prozeß strafrechtlicher Normgenese. Kriminologisches Journal, 10, 223-227
- Schwaighofer Klaus (1997): Das neue Suchtmittelrecht. Einführung, Texte, Materialien. Wien (WUV-Verlag)
- Steinert Heinz (1981): Dringliche Aufforderung an der Studie von Rusche und Kirchheimer weiterzuarbeiten. Nachwort zur 2. dtsh. Auflage von: Georg Rusche / Otto Kirchheimer: Sozialstruktur und Strafvollzug. Frankfurt (Europäische Verlagsanstalt), 314-336
- Steinmaurer Thomas (2002): Konzentriert und verflochten. Das österreichisches Mediensystem im Überblick. Innsbruck (Studien-Verlag)
- Talos Emmerich (1997): Armut im Sozialstaat. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, 26, 437-452
- Zachoval Heidemarie (1996): Der österreichische Strafvollzug in Zahlen von 1964 bis 1992. Wien (iur.Diss.)