DIE POLITISCHE KEHRTWENDE BEI DEN KURZEN FREIHEITSSTRAFEN

Eine vergleichende Frameanalyse von Parlamentsdebatten

Masterarbeit eingereicht der Universität Bern

Betreuender Dozent: **Prof. Dr. Fritz Sager**

Kompetenzzentrum für Public Management
Schanzeneckstrasse 1
CH-3001 Bern

von:

Mirjam Suri
aus Utzenstorf (BE)
Matr.-Nr.: 08-058-505
E-Mail: mirjam.suri@gmail.com

Basel, 19. November 2014

ZUSAMMENFASSUNG

Erkenntnisinteresse und Ziel der Untersuchung

In der vorliegenden Untersuchung sollen die verwendeten Frames in den parlamentarischen Debatten bezüglich zweier Gesetzesrevisionen zum Thema der kurzen Freiheitsstrafen analysiert werden. Während die Parlamentarier im Rahmen der Debatte zur ersten Revision 1999 bis 2001 beschlossen, Freiheitsstrafen mit einer Dauer von weniger als sechs Monaten abzuschaffen, äusserten sie sich in den Debatten der Jahre 2013 und 2014 dahingehend, dass die kurzen Freiheitsstrafen wieder eingeführt werden sollen. Da keinerlei Evaluationen oder wissenschaftliche Studien den erneuten Revisionsbedarf begründen, ist von einem Meinungsumschwung auszugehen, welcher in der Ablösung des dominanten Policy-Images resultierte.
Das Ziel dieser Arbeit besteht darin, die im Diskurs verwendeten Frames aufzuzeigen und allfällige Unterschiede zwischen den beiden Revisionen darzulegen, welche diesen Meinungsumschwung erklären können. Zudem soll geklärt werden, welche Akteure den Meinungsumschwung begünstigten.

Theoretischer Rahmen und Methodik

Gemäss dem Framing-Ansatz sind die Haltung und das Denken über einen Sachverhalt davon abhängig, welche Aspekte betont und welche nicht als relevant erachtet werden. Insofern kann sich ein Wandel der dominierenden Frames zu einer Thematik in einem Meinungsumschwung bezüglich der Bewertung des Sachverhalts niederschlagen. Mit der Frameanalyse der Parlamentsdebatten zu beiden Revisionen des Schweizerischen Strafgesetzbuches wurde aufgezeigt, welche Frames den jeweiligen Diskurs dominieren, welche Aspekte ausgeblendet wurden und wie sich das Framing der beiden Revision unterscheidet. Um die Akteurskonstellation hinter dieser Entwicklung zu beleuchten, wurde eine Referenzstrukturanalyse durchgeführt. Dabei wird untersucht, welche externen Akteure in der Lage sind, ihre Denkweise in die parlamentarische Debatte einzubringen, und demnach als relevant für die Thematik erachtet werden. Zudem wurden die eigenen Ergebnisse im Licht einer Medienanalyse betrachtet, welche im Rahmen einer Politikevaluation durchgeführt wurde.

Resultate

Die Frameanalyse konnte drei zentrale Veränderungen zwischen der ersten und der zweiten Revision manifestieren:

- Der Kostenaspekt verlor im zweiten Diskurs an Bedeutung.
- Die Frage der Effektivität wurde anders beurteilt, wobei eine Verschiebung der spezialpräventiven Interventionsrichtung von der Resozialisierung hin zur Abschreckung erfolgte.
- An Bedeutung gewann die Frage nach der Akzeptanz für die Sanktion innerhalb der Bevölkerung und der Behörden.

Mit dieser Verschiebung des Fokus kam es auch zu einer Verschiebung der Bewertungstendenzen. Während im Rahmen der Debatten zur ersten Revision die Haltung gegen die kurzen Freiheitsstrafen deutlich dominierte, wurden im zweiten Diskurs vermehrt Frames verwendet, welche eine befürwortende Position unterstützen.

Die weitere Auswertung sowohl der Referenzstrukturanalyse, der Frameanalyse als auch die Kontextualisierung mit der Medienanalyse konnten drei essentielle Verschiebungen der Akteure darlegen:

- Der Einfluss von Vertretern der rechtswissenschaftlichen Lehre sowie der Experten nahm im Rahmen der zweiten Revision ab.
- Die Exponenten der Praxis gewannen an Bedeutung.
- Ebenso in den Fokus rückten die Medien und die Öffentlichkeit.

Auch mit dieser Veränderung ist ein Wandel der Bewertungstendenzen verbunden. Während sich die Lehre mehrheitlich negativ zu den kurzen Freiheitsstrafen äussert, zählen Medien und Praktiker während des zweiten Diskurses zu den Befürwortern der Wiedereinführung.

Einfluss auf die unterschiedlichen Diskurse scheinen das Agenda-Setting, der Kontext der Thematik sowie die Akteurskonstellation gehabt zu haben.

INHALTSVERZEICHNIS

Zusammenfassung I
Inhaltsverzeichnis III
Abbildungsverzeichnis V
Tabellenverzeichnis V
Abkürzungsverzeichnis VI

1 EINLEITUNG 1

2 THEORETISCH-KONZEPTIONELLER RAHMEN 3

2.1 Politikwissenschaftlicher Hintergrund 3
2.2 Frame, Framing und Framing-Effekte 5
2.2.1 Frames 6
2.2.2 Framing und Framing-Effekte 7
2.2.3 Moderierende Faktoren und Framing-Effekte 9
2.2.4 Reflexionen 12
2.3 Externe Akteure und die parlamentarische Referenzstruktur 13
2.3.1 Parlamentarische Referenzstruktur 13
2.3.2 Medien und Politik 15

3 AUSGANGSLAGE UND ERKENNTNISINTERESSE 17

3.1 Untersuchungsgegenstand: Der Umgang mit kurzen Freiheitsstrafen 18
3.1.1 Politischer Prozess Revision I 18
3.1.2 Politischer Prozess Revision II 21
3.1.3 Evaluationen 23
3.1.4 Kriminologische Lehre 26
3.1.5 Neuere Entwicklungen der Praxis 28
3.2 Erkenntnisinteresse und Fragestellung 30

4 METHODISCHES VORGEHEN 32

4.1 Frameanalyse 32

4.1.1 Untersuchungsmaterial 32

4.1.2 Analyse 33

4.2 Referenzstrukturanalyse 35

5 AUSWERTUNG UND RESULTATE 36

5.1 Frameanalyse 36

5.1.1 Frames in der Debatte um kurze Freiheitsstrafen 36

5.1.2 Vergleich der Frame-Verwendung in beiden Revisionen 42

5.1.3 Zentrale Erkenntnisse der Frameanalyse 51

5.2 Referenzstrukturanalyse 53

5.2.1 Vergleich der Referenzstruktur in beiden Revisionen 53

5.2.2 Zentrale Erkenntnisse der Referenzstrukturanalyse 56

5.3 Medienanalyse 57

5.3.1 Ergebnisse der Medienanalyse im Rahmen der econcept-Evaluation 57

5.3.2 Diskussion der Ergebnisse im Kontext der Medienanalyse 61

5.4 Exkurs: Kriminalpolitische Modelle nach Garland 64

5.5 Interpretation und Diskussion 68

6 FAZIT 73

Literaturverzeichnis VII

Materialienverzeichnis X

Anhang XII

A1: Codebuch XII

A2: Tabelle ‚Verwendete Unterframes nach Revisionen und Bewertungstendenz' XVI

A3: Tabelle ‚Verwendete Frames nach Parteien' XVII

A4: Tabelle ‚Verwendete Frames nach Sprache' XVII

A5: Tabelle ‚Verwendete Unterframes nach behandelndem Rat' XVIII

Selbstständigkeitserklärung XIX

Einverständniserklärung zur Veröffentlichung der Masterarbeit XIX

ABBILDUNGSVERZEICHNIS

Abbildung 1: Wirkungsmodell der Revision AT-StGB 25
Abbildung 2: Anzahl Verurteilungen zu kurzen Freiheitsstrafen in der Schweiz 29
Abbildung 3: Verteilung der Frames während der ersten Revision (1999 – 2001) 42
Abbildung 4: Verteilung der Frames während der zweiten Revision (2013 – 2014) 43
Abbildung 5: Verteilung der Referenzen während der ersten Revision (1999 – 2001) 55
Abbildung 6: Verteilung der Referenzen während der zweiten Revision (2013 – 2014) 55
Abbildung 7: Mediale Resonanz und Akzeptanz der AT-StGB-Revision 58
Abbildung 8: Mediale Debatte zur AT-StGB Revision nach Deutungsperspektiven 59
Abbildung 9: Akteurskategorien nach Argumenten 60

TABELLENVERZEICHNIS

Tabelle 1: Frames in den Parlamentsdebatten zur AT-StGB-Revision 36
Tabelle 2: Verwendete Frames nach Revisionen und Bewertungstendenz 44
Tabelle 3: Verwendete Unterframes nach Revisionen 45
Tabelle 4: Referenzen nach Revisionen 54

ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS

AB	Amtliches Bulletin
Art.	Artikel
AT-StGB	Allgemeiner Teil des Schweizerischen Strafgesetzbuches
BFS	Bundesamt für Statistik
BJ	Bundesamt für Justiz
BS	Basel-Stadt
bzw.	beziehungsweise
CVP	Christlichdemokratische Volkspartei der Schweiz
EJPD	Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement
FDP	Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz
Grüne	Grüne Partei der Schweiz
KKJPD	Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren
KSBS	Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz
S.	Seite
SP	Sozialdemokratische Partei der Schweiz
StGB	Schweizerisches Strafgesetzbuch
StPO	Schweizerische Strafprozessordnung
SVP	Schweizerische Volkspartei
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel

1 EINLEITUNG

„[...] so sollen kurze Freiheitsstrafen nur noch ausnahmsweise zur Anwendung gelangen, tragen diese doch kaum zur Sozialisierung des Täters bei. Sie sind zudem angesichts des Wertewandels und der Entwicklung in unserer Gesellschaft als überholt anzusehen." (Botschaft, 1999, S. 1981)

„Mit der jetzigen Änderung sollen Freiheitsstrafen ab drei Tagen wieder ermöglicht werden. [...] Kurze Freiheitsstrafen vermögen gewisse Täter besser vor weiterer Delinquenz abzuhalten als Geldstrafen." (Botschaft, 2012, S. 4735)

Diese beiden Textstellen stammen aus Botschaften des Bundesrats zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (StGB), welche in einem Abstand von lediglich 13 Jahren verabschiedet wurden. Während in einer ersten Revision, welche 2007 in Kraft trat, kurze Freiheitsstrafen, d. h. solche mit einer Dauer von unter sechs Monaten, abgeschafft wurden, vertritt die Botschaft zur erneuten Revision 2012 eine konträre Auffassung und möchte die kurzen Freiheitsstrafen wieder einführen. Wie kam es zu diesem doch relativ abrupten Politikwandel?

Um sich die Relevanz der Thematik zu verdeutlichen, lohnt es sich, einen Blick auf die statistischen Angaben zu werfen: Von sämtlichen in den Jahren 2002 bis 2006 verhängten Freiheitsstrafen waren 93% (durchschnittlich 48'440 pro Jahr) Freiheitsstrafen mit einer Dauer von bis zu sechs Monaten. Extrem kurze Freiheitsstrafen mit einer Dauer von bis zu einem Monat machten in diesen Jahren im Schnitt einen Anteil von 65% (33'746 pro Jahr) aller Freiheitsstrafen aus (Tabelle BFS, 2014). Angesichts dieser Zahlen wird deutlich, wie oft Richter und Staatsanwälte vor der ersten Gesetzesrevision von dieser Sanktion Gebrauch machten.[1] Nicht zu vergessen sind die enormen Kosten für den Staat, welche beim Vollzug von Freiheitsstrafen anfallen.

Um den abrupten Politikwandel besser nachzuvollziehen, soll im Rahmen dieser Arbeit der parlamentarische Diskurs zur Thematik der kurzen Freiheitsstrafen beleuchtet werden, denn Kommunikation ist nicht nur die Darstellung von Politik, sondern dient zugleich auch deren Herstellung. Politische Kommunikation beschäftigt sich mit der Produktion, Mitteilung und Verbreitung von Botschaften, welche das Potential aufweisen, substantielle Effekte auf den politischen Prozess auszuüben. In der Demokratie ist Politik zustimmungsabhängig, deshalb begründungspflichtig und folglich ohne Kommunikation nicht denkbar, somit ist Kommuni-

[1] Aus Gründen der einfacheren Lesbarkeit wird im Folgenden auf die geschlechtsspezifische Differenzierung, z. B. Richter/In, verzichtet. Entsprechende Begriffe gelten im Sinne der Gleichbehandlung grundsätzlich für beide Geschlechter.

kation nicht Appendix, sondern Bestandteil von Politik (Sarcinelli, 2011, S. 11 – 13). Politik ist immer auch Diskurshandeln – ein Deutungskampf, in dem die Auseinandersetzung mit unterschiedlichen Realitätsinterpretationen stattfindet. Dabei geht es darum, aus der Vielzahl aktueller Sachverhalte eine begrenzte Anzahl auszuwählen, darzustellen und damit für die Öffentlichkeit als Problem zu konstruieren. Nur durch diese Selektion können Sachverhalte ins öffentliche Bewusstsein und damit auf die politische Agenda zur Problembearbeitung und -lösung gelangen (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009, S. 302). Doch nicht nur im Rahmen des Agenda-Settings, sondern auch in den Phasen der Politikformulierung und -entscheidung spielt der Diskurs eine wesentliche Rolle. Politische Akteure binden Ereignisse und Tatsachen in sinnstiftende Deutungspakete, sogenannte Frames, ein und konkurrieren mit dieser Darstellung mit anderen Akteuren wie Experten, Medien oder Verbänden um Deutungsmacht. Die dominierende Sichtweise kann den Sachverhalt, seine Ursachen und mögliche Interventionen darstellen, formen und damit konstruieren. Der abrupte Politikwandel im Zusammenhang mit den kurzen Freiheitsstrafen legt nahe, dass es hier zu einer Ablösung der dominierenden Vorstellung über dieses Thema gekommen ist. Der gleiche Sachverhalt wird anders bewertet. Anhand des Framing-Ansatzes soll der parlamentarische Diskurs über kurze Freiheitsstrafen analysiert und seine Entwicklungen im Zeitverlauf aufgezeichnet werden. Zugleich stellt sich die Frage, welche Akteure einen allfälligen Diskurswandel unterstützten. Das Parlament bildet im demokratischen System eine zentrale Arena für politische Auseinandersetzungen und die Debatten sind entsprechend der Inbegriff von politischer Kommunikation. Da das Parlament auf Legitimation angewiesen ist, erweist es sich hier als besonders entscheidend, der Öffentlichkeit seine Anliegen zu verdeutlichen. Insofern bietet die Analyse von Parlamentsdebatten einen geeigneten Zugriff auf politische Kommunikation.

In einem ersten Teil wird der Framing-Ansatz vorgestellt, welcher sich mit der Darstellung von Sachverhalten beschäftigt. Zudem soll der Einfluss externer Akteure angesprochen und die Referenzstrukturanalyse vorgestellt werden. Weiter wird die Ausgangslage zu den beiden Revisionen zum Thema der kurzen Freiheitsstrafen näher betrachtet und das Erkenntnisinteresse sowie die zentralen Fragestellungen werden erläutert. Nach einem Blick auf das methodische Vorgehen werden die Ergebnisse der Frame- und der Referenzstrukturanalyse vorgestellt und diskutiert. Im Anschluss folgt eine Gegenüberstellung dieser Ergebnisse mit einer bestehenden Medienanalyse zum Thema. Zu guter Letzt soll ein Exkurs zu Garlands kriminologischen Paradigmen zu weiteren Überlegungen anregen.

2 THEORETISCH-KONZEPTIONELLER RAHMEN

2.1 Politikwissenschaftlicher Hintergrund

Im Rahmen der Politikfeldanalyse sollen die Inhalte eines politischen Programmes (Policy) sowie seine Determinanten und Auswirkungen beleuchtet werden. Eine Policy ist das Ergebnis politischer Entscheidungen, die gesellschaftliche Probleme identifizieren und diese an politische Lösungen und verbindliche Ziele knüpfen. Entsprechende Entscheidungen basieren auf der Interaktion diverser politischer Akteure (Politics), welche im Rahmen institutioneller Regeln und Strukturen stattfindet (Polity) (Knoepfel et al., 2011, S. 45). Der Politikzyklus bietet die wohl gängigste Variante, diese Komplexität für die Analyse zu reduzieren und zu strukturieren. Er unterteilt den politischen Prozess in die Phasen der Problemdefinition, des Agenda-Settings, der Politikformulierung, der Implementierung und der Evaluation (Knoepfel et al., 2011, S. 53 – 59). Für die vorliegende Untersuchung der Inhalte der Parlamentsdebatten über kurze Freiheitsstrafen sind die Bereiche der Problemdefinition, des Agenda-Settings und der Politikformulierung von Belang. Der Sachverhalt wurde in diesen drei Phasen während der verschiedenen Zeiträume unterschiedlich interpretiert und behandelt, was zu Veränderungen der Policy führte. Verschiedene Theorien beschäftigen sich mit den Dynamiken innerhalb dieser Phasen. Hier soll die Punctuated Equilibrium Theory erläutert werden, welche sich mit den Voraussetzungen für politischen Wandel auseinandersetzt (Knoepfel et al., 2011, S. 171).

Die Punctuated Equilibrium Theory wurde von Baumgartner und Jones (1993) entwickelt und eignet sich mit ihrem Fokus auf die Analyse des Zusammenhangs zwischen dem politischen Problemverständnis (Policy-Image) und der Entscheidung zur Einführung einer Policy für die hier zugrundeliegende Fragestellung.
Eine zentrale Aussage dieses theoretischen Ansatzes besteht darin, dass kurze Perioden radikalen Policy-Wandels lange Phasen relativer Stabilität unterbrechen, während inkrementeller Wandel selten ist. Nach dieser Ansicht werden Themen durch sogenannte Policy-Monopole dominiert, welche dadurch entstehen, dass eine dominierende Akteursgruppe ein gemeinsames Policy-Image vertritt (Baumgartner & Jones, 1993, S. 6 – 9; Engeli et al., 2012, S. 8). Unter dem Begriff Policy-Image verstehen die Autoren ein gemeinsames Verständnis über den Gegenstand im Hinblick auf seine Ursachen und seine Beurteilung. Policy-Monopole sind notwendig, um Entscheidungen zu treffen, da sie die Komplexität eines Sachverhalts durch ihre Darstellung reduzieren. Mit dem Policy-Image wird eine Sichtweise der Thematik aufge-

griffen, während andere Darstellungen keine Aufmerksamkeit der Akteure erlangen können (Baumgartner & Jones, 1993, S. 25 – 29).
Die institutionellen Strukturen stützen Policy-Monopole, wobei es für die Entscheidung, welches Policy-Image als dominant erachtet wird, immer eine Rolle spielt, in welchen institutionellen Rahmen (Venue) die Thematik diskutiert wird (Baumgartner & Jones, 1993, S. 31).
In einem politischen System existieren in der Regel weitere Akteure und Organisationen, die den Sachverhalt unter einem anderen Gesichtspunkt sehen als das Policy-Image, welches im Monopol vorherrscht. Diese Akteure können zu geeigneten Zeitpunkten auch eine Veränderung der Policy-Images herbeiführen. So können beispielsweise neue Informationen zu einem veränderten Problemverständnis führen oder bisher ausgeblendete Dimensionen des Gegenstandes können in den Fokus der Aufmerksamkeit rücken.
Verändert sich das allgemein anerkannte Policy-Image, kann es in der Folge auch zu Änderungen in den Akteurskonstellationen und den politischen Zielsetzungen kommen, wodurch das Policy-Monopol abgelöst wird. Da die institutionellen Strukturen das Policy-Monopol begünstigen und entsprechend auch kaum inkrementelle Veränderungen möglich sind, führt dies im Falle einer Veränderung laut den Autoren zu einem radikalen Policy-Umschwung (Baumgartner & Jones, 1993, S. 36 – 37).
Wenn sich ein Monopolwechsel abzeichnet, tritt die neu vertretene Sichtweise über den Sachverhalt mit dem bestehenden Policy-Image in einen Wettstreit. Dabei geht es darum, mit der Darstellung des Themas möglichst viele Akteure zu überzeugen und so ein grösseres Aufmerksamkeitsfeld zu generieren (Engeli et al., 2012, S. 9).

Im Zusammenhang mit der hier zu untersuchenden Debatte über die kurzen Freiheitsstrafen scheint es mit den beiden Revisionen zweimal zu einer Ablösung des vorherrschenden Policy-Images gekommen zu sein. Um einen Einblick in diesen Wandel zu erhalten, sollen die verschiedenen Darstellungen der Thematik analysiert werden – dies anhand des Framing-Ansatzes. Die in diesem Konzept behandelten Frames weisen starke Parallelen zu den Policy-Images nach der Punctuated Equilibrium Theory auf (Engeli et al., 2012, S. 9). Die Analyse der im Diskurs verwendeten Frames erlaubt es, unterschiedliche Argumentationen zu identifizieren und voneinander abweichende Problemzuschreibungen und Interventionshypothesen zu erkennen.

2.2 Frame, Framing und Framing-Effekte

Seit mehreren Jahren wird in der Politikanalyse vermehrt die Überzeugung vertreten, dass die Problemwahrnehmung der politischen Akteure massgeblich durch den Diskurs beeinflusst wird und dies bei der Erklärung politischer Entscheidungen zu berücksichtigen sei. Gemäss diesem Ansatz, der auch als ‚argumentative turn' bezeichnet wird, spiegeln sich allgemeine Prinzipien, Argumentationen und Wertevorstellungen in den öffentlichen Politiken wider (Knoepfel et al., 2011, S. 31). Aus dieser Strömung heraus entwickelte sich die Framing-Analyse (Entman, 1993; Schön & Rein, 1994). Dieser Forschungsansatz wird in unterschiedlichen Disziplinen der Sozialwissenschaften, namentlich im Bereich Journalismus und Massenkommunikation, verwendet und weiterentwickelt.

Grundsatz des Framing-Ansatzes ist die Annahme, dass für jeden Sachverhalt eine Vielzahl an Interpretationen und Betrachtungsweisen möglich sind. Ob ein Gegenstand als problematisch definiert wird und welche Handlungsoptionen damit verknüpft werden, hängt davon ab, welche Fakten als relevant erachtet, welche als wichtig betont und welche eher in den Hintergrund gestellt werden. In der Diskussion rund um das Thema Abtreibung lässt sich beispielsweise der Aspekt des Rechts auf Leben des Kindes oder aber der Aspekt der Selbstbestimmung der Frau hervorheben. Das Individuum kann jedoch seinen Blickwinkel nicht völlig autonom kreieren. In gesellschaftlichen Debatten wird unser Blickwinkel unter anderem durch die Inhalte der Medien geprägt. Journalisten selektieren Themen, stellen dazu gewisse Fakten in den Vordergrund und vermitteln uns so einen spezifischen Blickwinkel auf diese Thematik. Genauso versuchen öffentliche Akteure, wie Organisationen und Politiker, ihre Darstellung zu einem Thema in der öffentlichen Diskussion durchzusetzen. Wem es gelingt, seinen Blickwinkel gegenüber dem der anderen durchzusetzen, erlangt die Deutungshoheit für dieses Thema. Mit dem Begriff ‚Frames', auf Deutsch Rahmen, werden die Blickwinkel auf ein Thema bezeichnet. Der Prozess des selektiven Hervorhebens von Informationen und Positionen, dessen Ergebnis Frames sind, wird ‚Framing' genannt (Matthes, 2014, S. 10). Die Auswirkungen, welche ein Frame auf das Denken eines Individuums hat, sind ‚Framing-Effekte' (Druckman, 2001, S. 228). Im Anschluss an die entsprechende Literatur werden auch in dieser Arbeit stets die englischen Begrifflichkeiten verwendet, da die deutschen Ausdrücke Rahmen und Rahmung in diesem Zusammenhang nicht geläufig sind.

2.2.1 Frames

Dem Framing-Konzept liegt die Prämisse zugrunde, dass Objekte nicht von sich aus eine spezifische Bedeutung tragen, sondern dass ihnen Bedeutung vom jeweiligen Betrachter zugeschrieben wird. Ein Frame ist somit das Produkt eines interpretativen Prozesses, der darüber entscheidet, welche Bedeutung einem Gegenstand zukommt. Eine rein objektive Betrachtung der Realität ist schlicht unmöglich, da sie ohne Vereinfachung und Darstellung durch einen Frame gar nicht wahrnehmbar ist (Schön & Rein, 1994, S. 30). Entman, der für die Framing-Forschung wegleitend war, beschreibt es wie folgt: „To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described." (Entman, 1993, S. 52)

Für ihn sind Frames demzufolge mit zwei Aspekten verknüpft: der Selektion und der Salienz. Salienz bezieht sich auf das Hervorheben und Betonen der selektierten Aspekte in einem Text, die dadurch für den Rezipienten eher sichtbar werden als andere. Der Frame fokussiert, ähnlich wie ein Bilderrahmen, die Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte eines Sachverhaltes und definiert damit auch, worum es im Wesentlichen geht und nach welchen Kriterien der Sachverhalt zu beurteilen ist (Hug, 2013, S. 2; Schön & Rein, 1994, S. 26). Durch die Betonung gewisser Fakten und Aspekte werden stets auch andere Informationen ausgelassen. Ein Frame zeichnet sich somit nicht nur durch seine Akzentuierungen, sondern ebenso sehr durch sein Schweigen aus. Das Ausblenden möglicher Problemdefinitionen oder Empfehlungen kann die Einstellung des Rezipienten gegenüber einem Sachverhalt genauso beeinflussen wie die Interpretation, die ein Frame explizit suggeriert (Entman, 1993, S. 54). Auch Bilder, Symbole, Schlagwörter oder Metaphern können ein zentrales Element eines Frames darstellen, da die implizite Darstellung eines Gegenstands beim Rezipienten bestimmte Denkprozesse aktiviert (Hug, 2013, S. 5 – 6). Ein Frame beinhaltet verschiedene Elemente, die jedoch nicht immer alle vorhanden sein müssen. Als Kernelemente gelten die Problemdefinition, die Ursachenzuschreibung, die Interventionshypothese und die Bewertung des Gegenstands (Entman, 1993, S. 52).

Die verschiedenen Dimensionen, welche kumuliert die Art und Weise bestimmen, wie ein Individuum über einen Gegenstand nachdenkt, werden als ‚Frame in Thought' der Individuen bezeichnet. Dabei können auch mehrere Überlegungen vermischt miteinander die Denkweise formen. Ein Frame in Thought ist demnach keine Eigenschaft einer Kommunikation, sondern beschreibt die Wahrnehmung des Individuums bezüglich einer konkreten Situation (Chong & Druckman, 2007b, S. 105 – 106; Druckman, 2001, S. 228). Wie die jeweiligen Überlegungen

in einem Frame in Thought integriert werden, hängt von verschiedenen Faktoren ab. Zentral sind unter anderem die eigenen Lebenserfahrung, die soziale Interaktion sowie psychologische Dispositionen, welche die Wahrnehmung eines Individuums massgeblich lenken (Hug, 2013, S. 5). Ein Faktor, der bei der Bildung von Frames in Thought eine wesentliche Rolle spielt, ist das Übernehmen von Frames, welche dem Individuum im Alltag begegnen. Jede Person wird ständig mit Frames aus ihrem Umwelt konfrontiert, sei es durch Freunde, Werbung, Medien usw. Jede Botschaft aus der Aussenwelt enthält eine Einordnung des betreffenden Gegenstands. Fortwährend werden gewisse Aspekte eines Sachverhalts hervorgehoben, damit verbundene Auswirkungen aufgezeigt oder auf vorherrschende Wertvorstellungen Bezug genommen. Diese Art von Frames werden ‚Frames in Communication' genannt (Chong & Druckman, 2007b, S. 106). Mit Frames in Communication bieten Kommunikatoren bestimmte Definitionen, Konstruktionen oder Kategorisierungen von Sachverhalten an und ermuntern dadurch Rezipienten, über den betreffenden Sachverhalt aus demselben Blickwinkel, entlang denselben Linien, nachzudenken, wie sie selbst (Hug, 2013, S. 5). Gerade im politischen Kontext wird damit oft der Gedanke an eine manipulative Strategie verknüpft. Eine solche ist natürlich möglich, muss aber nicht unbedingt gegeben sein. Oft offenbart ein Frame in Communication nur, wie der Akteur selber über einen Gegenstand denkt und welche Inhalte er selbst dabei als relevant erachtet (Druckman, 2001, S. 227).

Diese Unterscheidung zwischen Frames auf der individuell-kognitiven Ebene und Frames auf der Ebene der Kommunikation ist entscheidend für das Verständnis des Framingkonzepts. Frames in Communication können Frames in Thought beeinflussen und formen – anders formuliert: Sie können Framing-Effekte generieren (Druckman, 2001, S. 228).

2.2.2 Framing und Framing-Effekte

Mit dem Begriff Framing-Effekt werden die Auswirkungen der Frames auf die Wahrnehmung der Rezipienten bezeichnet und damit auch, wie diese über einen Sachverhalt denken und dadurch in ihrer Meinungsbildung beeinflusst werden (Hug, 2013, S. 6).

Dass unterschiedliche Rahmungen zu anderen Präferenzen in Entscheidungssituationen führen können, haben Tversky und Kahnemann (1981, S. 453) mit dem ‚Asian Disease Problem' eindrücklich bewiesen. Die Forscher konfrontierten ihre Probanden, aufgeteilt in zwei Gruppen, mit folgender Problemstellung (Tversky & Kahnemann, 1981, S. 453):

> Imagine that the U.S. is preparing for the outbreak of an unusual Asian disease, which is expected to kill 600 people. Two alternative programs to combat the disease have been proposed. Assume that the exact scientific estimates of the consequences of the programs are as follows:

Die erste Gruppe erhielt folgende Optionen zur Auswahl:

> If program A is adopted, 200 people will be saved. If program B is adopted, there is a one-third probability that 600 people will be saved and a two-thirds probability that no people will be saved. Which of the programs would you favor?

Der zweiten Gruppe wurde folgendes Szenario präsentiert:

> If program C is adopted, 400 people will die. If program D is adopted, there is a one-third probability that nobody will die and a two-thirds probability that 600 people will die. Which of the programs would you favor?

Das Resultat des Experiments ist erstaunlich: Obwohl die Programme A und C sowie B und D äquivalent sind, favorisierten in der ersten Gruppe 72% das Programm A, während sich in der zweiten Gruppe 78% für das Programm D entschieden (Tversky & Kahneman, 1981, S. 453). Ob die Frage mit Blick auf die voraussichtliche Anzahl Überlebender oder aber auf die voraussichtliche Anzahl Sterbender formuliert wurde, war entscheidend dafür, ob eine Massnahme mit grosser Mehrheit befürwortet oder ebenso deutlich abgelehnt wurde.

Das ‚Asian Disease Problem' ist ein Fall von ‚Equivalency Framing': Präsentiert wurden verschiedene Formulierungen, die aber logisch äquivalent sind. In der Studie wurde der Framing-Effekt dieses Equivalency Framings untersucht, also wie sich die Verwendung dieser Formulierungen auf die Wahrnehmung der Rezipienten auswirkt (Chong & Druckman, 2007b, S. 114; Druckman, 2001, S. 228). Wer beide Szenarien kennt und sich deren Äquivalenz bewusst macht, wird sich von der Formulierung nicht beeinflussen lassen. Ist man aber nur mit einer der beiden Formulierungen konfrontiert, so kann diese die Meinungsbildung entscheidend in eine bestimmte Richtung lenken (Hug, 2013, S. 3). So kann es Auswirkungen auf den Grad der Zustimmung haben, ob eine Politik eine 5%ige Arbeitslosenrate oder eine 95%ige Beschäftigtenrate anstrebt (Druckman, 2001, S. 228).

Eine zweite Form des Framings ist jedoch für die vorliegende Arbeit wichtiger: das ‚Issue Framing'. Dies betrifft das Fokussieren und Hervorheben einzelner Überlegungen aus der Menge aller potentiell relevanten Überlegungen in Bezug auf einen Sachverhalt (Chong & Druckman, 2007b, S. 114). Analog zum Begriff Issue Framing wird auch der Begriff ‚Emphasis Framing' verwendet (Druckman, 2001, S. 230; Hänggli, 2011, S. 8). Genau wie beim Equivalency Framing funktioniert das Issue Framing über das Akzentuieren bestimmter Aspekte und Eigenschaften eines Gegenstandes. Der Unterschied besteht darin, dass die Frames in Communication beim Issue Framing nicht äquivalent sind, sondern einen anderen Aspekt der Thematik betonen. Eine Massnahme der Sozialhilfe ist je nach Blickwinkel eine Chance für mittellose Menschen, sich etwas aufzubauen, oder aber Grund für steigende Steuern in Folge der damit verbundenen Kosten (Druckman, 2001, S. 230 – 231).

Ein Experiment von Nelson, Clawson und Oxley (1997) konnte den Einfluss von Issue Framing, also die Issue-Framing-Effekte aufzeigen. Dabei wurden Probanden Fernsehberichte über eine Demonstration des Ku-Klux-Klans vorgespielt. Ein Teil der Probanden sah einen Bericht, in dem die Bewilligung und die Durchführung der Demonstration als Frage des Rechts auf freie Meinungsäusserung dargestellt wurden. Der zweiten Gruppe wurde ein Bericht gezeigt, der das Gewaltpotential, das von solchen Kundgebungen ausgeht, und damit die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ins Zentrum rückte (Nelson et al., 1997, S. 570 – 571). Bei der anschliessenden Befragung beantworteten die Probanden der ersten Gruppe die Fragen „Do you support or oppose allowing members of the Ku Klux Klan to hold public rallies in our city?" und „Do you support or oppose allowing members of the Ku Klux Klan to make a speech in our city?" mit einer signifikant höheren Zustimmungsrate als jene der zweiten Gruppe (Nelson et al., 1997, S. 572).

Gerade im Bereich der Politik ist Issue Framing omnipräsent: Politische Akteure stellen Sachverhalte in ihrer eigenen Sichtweise dar, wobei sie, sei es bewusst oder unbewusst, gewisse Überlegungen hervorheben und andere ausblenden (Entman, 1993, S. 55). Damit geben sie nicht bloss ihre eigene Meinung kund, sondern konstruieren den Gegenstand an sich, indem sie definieren, was das Problem ist, wie man darüber zu denken hat und was zur Lösung beitragen wird (Hug, 2013, S. 4). Natürlich wollen sich Politiker die damit verbundenen Framing-Effekte teilweise auch bewusst zunutze machen. Hänggli und Kriesi (2010) untersuchten in einer Studie die Framing-Strategien politischer Akteure und deren Einfluss auf die medialen Frames. Die Kommunikatoren versuchen, die Issue-Framing-Effekte so zu steuern, dass ihre Anliegen ein stärkeres Gewicht erhalten als jene der Konkurrenz. Dabei können verschiedene strategische Aspekte eine Rolle spielen: Wie viele und welche Frames sollen bewirtschaftet werden? Wie viel Aufmerksamkeit soll der Entkräftung der gegnerischen Frames gewidmet werden? Diese Faktoren können den Ausgang eines Kampagnenkampfes massgeblich beeinflussen (Hänggli & Kriesi, 2010, S. 142 – 143).

2.2.3 Moderierende Faktoren und Framing-Effekte

Verschiedene Modelle beschäftigen sich damit, wie Frames von Individuen aufgenommen werden und welche Faktoren diesen Prozess beeinflussen.

Das ‚Learning- oder Belief-Change-Modell' geht davon aus, dass die Akzentuierungen der Frames die Meinung von Individuen beeinflussen, indem sie ihnen zusätzliche Informationen zugänglich machen, die für die Beurteilung des Gegenstandes von Bedeutung sind. Die Frames können einem Individuum neue Überlegungen vorstellen und ihm dabei helfen, diese in

seine kognitiven Strukturen zu integrieren (Hug, 2013, S. 7). Die Chance, dass ein Frame erfolgreich in die Denkweise des Individuums übernommen werden kann, erhöht sich, wenn der Frame an bestehende kognitive Schemata anknüpfen kann. Die blosse Existenz eines Frames in einer Botschaft sagt noch nichts über dessen Wirkung aus, da sich diese erst in der Interaktion zwischen der Äusserung des Kommunikators und dem Rezipienten generieren kann (Entman, 1993, S. 53). Wenn der Einzelne beispielsweise das Konzept der freien Meinungsäusserung nicht versteht, dann steht ihm diese Überlegung für die Beurteilung der Demonstration nicht zur Verfügung. Ein Frame, der dieses Konzept betont, wird bei diesem Individuum folglich keinerlei Wirkung zeigen (Chong & Druckman, 2007b, S. 110).

Wenn der Frame mit bestehenden kognitiven Konzepten korrespondiert, können neue Informationen über einen Gegenstand, die Vorstellungen, die ein Individuum über diesen Gegenstand hat, positiv oder negativ beeinflussen. Ist einem Probanden des Ku-Klux-Klan-Experiments beispielsweise nicht bewusst gewesen, dass derartige Demonstrationen mit einem gewissen Gewaltpotential verbunden sind, so könnte sich seine Einstellung gegenüber solchen Veranstaltungen durch diese neue Information verändert haben (Nelson et al., 1997, S. 568).

Die ‚Accessibility-Modelle' gehen davon aus, dass der geäusserte Frame beim Rezipienten die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass eine bestimmte Vorstellung ins Bewusstsein geholt wird, ohne dass der Inhalt der Vorstellung an sich verändert wird. Je häufiger ein Individuum einem Frame im Alltag begegnet oder je näher in der Vergangenheit diese Begegnung liegt, desto eher kann dieser Frame die Meinungsbildung beeinflussen. Dies wird auch als die Lautstärke des Frames bezeichnet und muss natürlich gleichfalls in Relation zur Lautstärke der gegnerischen Frames betrachtet werden (Chong & Druckman, 2007a, S. 639).

Das Accessibility-Modell basiert auf der Annahme des Menschen als ein ‚Limited-Capacity Information Processor': Da Menschen nicht in der Lage sind, sämtliche Ideen und Konzepte zu einem Thema gleichzeitig zu verarbeiten, greifen sie auf jene Überlegungen zurück, die im Bewusstsein am präsentesten sind. So können beispielsweise Konzepte, welche in den Medien oft behandelt wurden, schneller abgerufen werden (Nelson et al., 1997, S. 568).

Die Accessibility-Modelle lassen jedoch ausser Acht, dass gleichermassen zugängliche Informationen nicht ohne weiteres die gleichen Auswirkungen auf Meinungen haben. Dieser Tatsache trägt ein dritter Ansatz Rechnung: das an die sozialpsychologische Forschung angelehnte ‚Expectancy-Value-Modell'. Dieses beschreibt die Einstellung zu einem Sachverhalt als die Summe mehrerer Annahmen über diesen Gegenstand unter verschiedenen Gesichtspunkten. So kann ein Individuum z. B. der Überzeugung sein, dass ein Projekt sowohl positiv

als auch negativ ist, da es der Wirtschaft nützt, aber der Umwelt schadet. Beide Aspekte fliessen in die Beurteilung des Projekts ein, so dass letztlich die Abwägung der verschiedenen Faktoren die abschliessende Bewertung eines Sachverhalts bestimmt (Chong & Druckman, 2007b, S. 105; Hug, 2013, S. 9).

Nach diesem Modell bezeichnen Framing-Effekte den Einfluss, den ein Frame auf die subjektiv empfundene Relevanz einer Erwägung ausübt, also wie stark eine Information in die Gewichtung miteinbezogen wird (Hug, 2013, S. 9). „Frames affect opinions simply by making certain considerations seem more important than others; these considerations, in turn, carry greater weight for the final attitude." (Nelson et al., 1997, S. 569)

Alle drei Modelle haben ihre Stärken und zeigen gemeinsam Bedingungen auf, die Frames erfüllen müssen, um einen Einfluss auf die Meinungsbildung zu nehmen. Erstens müssen die Überlegungen, die in ihnen zum Ausdruck kommen, dem Rezipienten zur Verfügung stehen: Er muss grundsätzlich in der Lage sein, nachzuempfinden, was der Frame meint und inwiefern er mit dem betreffenden Gegenstand zusammenhängt. Zweitens muss der Frame die entsprechenden Überlegungen an die Bewusstseinsoberfläche des Individuums holen. Und drittens muss das Individuum den Frame als wesentlich für die Beurteilung des Gegenstandes erachten und ihm deshalb viel Gewicht bei der Evaluation beimessen (Hug, 2013, S. 10).

Allerdings können auch weitere Moderatoren auf die Auswirkungen der Frames einwirken. So können insbesondere persönliche Prädispositionen wie etwa Wertvorstellungen die Framing-Effekte einschränken. Individuen, die starke Wertvorstellungen aufweisen, lassen sich kaum von Frames, die nicht mit diesen im Einklang stehen, beeinflussen (Hug, 2013, S. 10). Ambivalente Ergebnisse ergaben sich in Untersuchungen zum moderierenden Effekt von Wissen (Chong & Druckman, 2007b, S. 112). Weiter ist zu bedenken, dass ein Individuum in der Realität kaum mit nur einem Frame zu einem Thema konfrontiert ist. Wahrscheinlicher ist es, dass es konkurrierenden Frames ausgesetzt ist und für seine Meinungsbildung eine Abwägung verschiedener Aspekte vornehmen muss. Ist dies der Fall, werden tendenziell jene Frames stärker gewichtet, welche konsistent zu bestehenden Werten oder Prinzipen sind (Chong & Druckman, 2007b, S. 112 – 113).

Gerade im Umfeld konkurrierender Frames spielt die inhaltliche Stärke des einzelnen Frames eine grosse Rolle. Auch wenn die Aufteilung der Frames auf das Kontinuum zwischen schwachen und starken Frames oft schwierig ist, gibt es Beispiele, bei denen die Auswirkungen eines unterschiedlichen Kräfteverhältnisses klar werden. Beim Szenario der Ku-Klux-Klan-Demonstration ist sich wohl eine überragende Mehrheit einig, dass der Frame der öffentlichen Sicherheit viel stärker ins Gewicht fällt als der Frame der Verschmutzung durch

das Littering der Demonstranten (Chong & Druckman, 2007a, S. 638). Einen Einfluss auf die wahrgenommene Stärke des Frame haben die Logik der Argumentation, das Ausmass, in welchem ein Frame gesellschaftlich verankerte Werte anspricht und mit bestehenden persönlichen Überzeugungen übereinstimmt, sowie die Glaubwürdigkeit des Absenders (Chong & Druckman, 2007a, S. 640; Hänggli, 2011, S. 10 – 11). In einer Situation konkurrierender Frames muss immer die Gesamtsituation beachtet werden, so kann beispielsweise ein schwacher Frame als so schlecht empfunden werden, dass dadurch der Stellenwert des Gegenframes noch stärker wird, als dies ohne Konkurrenz der Fall wäre (Chong & Druckman, 2007a, S. 640; Iyengar, 1996, S. 70).

2.2.4 Reflexionen

Der Framing-Ansatz ist derzeit für die Forschung im Bereich der politischen Kommunikation sehr beliebt. Grund dafür ist vor allem, dass mit dem Framing-Ansatz diverse Bereiche untersucht und beschrieben werden können. So können strategische Kommunikatoren und Journalisten, aber auch die Medienberichterstattung oder Medienwirkungen analysiert werden (Matthes, 2014, S. 12 – 13). In einer explorativen Einzelfallstudie untersuchte Hug (2013, S. 105 – 107), inwiefern sich das Framing auf den Ausgang der Abstimmung über eine Volksinitiative auswirkt, und kommt zu dem Befund, dass die Diskursstruktur die Ablehnung der Initiative begünstigt hat.

Hänggli (2011, S. 199) untersuchte Medienframes und die Framing-Effekte in drei direktdemokratischen Kampagnen in der Schweiz und zeigte dabei auf, wie entscheidend die Rolle des Framings im politischen Prozess ist. Unter anderem konnte der Einfluss der Frames in Communication auf die Frames in Thought nachgewiesen werden. In dieser Studie wird eine Darstellung des Framingprozesses vertreten, die sich stark auf eine lineare Abfolge konzentriert. Die untersuchten Medienframes entstehen durch einen klaren Ablauf: Politische Akteure konstruieren und verbreiten eine Botschaft, Journalisten greifen sie auf und verarbeiten sie zu Medienframes, welche schliesslich vom Publikum empfangen werden (Hänggli, 2011, S. 3). Auch andere Autoren setzen diese lineare Darstellung des Framingprozesses in den Vordergrund. Ein Kommunikator versendet einen Frame und der Bürger als Rezipient nimmt ihn auf, wobei die Medien oft als Zwischenstufe gesehen werden (Dahinden, 2006, S. 59 – 61; Iyengar, 1996, S. 60 – 63; Matthes, 2014, S. 15). So werden unter anderem Politiker als kommunikative Strategen bezeichnet, welche ihre vorher bestehenden Ansichten mittels möglichst packender Frames zu verkaufen versuchen. Diese Ansicht blendet aus, dass auch das kognitive Denken von Politikern durch ihre Umgebung beeinflusst wird und sie

ebenfalls durch Frames aus ihrem Umfeld oder den Medien geprägt werden. Somit erscheint es kohärenter, von einem wechselseitig stimulierenden Diskurs auszugehen als von einer linearen Wirkungskette. Auch wenn diese wechselseitige Beeinflussung von einigen Autoren durchaus dargelegt wird, liegt der Fokus doch meist auf den Framing-Effekten auf die Bürger (Chong & Druckman, 2007a, S. 637 – 653; Entman, 1993, S. 57). So wird oft thematisiert, ob Bürger genügend kompetent sind, um politische Entscheidungen treffen zu können, oder ob sie nur Spielball der Manipulation durch die Elite sind. Folgt man dieser Überlegung und kommt zu dem Schluss, dass eine öffentliche Meinung ohne Manipulation nicht existieren kann, so muss das Konzept der Demokratie an sich in Frage gestellt werden (Chong & Druckman, 2007b, S. 118 – 121; Druckman, 2001, S. 232 – 240). Meines Erachtens wird die Aussage dieses Gedankengangs abgeschwächt, wenn sich die wechselseitigen Einwirkungen bewusst gemacht werden. Politische Akteure sind nicht einfach nur manipulative Strategen, sondern werden ihrerseits ebenfalls vom Diskurs um sie herum in ihren Frames in Thought geprägt.

2.3 Externe Akteure und die parlamentarische Referenzstruktur

2.3.1 Parlamentarische Referenzstruktur

Ein Design, um die Einflüsse externer Akteure auf die politische Kommunikation von Parlamentariern zu untersuchen, haben Vowe und Dohle entwickelt. Sie stellen sich insbesondere die Frage, wie das Bezugsnetz von Politikern ausgestaltet ist und ob die Rolle der Medien für den politischen Diskurs zugenommen hat (Vowe, 2006, S. 447). In einer Studie über deutsche Bundestagsdebatten untersuchten sie, welche externen Akteure von den Parlamentariern wahrgenommen werden. Im Fokus steht dabei nicht, wie die einzelnen Parlamentarier denken, sondern welches Weltbild sich in der parlamentarischen Kommunikation insgesamt entfaltet – oder anders formuliert: welche Frames den Diskurs dominieren (Vowe & Dohle, 2009, S. 224). In Anlehnung an die Luhmann‘sche Systemtheorie sehen die Autoren Politik als ein autopoietisches System, in welchem ein bestimmter Code für die Kommunikation genutzt wird. Andere Systeme, wie z. B. die Wirtschaft oder die Wissenschaft, können nur bedingt auf diese politische Kommunikation Einfluss nehmen. Damit Informationen aus anderen Systemen im Politiksystem als relevant erachtet und verarbeitet werden können, bedarf es einer Übersetzungsleistung. Wird diese nicht vorgenommen, wird die Information ungehört jenseits der Systemgrenze bleiben (Vowe & Dohle, 2009, S. 226 – 227). Gerade das Parlament hat die Aufgabe, seine Umwelt ständig nach möglichen relevanten Informationen abzutasten und

diese allenfalls in das politische System einzubringen. Doch wer gewinnt diese Selektionsprozesse? Welche Systeme werden oft als Absender von relevanten Informationen betrachtet und welche werden eher ignoriert (Vowe & Dohle, 2009, S. 228)?

Die Autoren stellen die These auf, dass die Medien im Laufe der Zeit verstärkt vom Parlament als relevant wahrgenommen werden. So lautete ihre Kernhypothese: „Jahr für Jahr nehmen die Verweise auf Medien stärker zu als die Verweise auf andere Akteure." (Vowe, 2006, S. 448) Um diese Entwicklung aufzuzeigen, wurden Haushaltsdebatten des Deutschen Bundestages von 1953 bis 2005 analysiert (Vowe & Dohle, 2009, S. 234). Als Indikator für die Wahrnehmung der Aussenwelt verwendeten die Autoren Bezüge auf andere Akteure, welche die Redner in den Debatten nutzen, um ihre Aussage zu bekräftigen. Wer wird zitiert, um die eigene Position zu untermauern oder jene der Gegner zu entkräften? (Vowe & Dohle, 2009, S. 231). Unterschieden wird dabei zwischen internen und externen Akteuren. Erstere bestehen aus dem unmittelbaren politischen Umfeld, sprich aus direkten politischen Gegnern oder auch Mitgliedern der eigenen Partei. Diese wurden in der Untersuchung nicht berücksichtigt, da sie Teil derselben politischen Maschinerie sind und somit nicht als Aussenwelt gelten. Unter externen Akteuren werden diejenigen verstanden, welche ausserhalb von Parteien und Regierung stehen, so unter anderem Medien, Interessensverbände und Experten (Vowe, 2006, S. 447). Die Referenzen in den Reden zeigen an, auf wen sich die Parlamentarier meinen stützen zu können. So kann eine Äusserung aus einem anderen System, sofern dieses denn anerkannt ist, zur Untermauerung der eigenen Position oder zur Unterminierung der gegnerischen Argumentation verwendet werden (Vowe & Dohle, 2009, S. 232).

Sollte der Stellenwert der Medien in der parlamentarischen Wahrnehmung angestiegen sein, müsste sich das in einer Erhöhung der Referenzen auf Medien niederschlagen. Dies konnten die Autoren indes nicht bestätigen, vielmehr zeichneten die Medienreferenzen über die Jahre ein wellenförmiges Bild. Während demzufolge die Bedeutung der Medienreferenzen nicht, wie erwartet, stetig zunahm, wurde doch deutlich, dass Belege aus diesem System in bedeutendem Masse als relevant erachtet wurden (Vowe & Dohle, 2009, S. 238).

Das von Vowe und Dohle verwendete Design ermöglicht es, darzulegen, welche anderen Akteure und Systeme als genügend relevant angesehen werden, um eine Argumentation zu stützen. Natürlich macht ein akkreditierender Verweis nur Sinn, wenn der Politiker davon ausgehen kann, dass auch seine Kollegen diese Instanz als seriös und glaubwürdig einstufen. Die Referenzen können somit aufzeigen, welches Netz an externen Instanzen die Kognition der einzelnen Parlamentarier mit ihren Frames in Communication prägen kann und damit diesen Frames Eingang in die Parlamentsdebatte verschafft.

2.3.2 Medien und Politik

Eng mit der Diskussion um politische Kommunikation verbunden ist die Frage nach dem Einfluss der Medien auf den politischen Diskurs. Etliche Autoren beschäftigen sich mit dem Zusammenspiel von Medien und Politik (Vgl. Kamber & Imhof, 2005; Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009; Landerer, 2013; Sarcinelli, 2011). Dies erstaunt kaum, wenn man bedenkt, dass Politik in der modernen Gesellschaft ohne Massenmedien kaum denkbar wäre. Erst durch die Medien entsteht ein öffentlicher Raum, der Themen und Meinungen zur Verfügung stellt (Sarcinelli, 2011, S. 37). Medien verbinden die politische Maschinerie mit den einzelnen Bürgern und sind damit auch Grundvoraussetzung für die Erfüllung der Legitimationsbedürftigkeit von Entscheidungen in der Demokratie. Mehr interessiert im vorliegenden Zusammenhang, ob bzw. inwiefern die Medien die Kommunikation der Politiker beeinflussen. Medialisierung bezeichnet gemäss Kamber und Imhof (2005, S. 134) „die Bedeutungssteigerung der medienvermittelten Kommunikation für etablierte, politische Akteure infolge der Erosion der klassischen Parteimilieus und des Absterbens der versammlungsdemokratischen Institutionen sowie der zunehmenden Bedeutung des medialen Aktualitätsdrucks auf die temporale Ordnung des politischen Systems“.

Verschiedene Mechanismen können zu einer Prägung der Politiker durch die Medien führen. Einerseits sind Politiker stets legitimationsabhängig und wollen aus diesem Grunde nicht gegen die öffentliche Meinung verstossen. Da Massenmedien als Substitut der öffentlichen Meinung angesehen werden, orientieren sich die Politiker an den Mediendiskursen und beziehen sie in ihre Politikdarstellung und -entscheidung ein. Andererseits konsumieren Politiker Medieninhalte auch, um sich über die Positionen und Strategien anderer beteiligter Akteure zu informieren, so dass auch die Frames der gegnerischen Seite oft nur über eine mediale Vermittlung wahrgenommen werden (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009, S. 306 – 307).

Bisher wurde der Einfluss der Medien auf Politikentscheidungen vor allem im Rahmen der Agendaforschung untersucht und festgestellt, dass die Berichterstattung die öffentliche Wahrnehmung politischer Probleme steuern kann (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009, S. 302). Wenig beachtet wurde die mediale Einwirkung auf die folgenden Phasen des Policyprozesses, namentlich die Politikformulierung und die Entscheidung (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009, S. 300). Doch gerade im Rahmen der Verhandlungen und der Entscheidung können Frames, welche möglicherweise medial geprägt sind, ihre Wirkung entfalten. Durch die Art und Weise, wie Medien politische Themen darstellen, kann es zu Verengungen politischer Handlungsoptionen und möglicherweise sogar zu Veränderungen von Akteurs- und Machtkonstellationen kommen (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009, S. 302). Durch Framing-

Effekte werden politische Akteure von der Darstellung des Gegenstandes durch die Medien beeinflusst. Denn politische Akteure leben nicht in einem luftleeren Raum, sondern unterliegen selber fortwährend Framing-Effekten, während sie ihre Frames in Communication formen (Schön & Rein, 1994, S. 36).

Eine Studie zum Diskurs über die Kernenergie in den USA veranschaulichte, dass der mediale Einfluss wesentlich daran beteiligt war, dass der Fortschrittsframe abgeschwächt und schliesslich mehrheitlich vom Frame ‚Pakt mit dem Teufel', der die risikoreichen Aspekte betont, abgelöst wurde (Gamson & Modigliani, 1989, S. 30). Da Gefahren der Tendenz der Medienlogik zur Negativität entsprechen, verbreitete sich eine kritische Bewertung der Kernenergie sehr schnell und hatte damit erhebliche Auswirkungen auf die Politikgestaltung (Gamson & Modigliani, 1989, S. 35 – 37; Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009, S. 305).

Doch nicht alle Politikfelder entsprechen den Selektionskriterien der Medien gleich gut. Die mediale Logik der Themenauswahl und -darstellung wird charakterisiert als vereinfachend, ereigniszentriert, polarisierend, intensivierend, personalisierend und stereotypisierend (Kamber & Imhof, 2005, S. 138 – 139; Landerer, 2013, S. 244). Gerade der Bereich der Kriminalität findet regelmässig eine hohe Medienresonanz, da er mit dem Täter-Opfer-Verhältnis einen klaren Handlungsfokus aufweist. Grundsätzlich gelten vor allem innovative oder konfliktgeladene Themen als medienrelevant. Auch Themen wie die Umweltpolitik, welche für den Einzelnen als einfach wahrnehmbar betrachtet werden, sind medientauglich. Nicht mit den Kriterien der Berichterstattung kompatibel sind dagegen technische, langwierige oder zu komplexe Themen (Koch-Baumgarten & Voltmer, 2009, S. 303).

3 AUSGANGSLAGE UND ERKENNTNISINTERESSE

In der vorliegenden Arbeit soll der parlamentarische Diskurs zur Thematik der kurzen Freiheitsstrafen, womit solche mit einer Dauer von weniger als sechs Monaten gemeint sind, beleuchtet werden. Zu dieser Frage fanden in der Schweiz innerhalb weniger Jahre zwei Gesetzesrevisionen statt, wobei bei der ersten die Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafe beschlossen wurde, während die zweite die Wiedereinführung zum Ziel hat. Es stellt sich somit die Frage, welche Auslöser diesem abrupten Policywandel zugrunde liegen. Bevor der parlamentarische Diskurs näher untersucht werden kann, sollen zunächst die jeweiligen Ausgangslagen der Revisionen aufgezeigt werden. Für beide Zyklen muss geklärt werden, wie es zur Öffnung eines Gelegenheitsfensters und damit zur Möglichkeit einer Policy-Veränderung kam. Anhand des Vergleichs soll aufgezeigt werden, wie sich die politischen Ausgangslagen unterschieden, welche das Fundament für die Politikformulierung und damit auch für die Entscheidung bilden. Zudem wird ein Blick auf die wissenschaftliche Evidenz sowie die kriminologische Lehre geworfen.

Um die folgenden Argumentationslinien besser zu verstehen, lohnt es sich, kurz auf die anerkannten Strafzwecke einzugehen, denn nur eine Sanktion, die diese erfüllt, kann als legitime Strafform betrachtet werden. Zu unterscheiden ist dabei zwischen der spezial- und der generalpräventiven Wirkung. Die Spezialprävention umfasst Massnahmen, die verhindern, dass ein Delinquent erneut straffällig wird. Darunter fällt einerseits der Grundgedanke der negativen Spezialprävention, bei welchem der Täter durch die Strafe von einer erneuten Begehung einer Straftat abgeschreckt werden soll. Auf der anderen Seite steht die Argumentation der positiven Spezialprävention, welche den Täter mittels Erziehung und Resozialisierung positiv zu beeinflussen versucht, so dass eine erneute Delinquenz abgewendet werden kann (Knüsel, 1995, S. 118). Unter der Generalprävention werden dagegen alle Massnahmen verstanden, die potentielle Täter von der Begehung von Straftaten abhalten. Dies geschieht einerseits durch das Strafen von Tätern, mit dem die abschreckenden Folgen von abweichendem Verhalten verdeutlicht werden, und andererseits durch den normstabilisierenden Effekt der Strafen, der das Rechtsbewusstsein fördert (Knüsel, 1995, S. 115).

3.1 Untersuchungsgegenstand: Der Umgang mit kurzen Freiheitsstrafen

3.1.1 Politischer Prozess Revision I

Das bis zur Revision 2007 geltende Schweizerische Strafgesetzbuch trat, basierend auf den Entwürfen von Carl Stooss, am 1. Januar 1942 in Kraft (Botschaft, 1999, S. 1983). Der Allgemeine Teil des Strafgesetzbuches (AT-StGB) wurde seit diesem Zeitpunkt nur geringfügigen Änderungen unterzogen. Erste wesentliche Impulse zu einer Revision des Allgemeinen Teils entstanden in den Sechziger- und Siebzigerjahren. Diese Bewegung wollte mit neuen Ansichten zur Kriminalität das Strafrecht revolutionieren, indem sie die Resozialisierung ins Zentrum stellte. Die bisherige Funktion des Strafrechts, die Schuld des Täters auszugleichen, zu vergelten oder zu sühnen, machte dem Leitmotiv der gesellschaftlichen Integration des Delinquenten Platz (Botschaft, 1999, S. 1983). Im Zusammenhang mit dieser Diskussion wurde auch erstmals das schweizerische Sanktionensystem kritisiert, insbesondere der Sinn und Zweck kurzer Freiheitsstrafen. Der erste parlamentarische Vorstoss in diese Richtung war das Postulat Sahlfeld vom 5. Dezember 1974 (AB 1975 N 1496), in welchem die Zweckmässigkeit kurzer Freiheitsstrafen bezweifelt und der Bundesrat eingeladen wurde zu prüfen, ob eine Ersetzung kurzer Freiheitsstrafen durch Geldstrafen anzuvisieren ist.

Es folgten zwischen 1985 bis 1993 zwei Motionen sowie drei Standesinitiativen der Kantone Basel-Stadt, Genf und Bern, deren Forderungen dieselbe Ausrichtung zeigten.[2]

Im Anschluss an diese parlamentarischen Vorstösse zum Bereich der leichten Kriminalität wurden vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) erste Abklärungen bezüglich der Revisionsbedürftigkeit an Prof. em. Hans Schultz sowie Prof. Martin Stettler in Auftrag gegeben. Zwischen 1987 und 1992 befasste sich eine gut 30-köpfige Expertenkommission mit dem Ausarbeiten der Vorentwürfe (Botschaft, 1999, S. 1987).

In den Neunzigerjahren wandelte sich der kriminalpolitische Diskurs erneut. Als Reaktion auf verschiedene empörende Tötungs- und Sexualdelikte und aus Furcht vor der wachsenden organisierten Kriminalität rückte der Schutz der Bevölkerung ins Zentrum der Diskussion. Entsprechende parlamentarische Vorstösse richteten sich gegen besonders gefährliche Täter, wobei vor allem das Thema der Verwahrung im Vordergrund stand (Botschaft, 1999, S. 1984). Im Bereich der leichten Kriminalität blieb jedoch der Konsens der Sechzigerjahre bestehen, wonach kurze Freiheitsstrafen abgeschafft werden sollen.

[2] Motion Longet vom 21.3.1985, Alternativstrafen. StGB-Revision, AB 1985 S 654./ Motion Zisyadis vom 18.12.1992, Strafgesetzbuch. Ersatzstrafen, AB 1993 S 704./ Standesinitiative des Kantons Basel-Stadt vom 11.6.1987, Änderung des Strafgesetzbuches, AB 1988 N 1906./ Standesinitiative des Kantons Genf vom 26.6.1985, AB 1986 N 1466./ Standesinitiative des Kantons Bern vom 18.12.1985, AB 1986 N 1467.

Mit dem neuen Gesetzgebungsprojekt wurde eine Gesamtrevision des AT-StGB angestrebt. Auch wenn die Neuordnung des Sanktionensystems ein Kernstück der Revision bildete, so war sie doch nur ein Teil eines umfassenderen Gesetzgebungsprojekts. Beispielsweise wurde im Zuge dieser Revision das Jugendstrafrecht vom Erwachsenenstrafrecht abgekoppelt und in einem eigenen Strafgesetzbuch konkretisiert (Botschaft, 1999, S. 1984). Zudem wurden etliche Bestimmungen über den Geltungsbereich und die Voraussetzungen der Strafbarkeit dem Stand von Lehre und Rechtsprechung angepasst und umfassendere Massnahmen zum Schutz vor gefährlichen Gewalttätern eingeführt (Botschaft, 1999, S. 1985). Diese Änderungen sind für die vorliegende Arbeit ebenso wenig von Belang wie die Revision des Militärstrafgesetzbuches, welche zeitgleich stattfand (Botschaft, 1999, S. 1986). Ein zentrales Anliegen der Revision war das Verdrängen der kurzen Freiheitsstrafen, da diese der Sozialisierung des Täters eher hinderlich seien. Gemäss der Botschaft von 1999 überwiegen daher nach der vorwiegend vertretenen Auffassung die negativen Auswirkungen einer kurzen Freiheitsstrafe, da sie einerseits die Beziehungen zu Familie und Freunden gefährdet, andererseits auch die Arbeitsplatzsituation belastet und damit unter Umständen zu vermehrten finanziellen Schwierigkeiten führen kann (Botschaft, 1999, S. 2040).

Befürworter der kurzen Freiheitsstrafe argumentierten, bei sozial integrierten Delinquenten sei die spezial- und generalpräventive Wirkung grösser als bei einer Geldstrafe, dies insbesondere im Bereich der Strassenverkehrsdelikte. Es brauche diesen harten Eingriff, um dem Delinquenten einen nachhaltigen Denkzettel zu verpassen, auch als ‚short sharp shock' bezeichnet. Allerdings gibt die Botschaft von 1999 zu bedenken, dass in der Schweiz Menschen mit schlechtem Leumund rund dreimal mehr mit unbedingten Freiheitsstrafen bestraft wurden als jene mit einem guten Leumund (Botschaft, 1999, S. 2040). Andere Befürworter sprachen sich für die gegenteilige Auffassung aus: Während für sozial integrierte Täter andere Strafformen sinnvoll seien, sei die kurze Freiheitsstrafe für sozial nicht integrierte Delinquenten unerlässlich. Viele dieser Täter könnten eine Geldstrafe nicht bezahlen und wollten auch keine gemeinnützige Arbeit leisten, so dass nur eine Freiheitsstrafe in Frage käme (Botschaft 1999, S. 2041).

Die Gegner der kurzen Freiheitsstrafen argumentierten, dass aufgrund der kurzen Vollzugszeit keine Möglichkeit bestehe, soziale Probleme oder Suchtproblematiken effektiv anzugehen und somit positiv auf den Täter einzuwirken (Botschaft, 1999, S. 2042). Weiter wurde mit der Austauschbarkeitstheorie argumentiert, die besagt, dass Sanktionen beliebig austauschbar sind, ohne dass eine veränderte Wirkung eintritt. Wichtiger als die Sanktionsschärfe sei dage-

gen die Sanktionswahrscheinlichkeit, da ein hohes Überführungsrisiko am ehesten von kriminellem Verhalten abhält (Botschaft, 1999, S. 2041).

Der Diskurs um kurze Freiheitsstrafen findet stets im Spannungsfeld zwischen dem Recht der Öffentlichkeit auf Sicherheit und dem Recht des Einzelnen auf persönliche Freiheit statt. Als Grundsatz für diese Abwägung ist das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten: Von allen zur Verfügung stehenden Massnahmen, welche die gleiche Wirkung erzielen, muss der Staat jene auswählen, die am wenigsten eingreifend ausfällt. Da in der Botschaft von 1999 klar davon ausgegangen wird, dass die alternativen Sanktionen mindestens ebenso wirksam sind, folgt daraus, dass der Rechtsstaat verpflichtet ist, kurze Freiheitsstrafen abzuschaffen (Botschaft 1999, S. 2043). Ausnahmen können nur gerechtfertigt werden, wenn der Strafanspruch anders nicht durchgesetzt werden könnte. Dies kann der Fall sein, wenn der Verurteilte die gemeinnützige Arbeit verweigert oder sich einer Geldstrafe voraussichtlich durch eine Flucht entziehen wird (Botschaft, 1999, S. 2043). Kurze Freiheitsstrafen sollen nur noch ausnahmsweise zur Anwendung gelangen und grundsätzlich durch Geldstrafen im Tagessatzsystem oder gemeinnützige Arbeit ersetzt werden (Botschaft, 1999, S. 1985). Dieses Bestreben geschah nicht zuletzt mit Blick auf die internationalen Entwicklungen: Zahlreiche Länder hatten die kurzen Freiheitsstrafen angesichts der übereinstimmenden Ablehnung dieser Sanktion bereits abgeschafft (Botschaft, 1999, S. 2038 – 2039).

Ab Juli 1993 lief das Vernehmlassungsverfahren, an welchem sich 108 Akteure beteiligten. Neben dem Bundesgericht, den Kantonen und vielen Parteien haben auch 73 Organisationen sowie verschiedene Privatpersonen Stellung genommen (Botschaft, 1999, S. 1988). Während der Grundtenor der Stellungsnahmen positiv war, gab es zu vielen Detailregelungen Kritik. Die Neuregelung des Sanktionensystems fand jedoch bei einer klaren Mehrheit Zustimmung (Botschaft, 1999, S. 1988). Nach einer Überarbeitung des Vorentwurfs durch das EJPD verabschiedete der Bundesrat 1998 die Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht.

Nachdem die Eidgenössischen Räte die Revision des AT-StGB 2002 verabschiedeten, wurden erneut kritische Stimmen laut. Das EJPD überarbeitete in der Folge den Entwurf, wobei die Änderung in erster Linie die Verwahrung betrafen, während das neue Straf- und Massnahmensystem im Wesentlichen unverändert blieb (Botschaft, 2005, S. 4690). Am 29. Juni 2005 überwies der Bundesrat die Botschaft und die erforderlichen Gesetzesänderungen zuhanden der Eidgenössischen Räte. Nach deren Zustimmung setzt der Bundesrat den revidierten Allgemeinen Teil des Strafgesetzbuches auf den 1. Januar 2007 in Kraft.

Bezüglich der kurzen Freiheitsstrafen sind seit diesem Tag folgende Bestimmungen im StGB verankert:

> **Art. 40**
> Die Dauer der Freiheitsstrafe beträgt in der Regel mindestens sechs Monate; die Höchstdauer beträgt 20 Jahre. Wo es das Gesetz ausdrücklich bestimmt, dauert die Freiheitsstrafe lebenslänglich.
>
> **Art. 41**
> 1 Das Gericht kann auf eine vollziehbare Freiheitsstrafe von weniger als sechs Monaten nur erkennen, wenn die Voraussetzungen für eine bedingte Strafe (Art. 42) nicht gegeben sind und zu erwarten ist, dass eine Geldstrafe oder gemeinnützige Arbeit nicht vollzogen werden kann.
> 2 Es hat diese Strafform näher zu begründen.
> 3 Vorbehalten bleibt die Freiheitsstrafe an Stelle einer nicht bezahlten Geldstrafe (Art. 36) oder nicht geleisteter gemeinnütziger Arbeit (Art. 39).

3.1.2 Politischer Prozess Revision II

Die Kritik von Medien, Praxis und Politikern am neuen Sanktionensystem, welche teilweise bereits vor der Einführung des neuen AT-StGB geäussert wurde, nahm kurz nach der Einführung noch zu (Botschaft, 2012, S. 4727). Als Reaktion auf die vor allem in den Medien geäusserte Kritik veranlasste das Bundesamt für Justiz 2008 eine Anhörung verschiedener Fachpersonen aus der Strafrechtspraxis. Im Grundtenor wurden zwar einige Bestimmungen kritisiert, aber eine Revision tendenziell abgelehnt, insbesondere ohne vorher eine sorgfältige Evaluation vorzunehmen (Botschaft, 2012, S. 4727 – 4728). Die Konferenz der kantonalen Justiz- und Polizeidirektorinnen und -direktoren (KKJPD) und die Konferenz der Strafverfolgungsbehörden der Schweiz (KSBS) nahmen 2009 Stellung und äusserten sich mehrheitlich kritisch (Botschaft, 2012, S. 4728). Die Kritik richtete sich hauptsächlich gegen die bedingte Geldstrafe und die bedingte gemeinnützige Arbeit. Beiden Sanktionen wurden sowohl mangelhafte präventive Wirksamkeit als auch ein fehlender schuldangemessener Tatausgleich vorgeworfen. Die Änderungswünsche betrafen so auch mehrheitlich die Ausgestaltung dieser Sanktionsformen. Eine Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafe wurde zu diesem Zeitpunkt kaum diskutiert (Botschaft, 2012, S. 4728).
Anders in den parlamentarischen Vorstössen: Neben vielen anderen Motionen zum Sanktionensystem wurde in zwei Motionen auch konkret die Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen gefordert (Botschaft, 2012, S. 4728 – 4729).[3]

[3] 09.3300 Motion Stamm vom 20. März 2009. Wiedereinführung von Freiheitsstrafen unter sechs Monaten; 09.3450 Motion Amherd vom 30. April 2009. Wiedereinführung kurzer Haftstrafen.

Im September 2008 erteilte der Bundesrat dem EJPD den Auftrag, die Wirksamkeit verschiedener Neuerungen im Strafrecht zu überprüfen. Insbesondere der Ersatz der kurzen Freiheitsstrafen durch Geldstrafen und gemeinnützige Arbeit, die Wirksamkeit der bedingten Geldstrafe und die Frage eines Mindesttagessatzes sollten evaluiert werden (Botschaft, 2012, S. 4729). Das Bundesamt für Justiz hielt in seinem Bericht 2010 fest, dass keine signifikanten Veränderungen gegenüber den Jahren vor Inkrafttreten der revidierten Fassung des StGB zu beobachten seien (Bericht BJ, 2010, S. 42). Diesem vorläufigen Befund schloss sich das Bundesamt für Statistik 2011 an. Auf die Resultate dieser beiden Studien wird im folgenden Kapitel noch näher eingegangen.

2010 schickte der Bundesrat einen Vorentwurf zur Änderung des Strafgesetzbuches und des Militärstrafgesetzes in die Vernehmlassung, welcher unter anderem eine Reduktion der Mindestdauer von Freiheitstrafen auf drei Tage vorsah. Zudem solle der Vorrang der Geldstrafe vor der Freiheitsstrafe im Bereich unter sechs Monaten abgeschafft werden, so das beide Sanktionen ohne Priorisierung möglich sind (Botschaft, 2012, S. 4731).

Es stellte sich die Frage, ob mit dem weiteren politischen Prozess noch abgewartet werden sollte, bis die Ergebnisse der Evaluation vorlägen. Da sich mögliche Auswirkungen der Revision auf die Rückfallquote erst Jahre später beobachten liessen, wäre eine zuverlässige Untersuchung erst zu einem späteren Zeitpunkt möglich gewesen. Der Bundesrat entschied sich gegen das Abwarten der Evaluation und für ein rasches Handeln – dies mit der Begründung des hohen politischen Drucks und der heftigen medialen Kritik, welche als Zeichen des Vertrauensverlustes der Bevölkerung in das Strafrecht gewertet wurde (Botschaft, 2012, S. 4732).

In der am 4. April 2012 verabschiedeten Botschaft spricht sich der Bundesrat deutlich für die Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafe ab drei Tagen aus. Einerseits würden kurze Freiheitsstrafen gewisse Täter besser von weiteren Straftaten abhalten als Geldstrafen, wobei insbesondere wohlhabende Delinquenten angesprochen sind, für welche das Bezahlen einer Geldstrafe eine kaum spürbare Sanktion darstelle (Botschaft, 2012, S. 4735). Andererseits seien kurze Freiheitsstrafen in Kombination mit ambulanten Massnahmen geeignet, insbesondere Delinquenten mit einer Suchtproblematik dazu zu bringen, eine Massnahme erfolgreich durchzuführen und damit eine Neuorientierung zu ermöglichen (Botschaft, 2012, S. 4735). Ein weiteres Argument für die Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen sei die Berücksichtigung der Opferanliegen. Durch Geldstrafen könne bei Opfern der Eindruck entstehen, die Verletzung höchstpersönlicher Rechtsgüter lasse sich durch eine blosse Geldzahlung ausgleichen, wodurch die Gefahr bestehe, dass sich Opfer nicht ernst genommen fühlen (Botschaft, 2012, S. 4736). Eine spezielle Problematik ergebe sich zudem im Bereich der häusli-

chen Gewalt, wo durch eine Geldstrafe das Familienbudget belastet wird, so dass auch das Opfer einen Teil der Strafe zu tragen habe. Demgegenüber sei die Freiheitsstrafe eine persönliche Strafe, welche ausschliesslich den Täter trifft (Botschaft, 2012, S. 4736). Um die negativen Auswirkungen der kurzen Freiheitsstrafen zu vermindern und Kosten zu sparen, soll die Möglichkeit des elektronisch überwachten Vollzugs ausserhalb von Vollzugseinrichtungen (sog. Electronic Monitoring) gesetzlich verankert werden.

Inzwischen sind die parlamentarischen Debatten über diesen Entwurf im Gange. Auch wenn noch keine abschliessenden Entscheidungen getroffen wurden, so war bei beiden Räten eine deutliche Befürwortung für die Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen zu spüren.[4] Uneinigkeit besteht noch beim Verhältnis der Freiheitsstrafe zur Geldstrafe. Der Nationalrat möchte auf die Einschränkung nach Art. 41 StGB verzichten und dem Richter im Bereich bis sechs Monaten eine freie Wahl zwischen Geld- und Freiheitsstrafe einräumen. Der Ständerat sieht darin eine mögliche Quelle von Rechtsungleichheiten und möchte die bestehende Priorität der Geldstrafe beibehalten. Allerdings plant der Ständerat den Ausnahmekatalog zu erweitern und kurze Freiheitsstrafen zusätzlich zuzulassen, wenn diese Strafe als notwendig erscheint, um den Täter vor der Begehung weiterer Delikte abzuhalten (Riklin, 2014, S. 253). Dabei drängt sich die Frage auf, nach welchen Kriterien entschieden werden soll bzw. in welchen Fällen diese Notwendigkeit gegeben ist.

3.1.3 Evaluationen

Eine mögliche Erklärung für den abrupten Policy-Wandel bzw. die Wiederherstellung der alten Policy kann wissenschaftliche Evidenz sein, welche aufzeigt, dass die Policy nicht die intendierte Wirkung erzielt. Aus diesem Grunde ist es lohnend, einen genaueren Blick auf die verschiedenen Evaluationen zu werfen, welche zur Frage der Wirksamkeit der ersten AT-StGB-Revision erhoben wurden. Dafür ist es notwendig, sich zu verdeutlichen, was genau das Ziel der Revision im Bereich der kurzen Freiheitsstrafen war: „Kurze Freiheitsstrafen unter 6 Monaten werden weitgehend durch Geldstrafen oder gemeinnützige Arbeit (GA) ersetzt, ohne dass sich dies negativ auf die Spezial- und Generalprävention und damit auf die Kriminalitätsentwicklung auswirkt.“ (Bericht BJ, 2010, S. 5)

Die erste Untersuchung zur Wirksamkeit legte 2010 das Bundesamts für Justiz vor, welches einerseits die Anzahl der Verurteilungen und andererseits speziell die Anzahl rückfälliger Personen analysierte. Für letzteres wurde für Personen, welche zwischen 2004 und 2007 ver-

[4] Curia Vista Zusammenfassung der Beratungen, URL: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/legislaturrueckblick.aspx?rb_id=20120046, 25.10.2014.

urteilt wurden, untersucht, ob sie im Jahr nach der Verurteilung erneut straffällig wurden (Bericht BJ, 2010, S. 39). Das Fazit dieses Zwischenberichts hält fest: „Die Urteilsstatistiken der Jahre 2007 bis 2009 und die besondere, für das Jahr 2007 erstellte Rückfallanalyse zeigen mithin keine signifikanten Veränderungen gegenüber den Jahren vor dem Inkrafttreten des revidierten AT-StGB. Demzufolge lassen sich daraus auch keine besonderen Auswirkungen der AT-StGB-Revision auf die Kriminalitätsentwicklung der Erwachsenen und damit auf die Spezial- und Generalprävention ableiten, abgesehen davon, dass grundsätzlich nur in beschränktem Masse von der Entwicklung der Kriminalstatistiken auf die Kriminalitätsentwicklung geschlossen werden kann.“ (Bericht BJ, 2010, S. 42)

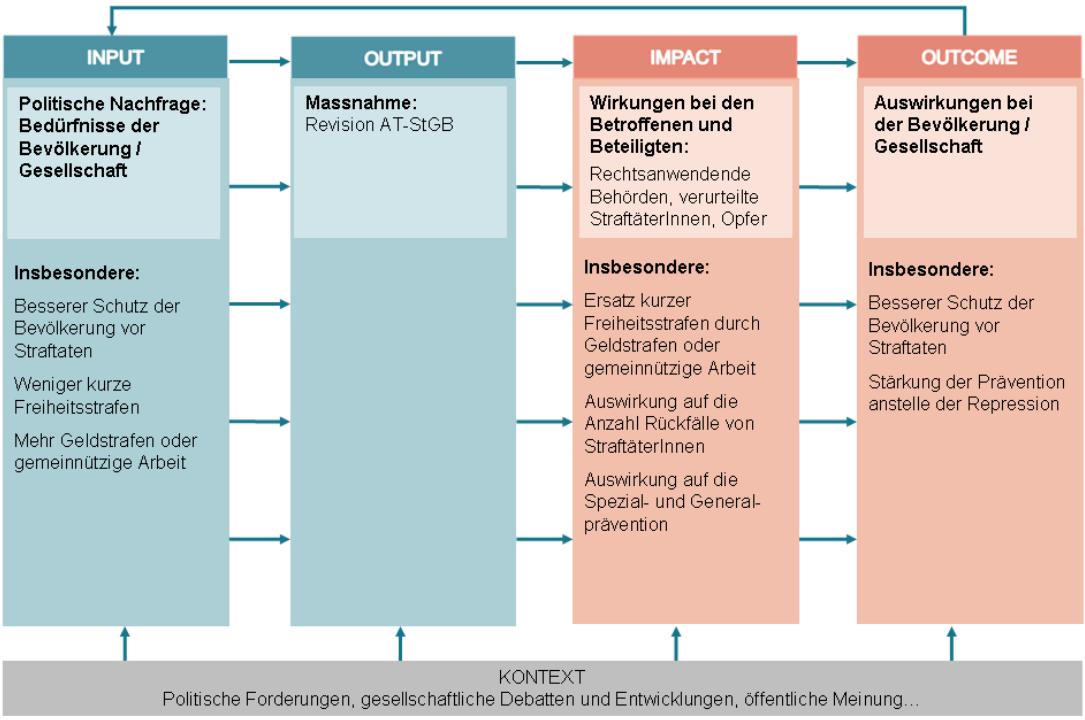
Der Vorbehalt bezüglich der Kriminalitätsstatistik liegt darin, dass diese grundsätzlich nur das Kontroll- und Registrierungsverhalten der Behörden abbildet und nicht die Kriminalitätswirklichkeit.

2011 folgte der Bericht des Bundesamts für Statistik, welcher ausschliesslich die Rückfallrate, also nur die spezialpräventiven Gesichtspunkte, untersuchte. Anstelle der für Rückfallstatistiken üblichen drei Jahre konnten jedoch aufgrund der zum damaligen Zeitpunkt vorliegenden Daten nur Rückfälle innerhalb eines Jahres erfasst werden (Bericht BFS, 2011, S. 6). Aus diesem Grund unterliegt auch diese Studie dem Vorbehalt, dass mittel- bis langfristige Effekte der Revision erst Jahre später aufgezeigt werden können. Die vorläufigen Resultate bestätigen indes den Bericht des Bundesamts für Justiz, dass sich die Rückfälligkeit statistisch nicht signifikant verändert hat (Bericht BFS, 2011, S. 8).

Eine dritte Studie wurde im Auftrag des Bundesamts für Justiz vom Unternehmen econcept AG durchgeführt und 2012 mit dem Schlussbericht präsentiert. Neben dem Ersatz kurzer Freiheitsstrafen wurde auch die Änderung zur Verwahrung untersucht, welche hier keine Relevanz erfährt. In der Botschaft, welche am 4. April 2012 verabschiedet wurde, konnten die Ergebnisse dieser Evaluation, welche am 30. März 2012 vorgelegt wurden, nicht mehr berücksichtigt werden.

Die econcept-Evaluation zeigte zunächst das Wirkungsmodell für die AT-StGB-Revision auf:

Abbildung 1: Wirkungsmodell der Revision AT-StGB



Quelle: Bericht econcept, 2012, S. 2

Da für eine Analyse der Outcome-Ebene der Wirkungszeitraum zu kurz war, beschränkte sich die Evaluation auf die Impact-Ebene.

Die Studie stützte sich auf vier Teile: statistische Auswertungen, Dokumentenanalysen, Befragungen und eine Medienanalyse. Im Folgenden soll kurz auf die einzelnen Analysen eingegangen werden, wobei es nicht möglich ist, dem Umfang der Studie gerecht zu werden und einen umfassenden Blick auf die Ergebnisse aufzuzeigen.

Für die Dokumentenanalyse wurden die juristische Literatur, Kommentare und Bundesgerichtsentscheide genauer betrachtet (Bericht econcept, 2012, S. 6). Auf die spezifischen Ergebnisse dieser Literaturanalyse wird im folgenden Kapitel kurz eingegangen. Mit den statistischen Auswertungen anhand der Daten des Bundesamts für Statistik sollten quantitative Aussagen über die Auswirkungen der Revision getroffen werden. Unter anderem konnte aufgezeigt werden, dass die Anzahl vollzogener kurzer Freiheitsstrafen effektiv deutlich abgenommen hat, wobei aber die Belegung der Zellenplätze nicht so stark zurückging wie erwartet (Bericht econcept, 2012, S. 29 – 36). Bezüglich der Kriminalitätsentwicklung konnten keine signifikanten Veränderungen festgestellt werden (Bericht econcept, 2012, S. 37). Ein weiterer Teil der Evaluation stützte sich auf eine 2011 stattgefundene Online-Befragung von Personen, welche bei Strafvollzugsbehörden, Strafverfolgungsbehörden, Gerichten oder als Anwälte tätig sind. Die Analysen der Aussagen der Praktiker bringen unter anderem ans Licht, dass die

neuen Strafformen in Bezug auf die Prävention im Vergleich zu den kurzen Freiheitsstrafen tendenziell eher negativ eingeschätzt werden, wobei die grössten Bedenken bezüglich der Generalprävention bestehen (Bericht econcept, 2012, S. 53). Von den befragten Gruppen sieht die Strafvollzugsbehörde die Entwicklung am negativsten, während die Anwaltschaft die Auswirkungen der alternativen Strafen am positivsten beurteilt. Begründen konnten die Antwortenden ihre Einschätzung kaum. Hervorgehoben wurden insbesondere die fehlende abschreckende Wirkung der Geldstrafen und die Ansicht, dass das komplizierte Sanktionensystem von den Straftätern kaum verstanden werde und deshalb auch weniger Wirkung zeige (Bericht econcept, 2012, S. 55). Auf die Resultate der Medienanalyse wird in Kapitel 5.3 eingegangen.

Zusammenfassend kommt die Evaluation von econcept zu dem Schluss, dass die kurzen Freiheitsstrafen effektiv zurückgedrängt wurden, wobei sie häufiger durch Geldstrafen als durch gemeinnützige Arbeit ersetzt wurden (Bericht econcept, 2012, S. 134). Die Einnahmen erhöhten sich aufgrund der Geldstrafen um mehr als 116 Millionen Schweizer Franken, was einen Anstieg von 60% bedeutet. Die erhofften Einsparungen bezüglich der Haftplätze konnten dagegen nicht aufgezeigt werden, die Zahlen blieben relativ stabil (Bericht econcept, 2012, S. 135 – 136). Weiter hält econcept fest, dass sich die Kriminalitätsentwicklung nicht spürbar verändert hat und auch die Rückfallrate wird von einer Mehrheit der Praktiker als stabil eingeschätzt. Dagegen zeichnen die Praktiker für die Generalprävention ein negativeres Bild, insbesondere der bedingten Geldstrafe wird der nötige Strafernst abgesprochen (Bericht econcept, 2012, S. 136 – 137). Hinsichtlich der Praktikabilität äusserten sich die Befragten mehrheitlich positiv. Die erhöhte Flexibilität beim Aussprechen der Strafe wurde positiv bewertet und der erwartete Mehraufwand habe sich in Grenzen gehalten (Bericht econcept, 2012, S. 139).

3.1.4 Kriminologische Lehre

Um Aussagen über die allfälligen Ursachen für den politischen Umschwung in der Frage der kurzen Freiheitstrafen treffen zu können, ist es essentiell, sich den Stand der kriminologischen Literatur vor Augen zu führen. Eine Mehrzahl der Stimmen in der Lehre äussert sich eher negativ zu kurzen Freiheitsstrafen. So kritisiert Albrecht (2014, S. 280) die erneute Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen deutlich und weist darauf hin, dass die angeblich positiven Auswirkungen für die Spezialprävention nie belegt wurden. In eine ähnliche Richtung äussern sich auch Stratenwerth (2012, S. 353 – 354) und Riklin (2014, S. 252), welcher von der „primitiven“ Gefängnisstrafe spricht. Diese dezidierten Äusserungen betreffen in erster

Linie den fehlenden spezialpräventiven Nutzen kurzer Freiheitsstrafen. Der Kontakt zum kriminellen Milieu während der Haft sowie die negativen Auswirkungen auf Berufs- und Familienleben würden eher kontraproduktiv wirken. Empirische Studien werden allerdings selten zitiert. Eine umfassende Analyse der Korrelation von Sanktion und Rückfall führten Hüsler und Locher durch. Sie kommen zu folgenden Schluss: „Als wesentlichstes Resultat bleibt die Austauschbarkeit der Sanktionen in beiden Stichproben bei Zugrundelegung des Rückfalls als Effizienzkriterium. [...] Deutlich scheint auch, dass Sanktionen ab einem gewissem Härtegrad spezialpräventiv klar kontraproduktiv sind, also das Gegenteil von dem bewirken, was mit ihrer Verhängung spezialpräventiv beabsichtigt war." (Hüsler & Locher 1991, S. 182 – 183)
Mit ihrer empirischen Untersuchung unterstützen Hüsler und Locher somit die meist vertretene Austauschbarkeitsthese, welche besagt, dass die Wahrscheinlichkeit eines Rückfalls unabhängig von der Art der gewählten Sanktion immer gleich gross ist (Bommer & Stratenwerth, 2011, S. 20). So äussert sich Riklin deutlich zur Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen: „Nun will man diese Einschränkung aufgeben und in grossem Stil wieder kurze und kürzeste Freiheitsstrafen ermöglichen, obwohl alle mir bekannten seriösen Kriminologen der Überzeugung sind, dass im unteren Deliktsbereich die verschiedenen Sanktionen weitestgehend austauschbar sind, d. h. gleiche Erfolgschancen haben." (Riklin, 2011, S. 30)
Knüsel (1995, S. 116 – 122) bestätigt diese Ansicht bezüglich der Spezialprävention und statuiert, dass kurze Freiheitsstrafe auch aus generalpräventiven Überlegungen nicht als sinnvoll betrachtet werden können. So habe sich gezeigt, dass härtere Strafen keinen langfristigen Effekt auf die Delikthäufigkeit hätten. Er betont, dass die tatsächliche oder angenommene Verfolgungswahrscheinlichkeit das Verhalten des potentiellen Täters deutlich mehr beeinflusst als die Sanktionsschärfe. Als Folge der Austauschbarkeitsthese muss vermerkt werden, dass aus rechtsstaatlichen Überlegungen heraus der Eingriff in die Freiheit des Einzelnen auf ein unerlässliches Mindestmass zu begrenzen ist, also in diesem Fall die alternativen Sanktionsformen in jedem Fall vorzuziehen wären (Bommer & Stratenwerth, 2011, S. 21). Doch selbst wenn angenommen werden sollte, dass Freiheitsstrafen aus generalpräventiver Sicht effektiver sind als ihre Alternativen, so stellt sich doch die Frage, ob diese Überlegung eine Rolle spielen darf. Pieth (2014, S. 270) weist darauf hin, dass der Miteinbezug von Vergeltungsmotiven oder generalpräventiven Gesichtspunkten klassischerweise abgelehnt wurde und somit mit der Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafe mit dem Argument der Generalprävention hundert Jahre Kriminalpolitik rückgängig gemacht würden. Neben dem Grundtenor gibt es einige Autoren, die eine andere Haltung vertreten. So stimmt Killias (2011, S. 636) zwar zu, dass alternative Strafen gleich effektiv seien wie kurze Freiheitsstrafen, jedoch wehrt er sich

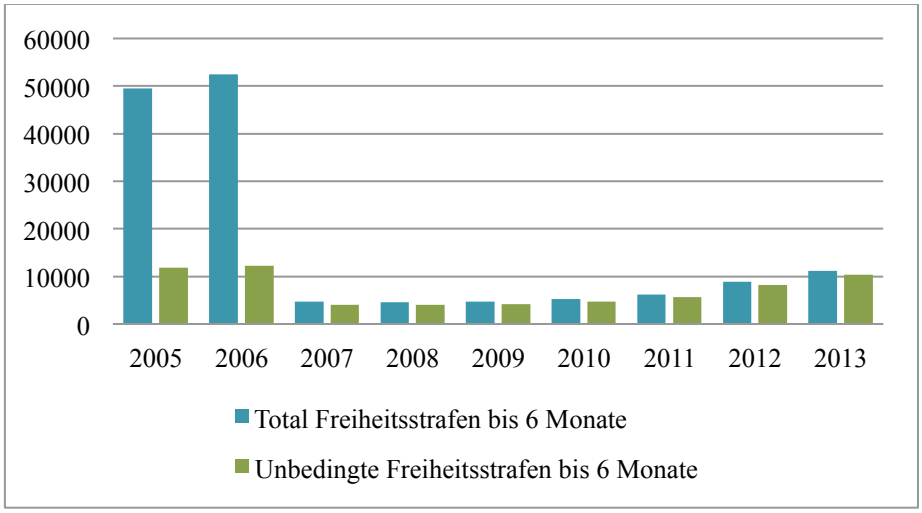
gegen das Credo, in diesem Falle müsse das am wenigsten eingriffsintensivste Mittel gewählt werden. Dabei würden nur die Behandlung des Verurteilten, also spezialpräventive Gesichtspunkte, beachtet werden während generalpräventive Aspekte und der Anspruch auf Schuldausgleich gegenüber dem Opfer und der Gesellschaft ignoriert würden.
Wird die herrschende Lehre über den Zeitraum der beiden Revisionen verglichen, so zeigt sich ein relativ konstantes Bild. Sowohl die Beurteilung als auch die Argumentationen haben sich nicht merklich verändert, allerdings vermischt sich in neueren Artikeln die wissenschaftliche Auseinandersetzung teilweise mit dem Unmut der jeweiligen Autoren über den übertriebenen Reformwillen (Bommer, 2014, S. 271 – 278; Pieth, 2014, S. 264 – 270; Albrecht, 2014, S. 279 – 282). Somit kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Reform durch Veränderungen der Expertenmeinungen initiiert oder auch nur unterstützt wurde.
Zu einem ähnlichen Fazit über die herrschende Meinung der Lehre kam auch econcept in der durchgeführten Dokumentenanalyse, welche Artikel miteinbezog, die bis Ende 2011 veröffentlicht wurden. Die Analyse der wissenschaftlichen Literatur durch econcept zeigt auf, dass in der Lehre grösstenteils die Meinung vertreten wird, dass kurze Freiheitsstrafen keinen Einfluss auf die Spezialprävention ausüben, da für einen behandlungs- und betreuungsorientierten Vollzug eine längere Vollzugszeit notwendig sei. Die Delinquenten würden dagegen aus ihrem sozialen und beruflichen Umfeld herausgerissen, was mit desozialisierenden und kriminogenen Folgen verbunden sein könne. Die wesentlichen Abschreckungselemente seien durch das Aufdecken an sich sowie das Strafverfahren bereits gegeben, so dass die Art der verhängten Strafe kaum eine Rolle mehr spiele. (Bericht econcept, 2012, S. 137). Die generalpräventive Wirkung der verschiedenen Strafarten werde in der Lehre uneinheitlich eingeschätzt. Ein Teil der Lehre spricht Geldstrafen nicht dieselbe Eindringlichkeit und Ernsthaftigkeit wie Freiheitsstrafen zu und verweist damit auf eine fehlende generalpräventive Wirkung. Andere sind der Ansicht, dass insbesondere unbedingte Geldstrafen die gleiche Wirkung erzielen und daher auf die eingriffsintensive Freiheitsstrafen verzichtet werden sollte (Bericht econcept, 2012, S. 137). Auch die Effizienz kurzer Freiheitsstrafen wird von der Lehre in Frage gestellt, so würden diese statt zu mehr Sicherheit einzig zu höheren Kosten für den Staat führen (Bericht econcept, 2012, S. 139).

3.1.5 Neuere Entwicklungen der Praxis

Äussert aufschlussreich ist ein Blick auf die aktuellen Zahlen des Bundesamt für Statistik zu den Verurteilungen für ein Vergehen oder Verbrechen, aufgeteilt nach der Art der Hauptstrafe. Mit der Einführung des neuen AT-StGB nahm die Anzahl der kurzen Freiheitsstrafen als

Hauptstrafe im Jahr 2007 auf einen Schlag drastisch ab. Nach diesem Einbruch blieb die Anzahl der Verurteilungen zu kurzen Freiheitsstrafen bis ins Jahr 2009 konstant tief und beginnt seit 2010 kontinuierlich leicht anzusteigen. Noch ausgeprägter fällt diese Entwicklung aus, wenn lediglich die unbedingten kurzen Freiheitsstrafen beachtet werden, während bedingte und teilbedingte ausgeblendet werden. Für die Verurteilungen zu einer unbedingten kurzen Freiheitsstrafe erreichen die aktuellsten Zahlen aus dem Jahr 2013 (10'335) schon fast wieder die Höhe aus den Jahren vor der Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafen (2006: 12'235), wobei die Anzahl in den Jahren 2007 bis 2010 nie 5'000 Verurteilungen überschritt (Tabelle BFS, 2014).

Abbildung 2: Anzahl Verurteilungen zu kurzen Freiheitsstrafen in der Schweiz



Quelle: eigene Darstellung, Datenquelle: Tabelle BFS, 2014

Diese Zahlen manifestieren, dass Staatsanwälte, welche im Strafbefehlsverfahren Strafen bis zu sechs Monaten Freiheitsstrafe verhängen dürfen (Art. 352 StPO), sowie die Gerichte ihre Praxis seit 2010 zu verändern begannen. Insbesondere unbedingte kurze Freiheitsstrafen werden wieder vermehrt ausgesprochen. Während der Anteil der Verurteilungen zu kurzen unbedingten Freiheitsstrafen an allen Verurteilungen aufgrund eines Vergehens oder Verbrechens in der Schweiz 2006 noch 13.4% ausmachte, folgte der Einbruch auf einen Anteil von 4.7% 2007 und der erneute Anstieg zu einem Anteil der Gesamtstrafen von 9.5% (Tabelle BFS, 2014). Zu den Gründen für diesen Wandel soll beispielhaft auf die Erläuterungen aus dem Kanton Basel-Stadt eingegangen werden, wo sich die Anzahl der kurzen unbedingten Freiheitsstrafen innerhalb zwei Jahren fast verfünffacht hat (Regierungsratsbeschluss BS, 2014, S. 6). In einem Beschluss im Zusammenhang mit mangelnden Gefängnisplätzen äusserte sich der Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt zu den Ursachen der massiven Zunahme: „Dass

die kurzen Freiheitsstrafen dennoch zugenommen haben, ist darauf zurückzuführen, dass die kantonalen Strafbehörden bei ausländischen Straftätern ohne festen Wohnsitz in der Schweiz zunehmend die Ausnahmeklausel von Art. 41 Abs. 1 StGB zur Anwendung bringen, wonach eine unbedingte Freiheitsstrafe von weniger als sechs Monaten ausgesprochen werden kann, wenn die Voraussetzungen für eine bedingte Strafe nicht gegeben sind und nicht zu erwarten ist, dass eine Geldstrafe oder gemeinnützige Arbeit [...] vollzogen werden können. Bei der genannten Tätergruppe wird demnach häufiger eine ungünstige Prognose gestellt und eine unbedingte Strafe als notwendig erachtet, um den Straftäter vor weiteren Delikten abzuhalten." (Regierungsratsbeschluss BS, 2014, S. 11) Zudem würden nach der neuen Praxis auch bei Ausländern mit legalem Aufenthalt in der Schweiz vermehrt Freiheitsstrafen ausgesprochen. Begründet wird diese Praxisänderung mit der allgemeinen Stimmungslage: „Einen wesentlichen Einfluss auf den Freiheitsentzug hat auch das steigende Bedürfnis von Politik und Gesellschaft nach möglichst absoluter Sicherheit. Rückfälle von Straftäterinnen und -tätern werden weit stärker beachtet als noch vor Jahren. Deren vom Gesetz ausdrücklich vorgeschriebene Integration in die Gesellschaft erntet immer mehr Kritik. Dies führt dazu, dass die Strafbehörden in Richtung längere und schärfere Sanktionen zielen." (Regierungsratsbeschluss BS, 2014, S. 10)

Das Ziel der Gesetzesrevision, welche 2007 in Kraft trat, die kurzen Freiheitsstrafen zurückzudrängen, wurde damit zumindest im Bereich der unbedingten Strafen nicht erreicht. Unter dem medialen Druck wird von den Praktikern vermehrt die Ausnahmebestimmung angewendet – dies vor allem im Bereich von ausländischen Straftätern.

3.2 Erkenntnisinteresse und Fragestellung

Die oben stehenden Kapitel haben aufgezeigt, dass sich der politische Prozess ungeachtet der wissenschaftlichen Evidenz entwickelt hat. Es traten keine neuen Studien oder Theorien hinzu, welche das Wissen über kurze Freiheitsstrafen grundlegend verändert hätten. Desgleichen spricht sich die kriminologische Lehre immer noch mehrheitlich gegen die kurzen Freiheitsstrafen aus. Auffällig ist in dieser Hinsicht, dass der Bundesrat in der Botschaft von 1998 noch ausführlich auf empirische Belege eingeht. So ist unter anderem zu lesen: „Empirische Untersuchungen belegen zudem, dass kurze Freiheitsstrafen weder spezial- noch generalpräventiv effizienter sind als alternative Sanktionen." (Botschaft, 1999, S. 2040) 2012 dagegen kann der Botschaft entnommen werden, „dass der Freiheitsstrafe nach der Überzeugung des Bundesrates eine bessere spezial- und generalpräventive Wirkung zukommt als der Geldstrafe" (Botschaft, 2012, S. 4742). Belege oder Verweise auf Studien, welche diese Überzeugung

stützen, fehlen indes gänzlich. Auch die Evaluationen zur ersten Revision kommen zusammenfassend zu dem Schluss, dass keine signifikanten Veränderungen zu beobachten sind – ein Fazit, das die Austauschbarkeitsthese unterstützt. Nicht neue Erkenntnisse haben zum Policy-Wandel geführt, sondern es erfolgte eine Ablösung des dominierenden Policy-Images infolge einer Verschiebung der diskursiven Akzente. Der identische Sachverhalt mit übereinstimmenden Fakten und Belege wurde auf zwei unterschiedliche – gar konträre – Arten ausgelegt. Diese unterschiedlichen Interpretationen müssten sich in der Darstellungsweise der Politiker, der Frames, aufzeigen lassen. Da bei diesem konkreten Fall keinerlei andere Faktoren den Policywandel zu begründen scheinen, kann vermutet werden, dass sich schlicht das Verständnis der Thematik und damit die entsprechenden Überzeugungen verändert haben.

Ziel dieser Arbeit ist es aufzuzeigen, ob und wie sich die Frames in Communication im politischen Diskurs um die kurzen Freiheitsstrafen gewandelt haben. Anhand der Analyse von Parlamentsdebatten zu beiden Gesetzesrevisionen soll aufgezeigt werden, welche Frames um die Position des Policy-Images wetteifern und damit von den Parlamentariern als relevant wahrgenommen werden. Die Betonung welcher Aspekte begünstigte die Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafe? Welche Frames wurden zur Argumentation der Wiedereinführung besonders häufig verwendet? Die zentralen Fragestellungen lauten somit: Welche Frames finden Eingang in die parlamentarische Debatte über kurze Freiheitsstrafen und unterscheidet sich das Framing zwischen den zwei Revisionen? Wie erklären die Frames in der parlamentarischen Debatte den Meinungsumschwung der Parlamentarier? In der vorliegenden Arbeit soll der Wandel der Frames skizziert und die Diskursstruktur als Faktor des Wandels dargestellt werden.

Weiter stellt sich die Frage, welche Akteure den Wandel des Policy-Images begünstigten. Somit lautet eine weitere zentrale Fragestellung: Wer sind die treibenden Akteure hinter dem Meinungswandel? Diese Frage kann mit dem vorliegenden Design nicht vollständig erklärt werden, da nicht alle einwirkenden Faktoren berücksichtigt werden können. Dennoch erlaubt es die Referenzstrukturanalyse, Annahmen darüber zu entwickeln, welche Akteure eine entscheidende Rolle einnahmen. Ergänzt werden können diese Ergebnisse mit den Erkenntnissen der Medienanalyse der econcept-Evaluation. Damit kann insbesondere das Zusammenspiel von Medien und Politik etwas genauer betrachtet werden.

4 METHODISCHES VORGEHEN

4.1 Frameanalyse

4.1.1 Untersuchungsmaterial

Um den Diskurs des Parlaments über die kurzen Freiheitsstrafen zu untersuchen, eignen sich die Wortprotokolle der Parlamentssitzungen als Untersuchungsmaterial. Dabei wurden für jede Revision sämtliche Sitzungsprotokolle gesichtet. Zum Thema der kurzen Freiheitsstrafen wurde auch während einer Sondersession im Sommer 2009 debattiert. Dabei wurde aber nicht eine konkrete Gesetzesvorlage diskutiert. Aus diesem Grund und weil sie nicht eindeutig einer Revision zuzuteilen ist, wurde die Sondersession in der Auswertung nicht beachtet. Ebenso wurden Sitzungen nicht ins Untersuchungsmaterial aufgenommen, welche sich ausschliesslich mit anderen Punkten der Revision auseinandersetzten, wie dem Militär- oder dem Jugendstrafrecht. Für die erste Revision besteht der Datenkorpus somit aus drei Sitzungsprotokollen aus den Jahren 1999 und 2001 (AB 1999 S 1105-1138; AB 2001 N 532-560; AB 2001 S 508-521). Im Rahmen der zweiten Revision besteht das Material ebenfalls aus drei Sitzungsprotokollen, dies aus den Jahren 2013 und 2014 (AB 2013 N 1580-1612; AB 2014 S 627-647; AB 2014 N 1705-1725). Die zweite Revision ist noch nicht abgeschlossen, es wird eine erneute Differenzbereinigung durch den Ständerat geben.

Als Grundeinheit des Untersuchungsmaterials gelten die einzelnen Wortmeldungen in den Parlamentssitzungen, wobei es sich um eine Vollerhebung handelt. Allerdings wurden nicht sämtliche Wortmeldungen aus den selektierten Sitzungsprotokollen in die Untersuchung miteinbezogen, sondern nur jeweils zwei Teile der Sitzung. Einerseits wurden jeweils die Eintretensdebatten beachtet, da sich dort bereits viele inhaltliche Statements finden. Von den Detailberatungen wurden nur jene Teile beachtet, die sich konkret mit den kurzen Freiheitsstrafen auseinandersetzen, also die Beratungen zu den Artikeln 40 und 41 StGB. Die Detailberatungen zu den restlichen Artikeln weisen keinen Bezug zu dem Thema auf und können somit ausgeblendet werden. Nicht ins Untersuchungsmaterial Eingang fanden somit Wortmeldungen, welche sich ausschliesslich um einen anderen Punkt der Revision drehten, wie beispielsweise die Verwahrung von schweren Straftätern oder der Landesverweis.

Mittels dieses Auswahlverfahrens fanden für die erste Phase von 1999 bis 2001 23 Wortmeldungen Eingang in die Untersuchung, für die zweite Phase von 2013 bis 2014 sind es 43 Wortmeldungen. Allerdings muss hinzugefügt werden, dass einige der Wortmeldungen sehr kurz sind und sich auf technische Erläuterungen zu einzelnen Punkten beschränken können.

Bei der Analyse zeigte sich, dass in solchen Wortmeldungen keine Frames identifiziert werden können. Acht Wortmeldungen sind Äusserungen der Bundesrätinnen Metzler und Sommaruga. Da die parlamentarische Debatte abgebildet werden soll, wurden diese ebenfalls untersucht, auch wenn es sich nicht um die Äusserungen von Parlamentariern handelt. Insgesamt entfielen 45 Wortmeldungen auf den Nationalrat und 21 auf den Ständerat.
Obwohl als Untersuchungseinheit Wortmeldungen verwendet wurden, können diese nicht vollständig in die Analyse miteinbezogen werden. Innerhalb der selektierten Wortmeldungen wird die Analyse beschränkt auf Ausschnitte, welche zur inhaltlichen Argumentation in Bezug auf kurze Freiheitsstrafen oder allgemeine Kriminalitätseinstellungen beitragen. Einerseits erscheint eine Beschränkung auf Ausschnitte, welche sich explizit um kurze Freiheitsstrafen drehen, zu rigoros. Gerade einleitende oder umschreibende Passagen zur Kriminalität im Allgemeinen können einen guten Einblick in die Darstellung der Thematik geben. Andererseits gilt es auch, irrelevante Passagen auszuschliessen. Verfahrenstechnische Beiträge, aber auch inhaltliche Argumentationen zu klar definierten anderen Themenbereichen, wie z. B. der Verwahrung oder der strafrechtlichen Unternehmenshaftung, wurden nicht beachtet. Diese Beschränkung auf Passagen zum Thema der leichten Kriminalität drängte sich auch auf, um eine Vergleichbarkeit der beiden Revisionen zu gewährleisten. Da jeweils unterschiedliche Themen gleichzeitig mitdiskutiert wurden, wäre ohne Beschränkung ein verzerrtes Bild dargestellt worden.

4.1.2 Analyse

Es handelt sich hier um eine Einzelfallstudie, wobei ein diachroner Vergleich der beiden Revisionsdebatten vorgenommen wird. Das Untersuchungsmaterial wurde mittels einer kategorisierenden Inhaltsanalyse bearbeitet. Dies stellt eine Form der Textinterpretation dar, die auf eine Quantifizierung der Ergebnisse abzielt (Spörndli, 2004, S. 67). Da allerdings nicht einfach nur das Vorkommen der interessierenden Kategorien ausgezählt, sondern auch erfasst wurde, welche Bewertungstendenzen mit den entsprechenden Kategorien verbunden werden, wird das Vorgehen als Valenzanalyse bezeichnet (Spörndli, 2004, 67). Beim gewählten Zugang werden Frames (Kategorien) nach ihrem Vorhandensein in einem Text kodiert, so dass die Auftretenshäufigkeit der Frames verglichen werden kann. Unterschieden wird hier zwischen induktiven und deduktiven Vorgehensweisen. Für die vorliegende Analyse erschien eine induktive Herangehensweise sinnvoll, bei welcher anhand des Materials ein Set an Frames zu diesem spezifischen Thema identifiziert wird (Chong & Druckman, 2007b, S. 107 – 108). Die für die vorliegende Arbeit identifizierten Frames werden im Kapitel ‚Auswertung

und Resultate' beschrieben. Die induktiv eruierten Frames wurden in einem Codebuch festgehalten, welches sich im Anhang findet. Bei sämtlichen Frames konnten die Bewertungstendenz mit den Ausprägungen ‚Pro kurze Freiheitsstrafen', ‚Contra kurze Freiheitsstrafen' und ‚Neutral/Ambivalent' erfasst werden. Um das Verständnis und die Reproduzierbarkeit des Kodiervorgangs zu erhöhen, wurden für alle Frames Textbeispiele aus dem Material aufgeführt. Allerdings ist zu betonen, dass es sich dabei oft um einfache Beispiele handelt, welche die Frames in kurzen Sätzen verdeutlichen. Für das Kodieren können dies nur Hinweise sein, da sich die Frames durchaus auch versteckter in längeren Passagen finden lassen, welche aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht aufgeführt werden konnten. Insbesondere die Bewertungstendenz ergibt sich teilweise erst aus dem Kontext.

Im Gegensatz zu einer computerbasierten Erfassung, welche sich strikt an das Vorhandensein einzelner Wörter oder Phrasen hält, erweist sich das manuelle Kodieren als viel flexibler, so dass die Kontextabhängigkeit der Bedeutung von Wörtern berücksichtigt werden kann. Der Nachteil der kategorisierenden Inhaltsanalyse liegt in der teilweise mangelhaften Objektivität infolge der subjektiven Identifizierung der Frames (Matthes, 2014, S. 41).

Für die bearbeitete Thematik erschien es als sinnvoll, zwei Ebenen von Frames zu unterscheiden. Die als Unterframes bezeichneten Kategorien stellen einerseits eigenständige Frames dar, lassen sich aber zu einer Überkategorie zusammenfassen. Zudem wurde für jeden Frame angegeben, mit welcher Bewertungstendenz er verwendet wurde. Nutzte ein Parlamentarier z. B. einen Frame als Argumentation für die kurzen Freiheitsstrafen, wurde dies mit der Bewertungstendenz Pro angeführt. Ebenso wurde erfasst, wenn ein Frame in der konkreten Situation gegen die kurzen Freiheitsstrafen verwendet wurde oder aber eine ambivalente oder neutrale Bewertung beinhaltete.

Es stellt sich die Frage, wie viele Frames in einer Frame-Studie identifiziert werden sollen, wobei es hier kein allgemeingültiges Rezept zu befolgen gibt. Laut Dahinden gilt es, so viele Frames zu erfassen wie aufgrund der Themenkomplexität notwendig und so wenige wie möglich, um die Verständlichkeit der Untersuchung zu garantieren (Dahinden, 2006, S. 207). Pro Wortmeldung wurden bis zu vier Frames erfasst. Um nicht Redner, welche sehr lange sprechen, zu stark zu gewichten, wurde diese Anzahl als Maximum festgelegt, selbst wenn sich des Öfteren noch mehr Frames hätten finden lassen. Gewählt wurden diejenigen Frames, die in der Wortmeldung als besonders dominant erschienen. Es wurden 66 Wortmeldungen codiert, die insgesamt 203 Frames umfassten.

4.2 Referenzstrukturanalyse

Um eine Aussage über die Wahrnehmung externer Instanzen durch das Parlament vornehmen zu können, wird das Design von Vowe und Dohle (2009) zum medialen Einfluss auf Parlamentsdebatten auf das vorliegende Untersuchungsmaterial übertragen.

Ziel ist es, aufzuzeigen, aus welchen Akteursgruppen Frames übernommen wurden und wie sich diese Referenzstruktur verändert hat, wobei die abhängige Variable, die Veränderung in der Kommunikation der Parlamentarier, anhand ihrer Wortmeldungen untersucht wurde. Untersucht wurde dabei derselbe Datenkorpus wie bei der Frameanalyse. Als Indikator dienen Referenzen auf Instanzen ausserhalb des politischen Akteurszirkels. Zum inneren Zirkel und damit als nicht relevant gelten im konkreten Kontext Verweise auf den Bundesrat, die Kommission sowie auf andere Parlamentarier. Eine Referenz gilt immer dann als gegeben, wenn der Parlamentarier in seiner Wortmeldung explizit auf eine andere Instanz Bezug nimmt, um eine Argumentation zu stützen. Die Aussage, „Gefängnisexperten haben immer wieder die Befürchtung geäussert, dass die Differenzierung der Strafen für die sozial Privilegierten Vorteile bringt“ (Hollenstein, AB 2001 N 535), wird als Referenz auf das Fachpersonal des Strafvollzugs erfasst. Mit der Aussage, „Die Geldstrafe wird in der Bevölkerung von sehr vielen Leuten als mild empfunden“ (Caroni, AB 2013 N 1580), liegt dagegen beispielsweise eine Referenz auf die Bevölkerung vor.

Nicht beachtet wurden implizite Referenzen auf andere Instanzen, also wenn beispielsweise ein Medienthema ohne explizite Angaben zur Quelle aufgegriffen wurde. Dies hätte weitreichende Abklärungen notwendig gemacht und die Objektivität geschwächt (Vowe, 2006, S. 448).

Die Forschung von Vowe und Dohle fokussierte in erster Linie auf den Einfluss der Medien. Auch wenn für die vorliegende Arbeit die Veränderungen der Referenzstruktur in Bezug auf andere Akteure ebenso interessant sind, soll in einem weiteren Schritt die Medienlandschaft zum Thema der kurzen Freiheitsstrafen kurz vorgestellt werden. Um auch allfällige Parallelen zu den Ergebnissen der Frameanalyse ziehen zu können, wird in Kapitel 5.3 ein Einblick in die Medien-Inhaltsanalyse im Rahmen der Evaluation von econcept geboten. Die Medien-Inhaltsanalyse von econcept untersuchte lediglich den Zeitraum von 2007 bis 2012 und deckt damit nicht den gleichen zeitlichen Horizont ab wie die Frameanalyse und die Referenzstrukturanalyse. Trotz dieser Einschränkung kann ein Vergleich einen Mehrwert bringen. Eine eigene, passendere Medienanalyse war aus forschungsökonomischen Gründen nicht möglich.

5 AUSWERTUNG UND RESULTATE

5.1 Frameanalyse

5.1.1 Frames in der Debatte um kurze Freiheitsstrafen

In den Analysen der Parlamentsdebatten zu den zwei Gesetzesrevisionen des AT-StGB konnten in Bezug auf die kurzen Freiheitsstrafen sechs Frames identifiziert werden, wobei sich vier davon in mehrere Unterframes gliedern. Im Folgenden werden die verschiedenen Frames vorgestellt, bevor danach auf ihre Verwendung im Diskurs eingegangen wird. Zu beachten ist, dass sich einige Argumentationsstränge vor allem auf die alternativen Sanktionsformen für die leichte Kriminalität, die Geldstrafe, die gemeinnützige Arbeit und die Busse, beziehen. Diese sind jedoch für die Beurteilung der Thematik der kurzen Freiheitsstrafen auch von Bedeutung, da sie je nach Standpunkt implizieren, dass kurze Freiheitsstrafen notwendig oder überflüssig sind. Zunächst folgt ein tabellarischer Überblick über die Frames, welche zur Thematik der kurzen Freiheitsstrafen in den Parlamentsdebatten verwendet wurden.

Tabelle 1: Frames in den Parlamentsdebatten zur AT-StGB-Revision

Frame	Unterframe
Effizienz/Aufwand	administrativer Aufwand für Behörden/Bürokratie
	Kosten
	Auslastung Gefängnis
Effektivität	Praktikabilität
	Abschreckung (negative Spezialprävention)
	Resozialisierung (positive Spezialprävention)
	Differenzierung der Täter/Individualisierung
	Generalprävention
	öffentliche Sicherheit/Schutz der Bevölkerung
	Allgemein: Effektivität
Akzeptanz/Verständnis	durch Justiz- und Strafvollzugsbehörden
	durch Opfer
	durch Bevölkerung (Bürgernähe)
	Rechtsfrieden/Glaubwürdigkeit Staat
	Transparenz/Lesbarkeit des Gesetzes
Fairness/Rechtsstaatlichkeit	faire Ausgestaltung des Rechtssystems/Klassenjustiz
	Ermessensspielraum Justiz
	Spannungsverhältnis zwischen öff. Sicherheit und Täterrechten
Internationale Standards	-
Electronic Monitoring	-

Quelle: Eigene Darstellung

Frame 1: Effizienz

Ein wichtiger Frame bezog sich auf die Effizienz. Wie bereits erwähnt, sind mit kurzen Freiheitsstrafen enorme Kosten verbunden, während Geldstrafen dagegen die Staatskasse aufbessern. Somit verwundert es wenig, dass die Kosten als Unterframe insbesondere in den Wortmeldungen der Gegner von kurzen Freiheitsstrafen häufig auftauchten. So erschien es vielen als unsinnig, im Bereich der leichten Kriminalität, wo das Gefahrenpotential für die Bevölkerung eher gering ausfällt, so viel Geld auszugeben – insbesondere wenn anstelle dessen mit der Geldstrafe oder der gemeinnützigen Arbeit sogar eine Leistung für die Allgemeinheit erbracht werden könnte.

Damit verbunden ist auch die Frage nach der Auslastung der Gefängnisse. Gerade in den letzten Jahren waren Überbelegungen immer wieder Thema und damit verknüpft auch die Frage, ob Zellen wirklich für Kleinkriminelle genutzt werden sollten. Allerdings wurde dieser Unterframe auch ambivalent verwendet: Einerseits soll durch die Abschaffung kurzer Freiheitsstrafen eine Entlastung geschaffen werden, andererseits wurden Befürchtungen geäussert, dass Richter dann vermehrt Freiheitsstrafen über sechs Monaten aussprechen würden, so dass für die Gefängnisse doch weniger Effekte zu spüren seien, als von den Gegnern behauptet.

Einen dritten Effizienz-Unterframe bildet der administrative Aufwand für die Behörden. Etliche Stimmen wandten ein, das neue Sanktionensystem sei viel zu kompliziert in der Umsetzung. Diese Kritik richtete sich insbesondere gegen das Tagessatzsystem der Geldstrafe, welches umfassende Recherchen zur finanziellen Situation des Delinquenten nach sich ziehe und damit den Arbeitsaufwand erheblich erhöhe. Auch die gemeinnützige Arbeit sei mit einem erheblichen organisatorischen Aufwand verbunden.

Frame 2: Effektivität

Der zweite Frame bezieht sich auf die zentrale Frage der Wirksamkeit der Sanktionen. Dieser Frame unterteilt sich in verschiedene Dimensionen. Äusserungen, die sich nicht diesen Unterframes zuordnen lassen, wurden im Unterframe ‚Allgemein Effektivität' erfasst. Dies betrifft Fälle, in denen eine Aussage über die Wirksamkeit getroffen wurde, ohne auf weitere Erläuterungen einzugehen oder aber auf diverse Aspekte zugleich hinzuweisen, so dass eine Zuordnung zu einem einzelnen Unterframe nicht möglich ist. Zu letzter Gruppe zählt folgende Aussage: „Es ist erwiesen, dass die kurzen Freiheitsstrafen weder eine generell präventive noch eine spezialpräventive Wirkung haben. Also können wir sie von daher ohne weiteres abschaffen." (Jutzet, AB 2001 N 555)

Eine Ausprägung des Effektivitäts-Frames zeigt sich in der Praktikabilität, denn eine Massnahme, die nicht umsetzbar ist, kann auch ihre Wirkung nicht entfalten. Zur vorliegenden

Thematik bestanden diesbezüglich vor allem Zweifel an der Praktikabilität der gemeinnützigen Arbeit und der Geldstrafe, mit der Folge, dass diese Alternativen als wenig effektiv angesehen wurden.

Hinsichtlich der spezialpräventiven Wirkung liessen sich verschiedene Ausprägungen beobachten: Einerseits wurde entlang der Idee der negativen Spezialprävention die abschreckende Wirkung der Bestrafung diskutiert. Durch die Abschreckung soll der Delinquent davon abgehalten werden, rückfällig zu werden. Im Diskurs wurde diese Überzeugung sowohl als Argument der Befürworter verwendet als auch von den Gegnern als ineffektiv bezeichnet. Andererseits war auch das Prinzip der positiven Spezialprävention im Sinne einer Resozialisierung und Erziehung des Delinquenten im Diskurs vorhanden. Im Zusammenhang mit der Resozialisierung spiegeln sich die Argumente der Lehre im Diskurs wider. Brunner möchte in diesem Sinne „souligner les conséquences sociales souvent négatives et l'absence d'effet resocialisant des courtes peines privatives de liberté fermes. Ces peines peuvent, en effet, entraîner la perte d'un emploi, et donc précipiter le condamné dans l'exclusion sociale. Elles peuvent perturber les relations familiales et priver le condamné d'un soutien moral indispensable, alors même que la protection de la collectivité ne requiert aucunement ce genre de peines et que leur plus grande utilité sur le plan de la prévention n'a pas été avéré. Leur brièveté ne permet pas l'exécution de mesures éducatives.“ (Brunner, AB 1999 S 1105)

Eine weitere Dimension, welche sich ebenfalls mit der spezialpräventiven Wirkung auseinandersetzt, war jene der Täter-Differenzierung. Dieser Unterframe betont den Aspekt, dass Straftäter sehr unterschiedlich sind und entsprechend das Strafrecht die Möglichkeit bieten muss, „so differenzierend zu reagieren wie sich Tat und Täter voneinander unterscheiden“ (Wicki, AB 1999 S 1106). Verknüpft mit dieser Argumentationslinie ist der Aspekt der Kriminaltouristen. Gerade für diese ausländischen Delinquenten wurde von einigen Parlamentariern die Wirksamkeit der alternativen Strafformen in Frage gestellt und gefordert, dass die Sanktion an den Täter angepasst wird. Veranschaulichen kann diese Position folgende Passage: „Dabei [...] wurde vor allem an zwei Tätergruppen gedacht: an die schon erwähnten sogenannten Kriminaltouristen sowie an Personen in ausserordentlich guten wirtschaftlichen Verhältnissen. Diesen Tätergruppen macht oftmals nur eine Freiheitsstrafe, die als bedingte oder unbedingte ausgesprochen werden kann, den nötigen Eindruck, um sie von künftiger Delinquenz abzuhalten.“ (Engler, AB 2014 S 634)

Weniger dominierend im Effektivitäts-Frame als die spezialpräventiven Dimensionen, aber dennoch auch präsent, ist die Frage der Generalprävention. Diese Ausprägung ist eng verknüpft mit dem Unterframe ‚Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung’, welcher in der Folge

noch erläutert wird. Hält der Bürger das Strafrecht für zu milde, so lässt er sich weniger davon abschrecken, ebenfalls Straftaten zu begehen – so zumindest argumentieren die Befürworter kurzer Freiheitsstrafen. „Es soll so sein, das ist die Überzeugung, dass der rechtstreue Bürger belohnt bzw. nicht angefasst wird; dass sich Verbrechen nicht lohnt." (Caroni, AB 2013 N 1581)

Eine letzte Dimension der Effektivität stellt der Unterframe ‚öffentliche Sicherheit oder Schutz der Bevölkerung' dar. Während die Befürworter diesen Frame nutzen, um die Notwendigkeit kurzer Freiheitsstrafen als Gewährleistung der Sicherheit zu begründen, wurde er von den Gegnern herangezogen, um diese Position zu schwächen. Gerade im Bereich der leichten Kriminalität bestehe gar keine ernsthafte Gefährdung der Bevölkerung, so dass zu rigorose Eingriffe übertrieben seien.

Frame 3: Akzeptanz/Verständnis

Der Frame ‚Akzeptanz' weist mehrere Verknüpfungen zum Effektivitäts-Frame auf, da Wirksamkeit eine gewisse Akzeptanz bzw. ein Verständnis der Norm voraussetzt. Der Akzeptanz-Frame setzt sich mit dem Einverständnis und der Zustimmung zu den Gesetzesbestimmungen durch verschiedene Personenkreise auseinander. Um die Notwendigkeit der Wiedereinführung kurzer Freiheitsstrafen zu belegen, wurde vielfach auf die fehlende Akzeptanz und Unterstützung für das Gesetz innerhalb der Justiz- und Strafvollzugsbehörden hingewiesen: „Schwerer wiegt, das hat Kollege Janiak gesagt, dass aus der Praxis, also vor allem von den Gerichten und von Anwaltskreisen, sehr viel Kritik geäussert worden ist, und zwar konstante und eigentlich gleichgerichtete Kritik. Diese Kritik müssen wir schon ernst nehmen." (Bischof, AB 2014 S 628)

Ergänzend wurde die Akzeptanz des Sanktionssystems durch die Opfer thematisiert. Dieser Blickwinkel betont das Leiden der Geschädigten und erhebt deren Wünsche und Ansprüche zum Massstab. Mit der Strafe soll ihr Schaden aufgewogen werden, und diesen Anspruch können andere Sanktionsformen in den Augen gewisser Parlamentarier weniger erfüllen als die kurzen Freiheitsstrafen.

Ebenfalls stellt sich die Frage nach der Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung. Das Augenmerk liegt hier auf einer angeblich erforderlichen Bürgernähe. Das Volk erwarte vom Gesetzgeber, dass dieser hart gegen Delinquenten vorgehe. Auch Teil dieser Argumentation sind legitimierende Verweise auf die mediale Kritik, in welcher sich die Unzufriedenheit der Bevölkerungen mit dem Strafrecht manifestiere.

Damit eng verbunden ist die Betonung des Aspekts des Rechtfriedens und der Glaubwürdigkeit der staatlichen Behörden. Etliche Befürworter der kurzen Freiheitsstrafen argumentieren,

diese seien nötig, um das Vertrauen der Bevölkerung in den Rechtsstaat zu sichern. Der Staat übernehme mit dem Strafrecht sozusagen den Anspruch der Gesellschaft auf Schuldausgleich und müsse diesen auch ernsthaft wahrnehmen, um weiterhin als legitimes Substitut der gesellschaftlichen Ansprüche angesehen zu werden. Die sehr enge Verknüpfung zwischen der Akzeptanz durch die Bevölkerung und dem Vertrauen in das Strafrecht illustriert folgende Passage, in der dem Bundesrat zugestimmt wird, welcher „estime que le raout médiatique au sujet des nouvelles sanctions [...] est un indice d'une certaine perte de confiance de la population dans le droit pénal. Il estime que cette perte de confiance est avant tout due à l'instauration de la peine pécuniaire avec sursis, qui ne correspond pas du tout à l'image que la population se fait d'une punition.“ (Schwaab, AB 2013 N 1580)

Eine nebensächliche Dimension innerhalb des Akzeptanz-Frames ergibt die Transparenz des Gesetzes und damit verbunden die Lesbarkeit. In einer neutralen Verwendung in Bezug auf die Bewertung kurzer Freiheitstrafen wird dabei die Notwendigkeit der Transparenz und des Verständnisses betont. Ein Gesetz, das nicht verstanden werde, könne nicht als Handlungsdirektive genutzt werden. Hollenstein statuiert entsprechend: „Wer den Gesetzentwurf liest, riskiert, von diesem Vorhaben schnell wieder abzulassen, denn für Nichtjuristinnen und Nichtjuristen ist der Text unverständlich. Man hat den Eindruck, er sei als Handbuch für die Richterinnen und Richter ausgearbeitet worden, nicht um aufzuklären, was die Gesellschaft als nicht tolerierbar reklamiert oder welches die Rechte sind. Der pädagogische Effekt dieses Textes ist leider praktisch null.“ (Hollenstein, AB 2001 N 535)

Frame 4: Fairness/Rechtsstaatlichkeit

Drei im Diskurs erscheinende Unterframes können in der Kategorie ‚Fairness und Rechtsstaatlichkeit’ zusammengefasst werden. Der erste Frame konzentriert sich auf die faire Ausgestaltung des Rechtssystems oder, in der negativen Verwendung, die Klassenjustiz. Damit verbunden ist die Frage, ob verschiedene Sanktionssysteme gewisse Schichten bevorzugen oder benachteiligen. Insbesondere im Zusammenhang mit dem Vorschlag, nur in jenen Fällen eine Freiheitsstrafe zu verhängen, in denen eine Geldstrafe voraussichtlich nicht bezahlt werden kann, schürte die Ängste vor einer Benachteiligung Mittelloser. So heisst es in einer Wortmeldung: „Die Grünen befürchten, dass mit diesem Gesetz die Klassenjustiz nicht abgeschafft ist. Gefängnisexperten haben immer wieder die Befürchtung geäussert, dass die Differenzierung der Strafen für die sozial Privilegierten Vorteile bringt. Geldstrafen und gemeinnützige Arbeiten passen nämlich denjenigen besser, die finanzielle Mittel und eine Arbeitskultur haben, die es ihnen leicht macht, diese Art von Strafen zu erfüllen. Dieses Risiko besteht ebenfalls, wenn bei der Verhängung von Strafen der kulturelle und soziale Kontext der

Verurteilten nicht berücksichtigt wird. Natürlich sind wir bereit, anzuerkennen, dass das Gesetz dies nicht will, dass es im Gegenteil voller guter Absichten ist. Aber ein Gesetz misst man daran, wie es angewendet wird." (Hollenstein, AB 2001 N 535)

Einen anderen Aspekt dieses Frames greift der Unterframe ‚Ermessensspielraum der Justiz' auf. Vertreter dieser Perspektive sind der Ansicht, dass in unserem Justizsystem der Richter dazu befähigt und berufen ist, für jeden Täter die passende Strafform zu finden. Dieser Frame wurde oft mit dem Effektivitäts-Unterframe ‚Täter-Differenzierung' gemeinsam verwendet. Es wird die Ansicht vertreten, dass dem Richter Autonomie gewährt werden soll, denn „die rechtsanwendende Behörde ist aus unserer Sicht besser in der Lage, im Einzelfall zu entscheiden, welche Sanktionsart angemessen ist, als dies der Gesetzgeber tun kann" (Sommaruga, AB 2013 N 1605). Dieser Frame wurde im Diskurs auch oft negativ verwendet, indem die Befürchtung geäussert wurde, dass gerade diese Autonomie des Richters ohne genaue Vorgaben im Gesetz zu Ungleichbehandlungen führen könne. Überdies anzumerken ist an dieser Stelle, dass nur sehr wenige Parlamentarier darauf hinwiesen, dass in der behandelten Deliktskategorie ca. 95% der Fälle durch einen Strafbefehl erledigt werden. In all diesen Fällen beurteilt somit kein Richter das Verschulden, sondern weisungsgebundene Staatsanwälte.

Einen anderen Unterframe stellt das Spannungsverhältnis zwischen der öffentlichen Sicherheit und den Rechten des Täters dar. Etliche Diskursteilnehmer wiesen darauf hin, dass sich hier ein stetiges Spannungsverhältnis ergibt. Dabei gehe es darum, beide Seiten mit ihren Ansprüchen anzuerkennen und eine Abwägung beidseitiger Interessen vorzunehmen. Die Ausgestaltung dieses Unterframes legt nahe, dass er vornehmlich für eine strategische Positionierung eines anderen Frames verwendet wird. Indem hervorgehoben wird, dass es wichtig sei, beide Positionen in die Entscheidung miteinzubeziehen, wird auch die Gegenposition relevant anerkannt. Dies signalisiert eine Konsensbereitschaft, selbst wenn in der Folge nur eine Seite der Argumentation als besonders wichtig betont wird. Es ist denkbar, dass durch das vermeintliche Zugeständnis an die Gegenseite die danach vermittelte Argumentation positiver bewertet wird.

Weitere Frames

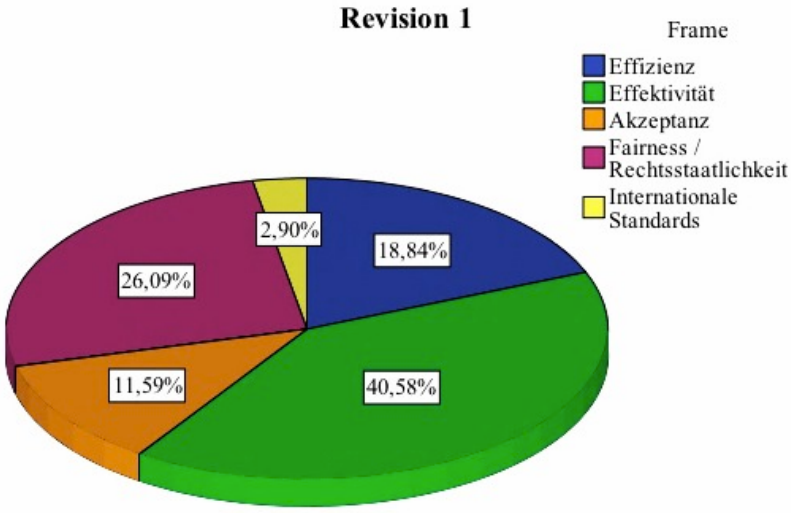
Im Diskurs tauchten noch zwei weitere Frames auf, welche jedoch keinen leitenden Platz einnahmen. Mit dem Slogan internationale Standards wurde darauf verwiesen, dass eine Harmonisierung der schweizerischen Gesetzgebung mit jener im Ausland essentiell sei. Um das Ansehen der Schweiz im Ausland aufrechtzuerhalten, müsse mit den kriminologischen Entwicklungen mitgezogen werden.

Eine weitere Betrachtungsweise fokussierte auf das Electronic Monitoring. Dieser Frame tauchte erst in der Debatte zur zweiten Revision auf, da die Technik zuvor noch nicht in diesem Ausmass bekannt war. Betont wird der Aspekt des technischen Fortschritts, der genutzt werden soll. Damit verbunden treten oft auch Effizienz-Frames auf, da diese Form des Strafvollzugs als eine Art kostengünstiger Freiheitsstrafe angesehen wurde.

5.1.2 Vergleich der Frame-Verwendung in beiden Revisionen

Um den Diskurs der beiden Revisionen zu vergleichen, wurde der Datensatz einerseits statistisch ausgewertet, andererseits wurde das Material qualitativ analysiert. Zunächst soll der Vergleich der Anzahl an verwendeten Hauptframes einen Überblick geben.

Abbildung 3: Verteilung der Frames während der ersten Revision (1999 – 2001)

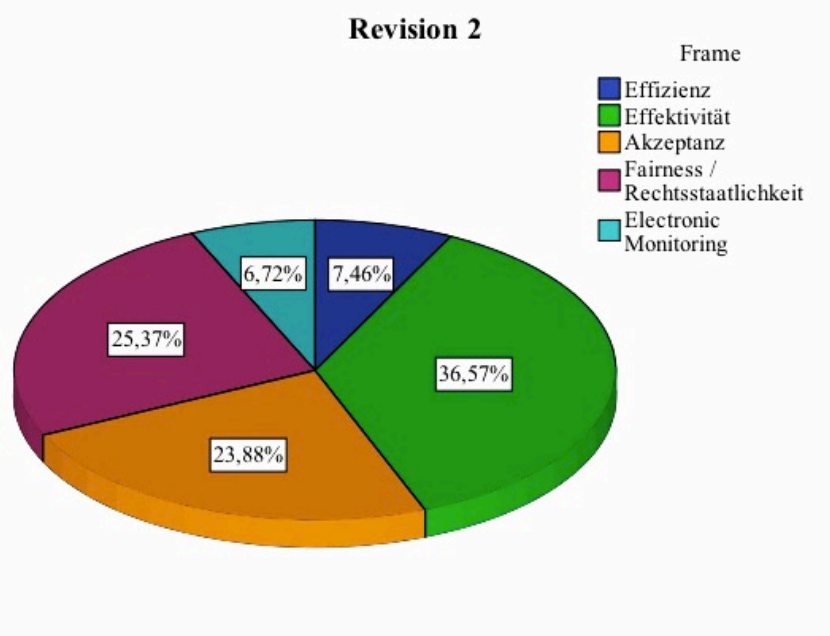


N: 69

Quelle: Eigene Darstellung

Die Auswertung des Diskurses zur ersten Revision zeigt auf, dass der Effektivitäts-Frame mit rund 41% die dominierende Rolle übernimmt. Auch der Frame ‚Fairness und Rechtsstaatlichkeit' sowie der Effizienz-Frame wurden häufig verwendet. Eindeutig nebensächlich war der Frame ‚Internationale Standards', während der Frame ‚Electronic Monitoring' in diesem Diskurs noch gänzlich fehlt.

Abbildung 4: Verteilung der Frames während der zweiten Revision (2013 – 2014)



N: 134

Quelle: Eigene Darstellung

Der Blick auf die Verteilung der Frames innerhalb des Diskurses zur zweiten Revision zeigt, dass der Effektivitäts-Frame kaum an Bedeutung verloren hat, sondern auch hier dominiert. Auf allfällige Verschiebungen in den Verteilungen der Unterframes wird im Weiteren noch eingegangen. Auch der Frame ‚Fairness und Rechtsstaatlichkeit' zeigt sich anhand der Häufigkeitsauszählung als relativ beständig. Während der Frame ‚Internationale Standards' völlig verschwunden ist, taucht nun der Aspekt des Electronic Monitorings auf, allerdings eher am Rande. Die grössten Verschiebungen im Vergleich zur Frameverteilung der ersten Revision zeigen die Frames ‚Effizienz' und ‚Akzeptanz'. Der Effizienz-Frame machte bei der ersten Revision noch einen Diskursanteil von rund 19% aus, während es bei der zweiten Revision nur noch ca. 7% sind. Dieser deutlichen Abnahme steht eine ebenso klare Zunahme der Bedeutung des Akzeptanz-Frames gegenüber. Dieser konnte seinen Anteil von rund 12% auf 24% erhöhen. Während die kurzen Freiheitsstrafen bei der ersten Revision also noch hauptsächlich unter dem Blickwinkel ihrer Effizienz diskutiert wurden, gewinnt bei der zweiten Revision die Frage an Bedeutung, auf welche Akzeptanz das Sanktionensystem innerhalb der Bevölkerung und der Behörden stösst. Die Verteilung der Frames nach Bewertungstendenzen in der folgenden Tabelle gibt Aufschluss darüber, welche Frames tendenziell für welche Position verwendet wurden.

Tabelle 2: Verwendete Frames nach Revisionen und Bewertungstendenz

Frame		1. Revision			2. Revision		
		Bewertungstendenz			Bewertungstendenz		
		Pro	Contra	Neutral	Pro	Contra	Neutral
Effizienz	Anzahl	0	11	2	1	4	5
	relative Häufigkeit	0%	16%	3%	1%	3%	4%
Effektivität	Anzahl	4	17	7	28	5	16
	relative Häufigkeit	6%	25%	10%	21%	4%	12%
Akzeptanz	Anzahl	0	1	5	15	0	4
	relative Häufigkeit	0%	1%	7%	11%	0%	3%
Fairness	Anzahl	0	0	18	4	1	29
	relative Häufigkeit	0%	0%	26%	3%	1%	22%
Internationale Standards	Anzahl	0	2	0	0	0	0
	relative Häufigkeit	0,0%	6,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Electronic Monitoring	Anzahl	0	0	0	0	0	9
	relative Häufigkeit	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	14,1%
Gesamt	Anzahl	6	31	32	57	13	64
	relative Häufigkeit	9%	45%	46%	43%	10%	48%
	Anzahl	69			134		
	relative Häufigkeit	100%			100%		

Quelle: Eigene Darstellung

Die Auswertung der Bewertungstendenz manifestiert, dass im ersten Diskurs deutlich mehr Frames mit einer Contra-Bewertung verwendet wurden als im zweiten Diskurs. Von den 69 Frames während der ersten Revision zeigten 45% eine Contra-Bewertung, während nur 9% der Frames mit einer positiven Bewertungstendenz verwendet wurden. Im Rahmen der zweiten Revision lag der Anteil an Frames mit einer Contra-Bewertung lediglich bei 10%, wohingegen 43% der 134 Frames als Pro-Argument herangezogen wurden. Während der Anteil der ambivalenten oder bewertungsneutralen Frameverwendung somit konstant blieb, fand ein radikaler Wechsel von einer Contra-Bewertung im ersten Diskurs zu einer Pro-Bewertung im zweiten Diskurs statt.

Da sich die Frames teilweise stark in Unterframes untergliedern, ist es wesentlich, die allfälligen Verschiebungen innerhalb der Häufigkeitsverteilung der Unterframes zu prüfen. In der Tabelle 3 wird die Auftretenshäufigkeit der Unterframes für beide Gesetzesrevisionen getrennt aufgeführt. Im Folgenden sollen die Ergebnisse zunächst für jeden Frame einzeln betrachtet werden, bevor ein Überblick die zentralen Erkenntnisse dargelegt. Die Tabelle zur Verteilung der Bewertungstendenzen im Hinblick auf die Unterframes findet sich im Anhang.

Tabelle 3: Verwendete Unterframes nach Revisionen

Unterframe		Zeitpunkt 1. Revision	Zeitpunkt 2. Revision	Gesamt
Effizienz Aufwand	Anzahl	2	2	4
	relative Häufigkeit	2,9%	1,5%	2,0%
Effizienz Kosten	Anzahl	11	4	15
	relative Häufigkeit	15,9%	3,0%	7,4%
Effizienz Gefängnisauslastung	Anzahl	0	4	4
	relative Häufigkeit	0,0%	3,0%	2,0%
Effektivität Praktikabilität	Anzahl	2	3	5
	relative Häufigkeit	2,9%	2,2%	2,5%
Effektivität Abschreckung	Anzahl	1	10	11
	relative Häufigkeit	1,4%	7,5%	5,4%
Effektivität Resozialisierung	Anzahl	9	0	9
	relative Häufigkeit	13,0%	0,0%	4,4%
Effektivität Täter-Differenzierung	Anzahl	5	16	21
	relative Häufigkeit	7,2%	11,9%	10,3%
Effektivität Generalprävention	Anzahl	1	2	3
	relative Häufigkeit	1,4%	1,5%	1,5%
Effektivität Sicherheit	Anzahl	3	0	3
	relative Häufigkeit	4,3%	0,0%	1,5%
Effektivität Allg. Effektivität	Anzahl	7	18	25
	relative Häufigkeit	10,1%	13,4%	12,3%
Akzeptanz Akzeptanz Behörden	Anzahl	0	9	9
	relative Häufigkeit	0,0%	6,7%	4,4%
Akzeptanz Akzeptanz Opfer	Anzahl	2	3	5
	relative Häufigkeit	2,9%	2,2%	2,5%
Akzeptanz Akzeptanz Bevölkerung	Anzahl	2	13	15
	relative Häufigkeit	2,9%	9,7%	7,4%
Akzeptanz Glaubwürdigkeit	Anzahl	1	6	7
	relative Häufigkeit	1,4%	4,5%	3,4%
Akzeptanz Transparenz	Anzahl	3	1	4
	relative Häufigkeit	4,3%	0,7%	2,0%
Fairness Faires Rechtssystem	Anzahl	1	12	13
	relative Häufigkeit	1,4%	9,0%	6,4%
Fairness Ermessensspielraum	Anzahl	7	22	29
	relative Häufigkeit	10,1%	16,4%	14,3%
Fairness Spannungsverhältnis	Anzahl	10	0	10
	relative Häufigkeit	14,5%	0,0%	4,9%
Internationale Standards	Anzahl	2	0	2
	relative Häufigkeit	2,9%	0,0%	1,0%
Electronic Monitoring	Anzahl	0	9	9
	relative Häufigkeit	0,0%	6,7%	4,4%
Gesamt	Anzahl	69	134	203
	relative Häufigkeit	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung

Frame 1: Effizienz

Der bereits festgestellte Rückgang in der Auftretenshäufigkeit des Frames ‚Effizienz' ist ausschliesslich auf den Rückgang des Unterframes ‚Kosten' zurückzuführen. Mit einem Rückgang von 15.9% auf 3.0% des jeweiligen Diskursanteils fällt diese Entwicklung sehr deutlich aus. Dagegen tauchte der Gefängnisauslastungs-Unterframe erst im zweiten Diskurs auf, vermutlich in der Folge aktueller Schwierigkeiten mit überfüllten Gefängnissen, namentlich mit dem Genfer Gefängnis Champ-Dollon.

Die Auswertung zeigt den starken Fokus der ersten Revision auf die pekuniären Aspekte. Freiheitsstrafen werden nachdrücklich als Belastung für die öffentlichen Gelder angesehen. Diese Kosten zu senken, könne ja nur im Interesse der Bevölkerung sein. Dabei werden die Geldstrafe und die gemeinnützige Arbeit als ideale Alternativen betrachtet: Diese bringen der Allgemeinheit Geld bzw. Leistungen, anstatt Kosten zu verursachen. So ist laut Metzler ein Hauptanliegen der Revision, „die Förderung zweckmässigerer und kostengünstigerer Strafen, welche den Tätern vermehrt Leistungen zugunsten der Allgemeinheit abfordern" (Metzler, AB 1999 S 1108). Dieses Moment wird auch in der Wortmeldung von Ménétrey-Savary deutlich: „Le travail d'intérêt général et tout particulièrement l'introduction des jours-amende censés remplacer les peines de prison de moins de six mois sont de nature non seulement à coûter moins cher à la collectivité, mais aussi à favoriser des rentrées financières importantes pour les cantons." (Ménétrey-Savary, AB 2001 N 533) Indem sie hohe Kosten verursachen, fügen Delinquenten der Gesellschaft neben dem Rechtsbruch einen zusätzlichen Schaden zu. Ziel solle es aber sein, einen Ausgleich für diesen Rechtsbruch zu schaffen, indem der Täter dazu verpflichtet wird, eine Leistung zu erbringen. Diese Perspektive wird während der zweiten Debatte mehrheitlich ausgeblendet. Die Frage der Effizienz wird nur noch am Rande behandelt und findet kaum Beachtung.

Frame 2: Effektivität

Während der Frame ‚Effektivität' einen nur leicht geringeren Anteil am Diskurs beibehielt, zeigen sich bei näherer Betrachtung Unterschiede in der Verteilung der Unterframes. Der grösste Unterschied besteht hinsichtlich der spezialpräventiven Wirkung. Nahm das Thema der Resozialisierung mit einem Diskursanteil von 13.0% im Diskurs der ersten Revision noch eine sehr gewichtige Rolle ein, tauchte dieser Unterframe im zweiten Diskurs überhaupt nicht mehr auf. Es gab eine Ablösung dieses Frames durch einen anderen Unterframe mit Betonung der spezialpräventiven Aspekte: die Abschreckung. Der Abschreckungs-Frame war während der ersten Debatte nahezu inexistent, spielt aber in der zweiten Debatte mit einem Anteil von 7.5% doch eine wesentliche Rolle.

In der ersten Debatte wurde der oft bewirtschaftete Unterframe ‚Resozialisierung' meist mit der Bewertungstendenz gegen kurze Freiheitsstrafen verwendet. Nur ein Befürworter der kurzen Freiheitsstrafen sowie eine ambivalente Stimme greifen ebenfalls den Resozialisierungs-Frame auf. Sie stellen dabei nicht das anvisierte Ziel in Frage, sondern haben Zweifel, ob dieses in allen Fällen erreicht werden kann. Das Strafrecht solle nicht „zu einem blossen Erziehungs- und Resozialisierungsinstrument [...] verkommen" (Aeschbacher, AB 2001 N 534). Doch auch die wenigen Befürworter kurzer Freiheitsstrafen bewirtschaften im ersten Diskurs kaum den Unterframe ‚Abschreckung'. Einzige Ausnahme: „Ganz allgemein kann man sich übrigens in guten Treuen die Frage stellen, ob die Prämisse stimmt, dass kurze Freiheitsstrafen keine Abschreckungswirkung haben." (Baader, AB 2001 N 554) Diese einzige Verwendung des Abschreckungs-Frames innerhalb der ersten Debatte macht deutlich, dass dieser Blickwinkel vom Diskurs praktisch ausgeschlossen wurde. Durch die fast schon beiläufige Formulierung wird erkennbar, dass die erwähnte Prämisse im Diskurs sehr stark verankert ist und Baader scheint sich bereits bei dieser Aussage bewusst zu sein, dass diese Überzeugung nicht mehr umgestossen werden kann. Ganz anders im zweiten Diskurs, wo die Zweifel an der Abschreckung alternativer Sanktionsformen zentral behandelt werden: „Das Verständnis fehlte nicht nur in der Bevölkerung, sondern sehr häufig auch bei den Tätern: Sie verstanden gar nicht, warum sie eine Geldstrafe erhielten, die sie gar nicht bezahlen mussten, oder warum sie verurteilt wurden und trotzdem nicht ins Gefängnis mussten. Es gab tatsächlich Fälle von Delinquenten, die stolz ihren Strafbefehl herumzeigten, wonach ihnen ja gar nichts passierte." (Flach, AB 2013 N 1586) Dieser fast vollständige Wechsel des spezialpräventiven Blickwinkels zwischen den beiden Revisionen verdeutlicht, wie sehr sich der Diskurs auf eine Interpretation festgelegt hat und die andere Darstellung ausblendet.

Eine inhaltliche Veränderung gab es beim Unterframe ‚Täter-Differenzierung'. Im Diskurs um die erste Revision wurde von einigen Stimmen angesprochen, dass ein breiteres Spektrum an Strafmöglichkeiten zu differenzierteren, flexibleren und damit vermeintlich besseren Strafen führe. Diese Überlegung blieb jedoch immer unkonkret, so dass nie klar wurde, was nach welchen Kriterien differenziert betrachtet werden sollte. Im Verlauf der zweiten Debatten nimmt dieser Frame mehr Raum ein und hat sich inhaltlich verändert. Oft werden verschiedene Täterkategorien angesprochen, wobei unterstrichen wird, dass bei einigen Tätern mildere Strafen effektiv seien, während andere nicht mit Samthandschuhen angefasst werden dürften. Speziell im Fokus, insbesondere bei Vertretern der Kantone Waadt und Genf, stehen die sogenannten Kriminaltouristen, für welche die Freiheitsstrafe als einziges wirksames Mittel erachtet wird: „Ce que nous voulions éviter, c'est d'avoir des criminels, notamment transfron-

taliers, ne résidant pas en Suisse, qui ressortent du tribunal en rigolant et en remerciant le juge de leur avoir infligé cette peine qu'il serait obligé d'infliger, c'est-à-dire une peine pécuniaire." (Barazzone, AB 2014 N 1716) Etwas seltener wurden auch in der Schweiz wohnhafte ausländische Delinquenten thematisiert, dies vor allem vor dem Hintergrund, dass sie sich durch eine Flucht der Geldstrafe entziehen könnten. Somit fand innerhalb dieses Frames eine grosse Veränderung statt: Mit der Akzentuierung der Herausforderung mit Kriminaltouristen wurde auf ein spezifisches Kriminalitätsrisiko Bezug genommen. Damit taucht hier eine spezifische Ursachenzuschreibung auf, welche im Diskurs während der ersten Debatten noch nicht mit dem Gegenstand verknüpft wurde.

Allgemein muss zum Effektivitäts-Frame angemerkt werden, dass ihm zwar durchaus auch im Zusammenhang mit der zweiten Revision noch Relevanz beigemessen wird, was seine häufige Verwendung belegt. Jedoch finden sich auch viele Äusserungen, die zu rechtfertigen versuchen, wieso man gegenläufig zu den Indizien der Effektivität entscheiden möchte. Der Effektivitäts-Frame wird zwar als relevant anerkannt, aber gleichzeitig wird erklärt, dass ein anderer Aspekt der Thematik als gewichtiger wahrgenommen wird. Ein Beispiel für diesen gedanklichen Gang ist folgende Aussage: „Or, même si aucune étude sérieuse ne permet de mettre en doute l'efficacité de la réforme de 2007, il faut bien admettre qu'une partie de la population n'est, elle, pas convaincue." (Schwaab, AB 2013 N 1580) Einerseits wird vorweggenommen, dass das Argument der Effektivität bedacht wurde, andererseits wird innerhalb der gleichen Aussage der Fokus auf einen anderen Frame gelegt und dieser somit über den Effektivitäts-Frame gestellt.

All diese Unterschiede in der Verteilung der Effektivitäts-Unterframes laufen auf eine Umkehrung der dominanten Bewertungstendenz hinaus: Während bei der ersten Revision ein Unterframe vorherrschte, der mehrheitlich mit Contra-Bewertungen verbunden ist, kommen bei der zweiten Revision Effektivitäts-Frames auf, die hauptsächlich mit Pro-Bewertungen einhergehen. So wird der Effektivitäts-Frame im ersten Diskurs nur 4-mal mit einer Pro-Bewertung verwendet und 17-mal mit einer Contra-Bewertung. Im Rahmen der zweiten Revision kommt es zu 28 Nennungen des Effektivitäts-Frames mit einer Pro-Bewertung und lediglich 5-mal zu einer Contra-Verwendung. Den Befürwortern gelingt somit eine Umbewertung des Effektivitäts-Frames, was bemerkenswert ist, da ein Frame in der Regel eine bestimmte Bewertung begünstigt.

Frame 3: Akzeptanz/Verständnis

Die genauere Betrachtung der deutlichen Zunahme des Frames Akzeptanz im Vergleich zum Diskurs um die erste Gesetzesrevision macht deutlich, dass drei der Unterframes diesen Wan-

del verursachten. Deutlich zugelegt haben die Unterframes Akzeptanz der Justiz- und Strafvollzugsbehörden (von 0% auf 6.7%) sowie Akzeptanz in der Bevölkerung (von 2.9% auf 9.7%), etwas weniger der Unterframe Vertrauen in den Staat (von 1.4% auf 4.5%).
Insbesondere der Unterframe Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung wird während der zweiten Revision sowohl von Befürwortern als auch von Gegnern bedient. Dabei nutzen Befürworter der kurzen Freiheitsstrafen den Verweis auf die unzufriedene Bevölkerung als Hauptargument für die Wiedereinführung. Gegner steigen auf diese Argumentation ein und versuchen sie als Populismus abzuwerten und so abzuschwächen. Diese Deutungsstreitigkeit führt zu den emotionalsten Passagen innerhalb der Debatten und zu den wenigen direkten Angriffen auf andere Parlamentarier. Vischer kritisiert, dass Caroni auf die öffentliche Stimmung rekurriere: „Doch wieso kennt er überhaupt die öffentliche Stimmung so genau? Es ist ein grosser Politikerfehler, immer zu meinen, die veröffentlichte Stimmung sei identisch mit der öffentlichen Stimmung. Natürlich gibt es immer Einzelne, die nach Strafverschärfungen rufen. Aber Politikerinnen und Politiker haben nicht die Aufgabe, jede Woche von Neuem einem Stimmungstrend in eine andere Richtung nachzugeben; vielmehr haben sie Revisionen zu machen, die über eine bestimmte Zeit auch Bestand haben.“ (Vischer, AB 2013 N 1581) Mit dieser Argumentation verbunden ist oft auch der Unmut, dass eine Revision durchgeführt wurde, ohne dass abgesicherte Aussagen zur Wirksamkeit der Sanktionen vorliegen. Es wird kritisiert, dass der Akzeptanz-Frame über jenen der Effektivität gestellt wird. Eine solche Wortmeldung führte gar zur einzigen Protokollierung eines Vermerks hinsichtlich der Reaktionen im Ratssaal: „Wenn die Evaluation ergibt, dass ein Revisionsbedarf besteht, dann revidieren Sie. Kehren Sie zurück zu einer faktenbasierten, zu einer evidenzbasierten Gesetzgebung, hören Sie nicht auf Ihr wie immer geartetes Bauchgefühl, sondern benehmen Sie sich, wie sich aufgeklärte Menschen benehmen sollten, *(Unruhe)* und vertrauen Sie den Fakten und der Evidenz.“ (von Graffenried, AB 2013 N 1584; Hervorhebung der Verfasserin) Auch die Befürworter thematisieren das Verhältnis zwischen diesen beiden Frames mit Nachdruck und nicht ohne Seitenhiebe an die Gegenseite: „Ceux qui se perdent en conjectures, disant qu'il faut attendre et attendre encore ont simplement du persil dans les oreilles, que le peuple leur prie aujourd'hui de bien vouloir ôter.“ (Nidegger, AB 2013 N 1586) Gerade diese Emotionalisierung verdeutlicht die erhebliche Stellung der Akzeptanz durch die Bevölkerung in der Debatte um die Wiedereinführung der kurzen Freiheitstrafen.

Frame 4: Fairness/Rechtsstaatlichkeit

Auch wenn der Anteil des Fairness-Frames im Vergleich der beiden Revisionen nahezu identisch ist, zeigt der Blick auf die Unterframes, dass es auch hier zu deutlichen Verschiebungen

kam. Während der ersten Debatte war der Unterframe ‚Spannungsverhältnis' mit einem Diskursanteil von 14.5% sehr stark vertreten. Diese Darstellung der Thematik verschwand während der zweiten Debatte komplett. Eine Zunahme verzeichneten dagegen die Unterframes ‚faire Ausgestaltung des Rechtssystems' sowie der ‚freie Ermessensspielraum der Richter'. Als groben Rahmen für die Diskussion um kurze Freiheitsstrafen wird in den Debatten über die erste Revision öfter das Spannungsverhältnis zwischen Täterrechten und Schutz der Bevölkerung angesprochen. Mit der Verwendung dieses Frames wird auch auf die kriminalpolitischen Entwicklungen angespielt. Die Häufigkeit dieses Auftretens ist möglicherweise Folge der langen Vorbereitungszeit, die der Gesetzesentwurf durchlief und während welcher er immer wieder mit anderen Vorstellungen konfrontiert wurde. Die Parlamentarier sind bemüht zu verdeutlichen, dass sie die gesamte Palette dieser Vorstellungen in ihren Prozess miteinbeziehen möchten. Wie bereits erwähnt erscheint die Verwendung dieses Frames bisweilen eher als eine geschickte Inszenierung eines anderen Frames, indem vordergründig die Konsensorientierung betont wird. Im zweiten Diskurs gewinnen dagegen die Unterframes ‚Ermessensspielraum' und ‚Faires Rechtssystem' an Raum. So wird oft betont, dass dem Richter eine Auswahl an verschiedenen Sanktionen zur Hand gegeben werden müsse, so dass er die für den Delinquenten passende auswählen könne. Ohne die Möglichkeit, eine kurze Freiheitsstrafe zu verhängen, werde es dem Richter erschwert, seine Arbeit angemessen auszuführen. Oft damit assoziiert wird die Sorge, dass das Rechtssystem Ungleichbehandlungen erleichtern könnte, wenn der Ermessensspielraum der Richter zu gross ausfalle. Da relativ schnell Einigkeit über die Wiedereinführung zu herrschen scheint, beschäftigt sich ein erheblicher Teil der Debatte nur noch mit der Frage, ob der Vorrang der Geldstrafe beibehalten oder dem Richter freies Ermessen eingeräumt werden soll.

Werden die Bewertungstendenzen betrachtet, welche mit dem Fairness-Frame verbunden sind, fällt die mehrheitlich neutrale/ambivalente Verwendung auf. Dies stützt die Annahme, dass mit diesen Frames hauptsächlich die Konsensorientierung betont wird. Mangels Bewertungstendenz kann davon ausgegangen werden, dass diese Frames nicht entscheidend für den Ausgang der Debatten waren und damit eher eine untergeordnete Rolle spielen.

Weitere Frames

Die Frames ‚Internationale Standards' und ‚Electronic Monitoring' spielen in beiden Debatten eher eine nebensächliche Rolle und sind deshalb vorliegend nicht von grossem Interesse. Das Bestreben nach Harmonisierung mit Regelungen aus dem Ausland verschwand während des zweiten Diskurses völlig. Dieser Wandel scheint jedoch sekundär angesichts der bereits im ersten Diskurs sehr geringen Bedeutung des Frames. Die deutliche Zunahme des Electronic

Monitorings erklärt sich durch die Umstände dieser technischen Entwicklung. In den Jahren zwischen den beiden Revisionen wurden verschiedene Pilotprojekte durchgeführt, so dass diese Überlegungen erst zum Zeitpunkt der zweiten Revision als Option angeführt werden konnten.

5.1.3 Zentrale Erkenntnisse der Frameanalyse

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass in den Parlamentsdebatten betreffend die erste Revision hauptsächlich drei Aspekte hervorgehoben wurden: die Kosten, die Resozialisierung sowie das Spannungsverhältnis zwischen Täterrechten und Bevölkerungsschutz. Dabei schien von Beginn an die Beurteilung des Gegenstands relativ eindeutig. Nur vereinzelte Stimmen sprachen sich gegen die Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafen aus. Die beiden Hauptargumente für die Abschaffung der kurzen Freiheitstrafen waren einerseits die Kosten und andererseits der Resozialisierungsgedanke.

Die Parlamentsdebatten zur zweiten Revision waren von drei Effektivitäts-Frames (Abschreckung, Täter-Differenzierung, Allgemein Effektivität), der Akzeptanz durch Behörden und Bevölkerung sowie dem Zwiespalt zwischen Ermessenspielraum und fairer Ausgestaltung des Rechtssystems geprägt. Dabei sind auch hier die Machtverhältnisse ziemlich klar, so dass Gegner der kurzen Freiheitsstrafen nur selten deutlich zu Wort kamen. Der Diskurs wurde mehrheitlich von den Befürwortern geprägt, welche sich vor allem der Frames ‚Abschreckung', ‚Täter-Differenzierung' sowie ‚Akzeptanz von Behörden und Bevölkerung bedienten. Der Vergleich zeigt somit die Gemeinsamkeit, dass jeweils eine Mehrheit der Parlamentarier für die Revision war und dieses Lager somit von Beginn an den Diskurs dominieren konnte.

Weiterführende Auswertungen zum Zusammenhang zwischen der Frame-Verwendung und der Parteizugehörigkeit sowie zwischen der Frame-Verwendung und der Sprache oder dem behandelnden Rat zeigten keine nennenswerten Auffälligkeiten. Die entsprechenden Auswertungen finden sich im Anhang. Gerade bei der Parteizugehörigkeit konnten möglicherweise aber nur keine Effekte aufzeigt werden, da die Fallzahlen bei dieser ausprägungsreichen Analyse gering ausfielen, so dass keine zuverlässigen Aussagen möglich schienen.

Die Frameanalyse konnte aufzeigen, welche Frames in Communication die Parlamentarier in ihren Wortmeldungen verwendeten. Der Auftrag an das Parlament war bei beiden Revisionen mehrheitlich derselbe: „Il s'agit donc de procéder à une pesée des intérêts, et l'exercice s'avère, par définition, plutôt délicat quand il s'agit de trouver le juste équilibre entre la nécessité de garantir la sécurité pour l'ensemble de la collectivité et celle de préserver, simultanément, une approche qui ne soit pas uniquement répressive, de façon à permettre la resoci-

alisation des délinquants.“ (Mariétan NR, 06.06.01) Mariétan bringt es auf den Punkt: Für die Entscheidung über die jeweilige Revision muss eine Interessensabwägung stattfinden. Die Analyse der verwendeten Frames in Communication konnte aufzeigen, dass bei den beiden Gelegenheiten nicht die gleichen Interessen gegeneinander abgewogen wurden. Einzelne Aspekte wurden in einem Diskurs nahezu oder komplett ausgeblendet, während sie im anderen viel Raum einnahmen. Noch entscheidender für die Meinungsbildung war jedoch die unterschiedliche Gewichtung, die ein Frame in den beiden Debatten erhielt. Ganz im Sinne des im Kapitel Framing-Effekte diskutierten Expectancy-Value-Modells scheint sich im Diskurs ein übereinkommendes Verständnis dafür entwickelt zu haben, welche Frames als relevant und gewichtig erachtet werden.

Der Diskurswandel zwischen der ersten und der zweiten Revision weist drei Kernpunkte auf:

- Bedeutungsverlust des Kosten-Frames (Contra-Frame)
- Umwertung des Effektivitäts-Frames (Contra-Frames verlieren zugunsten von Pro-Frames an Bedeutung)
- Bedeutungsgewinn des Akzeptanz-Frames (Pro-Frame)

Inhaltlich liegt ein Schwerpunkt des Diskurswandels im Bedeutungsverlust des Kostenaspektes. Dies erstaunt, wenn man bedenkt, dass dieser Frame für die Argumentation der Gegner kurzer Freiheitsstrafen durchaus als vorteilhaft erscheint und von den Gegnern nur schwer angreifbar ist. Ferner fand eine vollständige Ablösung des Resozialisierungs-Frames durch die Abschreckung statt. Während jeder Debatte wurde nur einem dieser spezialpräventiven Blickwinkel Beachtung geschenkt, während der andere völlig unterging. Mit diesem Umschwung verbunden ist ein Wandel des Effektivitäts-Frames von einer mehrheitlichen Contra- zu einer mehrheitlichen Pro-Bewertung. Die qualitative Analyse zeigte zudem eine Abschwächung des Effektivitäts-Frames, welche in der Häufigkeitsverteilung der Frames nicht ersichtlich wurde. Der leichte Bedeutungsverlust wurde dadurch verursacht, dass dieser Frame als weniger relevant für die Thematik bezeichnet wurde als andere Blickwinkel. Etliche Wortmeldungen beschäftigten sich direkt mit der Abwägung dieser beiden Frames. Während die einen eingestanden, dass keine mangelnde Effektivität vorlag, aber dennoch gehandelt werden solle, da das Volk dies erwarte, warnten andere vor einer Revision nur aufgrund von Stimmungstrends und betonten die Bedeutung des Nachweises der Effektivität als Entscheidungsgrundlage. Im Vergleich zur ersten Debatte stark an Bedeutung zulegen konnte der Akzeptanz-Frame. Die weitere inhaltliche Analyse verstärkt diesen Eindruck, den die Häufigkeits-

auszählung vermittelt. Es handelte sich im zweiten Diskurs um den am kontroversesten diskutierten Frame, was durch die Emotionalisierung der Aussagen verdeutlicht wird.
Mit der Frameanalyse konnte aufgezeigt werden, dass es zu einem Wandel der Frames zwischen der ersten und der zweiten Revision kam. Mit den diskursiven Verschiebungen der drei Kernpunkte war auch ein Wandel der Bewertungstendenz hin zu einer vermehrten Befürwortung kurzer Freiheitsstrafen verbunden. Somit konnte mit der Analyse aufgezeigt werden, welche unterschiedlichen Betonungen zum Meinungsumschwung geführt haben. Die jeweiligen Akzentuierungen während der zwei Revisionsdebatten veranschaulichen die Umwertung, die der Sachverhalt der kurzen Freiheitsstrafe innerhalb von 13 Jahren erfuhr.

5.2 Referenzstrukturanalyse

Wie bereits in den vorgehenden Kapiteln erläutert, soll mithilfe der Referenzstrukturanalyse untersucht werden, welche Instanzen ausserhalb des politischen Zirkels die Parlamentarier als relevante Informationsquellen erachten. Instanzen, deren Aussagen herangezogen werden, um die eigene Position zu belegen oder aber die gegnerische Argumentation zu unterminieren, können durch diesen Vorgang auch ihre Frames über die Politiker in die Debatte einbringen. Somit kann davon ausgegangen werden, dass eine unterschiedliche Referenzstruktur auch andere Frames in Communication in der Debatte zur Folge haben kann.
Die Ergebnisse der Frameanalyse deuten darauf hin, dass ein Anstieg der Referenzen auf die Bevölkerung und die Justiz- und Strafverfolgungsbehörden stattgefunden habe könnte, da diese Instanzen in den Frames der zweiten Debatte eine grössere Rolle spielen als während der ersten Revision. Im Weiteren wird zunächst die Verwendung der Referenzen in beiden Diskursen betrachtet, um danach die zentralen Erkenntnisse mit der Frameanalyse in Verbindung zu setzen.

5.2.1 Vergleich der Referenzstruktur in beiden Revisionen

Der Blick auf die Verteilung der Referenzen während der Debatten zur ersten Revision zeigt, dass in dieser Revision Verweise auf die Öffentlichkeit den grössten Anteil einnehmen. Ebenfalls häufig waren Verweise auf die rechtswissenschaftliche Lehre, Experten sowie statistische Evidenz. Die Referenzstruktur der zweiten Revision wurde gleichfalls von Verweisen auf die Öffentlichkeit dominiert. Daneben unterstützten viele Parlamentarier ihre Aussagen mit Verweisen auf Praktiker und spezifisch auf die Strafverfolgungsbehörden. Zudem gab es auch hier etliche Verweise auf die statistische Evidenz.

Tabelle 4: Referenzen nach Revisionen

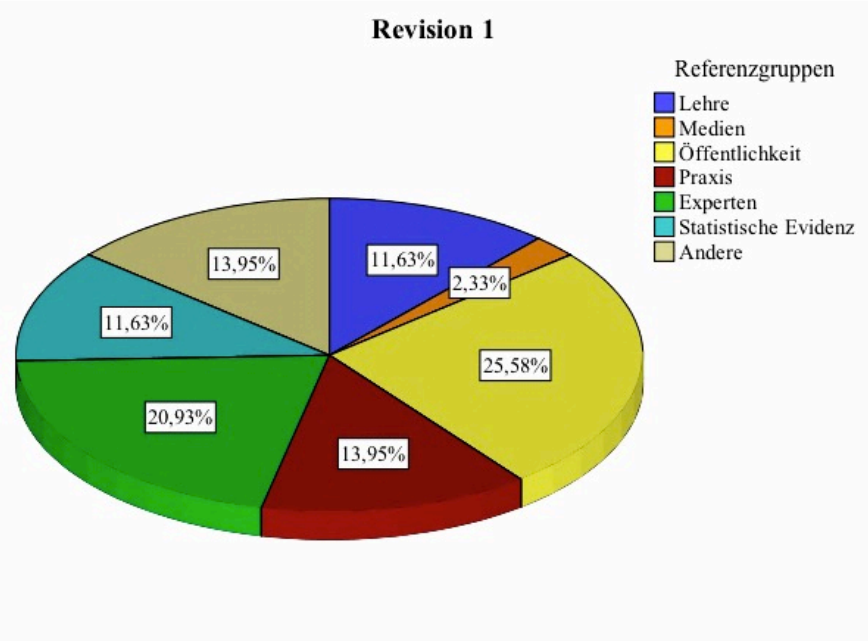
Referenzen		Revision 1	Revision 2	Gesamt
Andere	Anzahl	1	2	3
	relative Häufigkeit	2,3%	1,7%	1,8%
Ausland	Anzahl	4	0	4
	relative Häufigkeit	9,3%	0,0%	2,5%
Experten	Anzahl	9	2	11
	relative Häufigkeit	20,9%	1,7%	6,7%
Lehre	Anzahl	5	7	12
	relative Häufigkeit	11,6%	5,8%	7,4%
Medien	Anzahl	1	11	12
	relative Häufigkeit	2,3%	9,2%	7,4%
Öffentlichkeit/Bevölkerung	Anzahl	11	28	39
	relative Häufigkeit	25,6%	23,3%	23,9%
Opfer	Anzahl	0	7	7
	relative Häufigkeit	0,0%	5,8%	4,3%
Praktiker	Anzahl	0	21	21
	relative Häufigkeit	0,0%	17,5%	12,9%
Statistische Evidenz	Anzahl	5	20	25
	relative Häufigkeit	11,6%	16,7%	15,3%
Strafverfolgungsbehörden	Anzahl	4	18	22
	relative Häufigkeit	9,3%	15,0%	13,5%
Strafvollzugsbehörden	Anzahl	2	2	4
	relative Häufigkeit	4,7%	1,7%	2,5%
Vernehmlassungsteilnehmer	Anzahl	1	2	3
	relative Häufigkeit	2,3%	1,7%	1,8%
Gesamt	Anzahl	43	120	163
	relative Häufigkeit	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung

Um die Referenzstrukturen der beiden Debatten besser vergleichen zu können, wurden im Folgenden einige Referenzgruppen zusammengefasst und die Verteilung graphisch dargestellt. Die oft genutzte Bezeichnung Praktiker ist nicht eindeutig bestimmbar, zu vermuten ist, dass es sich dabei um Mitglieder der Strafverfolgungs- oder Strafvollzugsbehörde handelt. Um einen realistischen Eindruck zu vermitteln, wurden diese drei Instanzen in der Kategorie Praxis zusammengezogen. Zudem wurden die nur wenig vertretenen Gruppen Vernehmlassungsteilnehmer und ausländische Instanzen in die Kategorie ‚Andere' integriert, welche ansonsten vereinzelte Verweise z. B. auf Wirtschaftsvertreter oder die Geschäftsführung eines Frauenhauses beinhalten. Um eine bessere Übersichtlichkeit zu wahren, wurde die Ausprägung der Opfer mit den Verweisen auf die Öffentlichkeit vereint. Dabei muss erwähnt werden, dass die wenigen Verweise auf Opfer allesamt im zweiten Diskurs auftauchten. Auch wenn die Verweise auf Medien als Ausdruck der veröffentlichen Meinung ebenfalls eine Ver-

bindung zur Kategorie Öffentlichkeit aufzeigen, wurden sie dennoch separat aufgeführt – dies im Hinblick auf die noch folgende Gegenüberstellung mit der Medienanalyse.

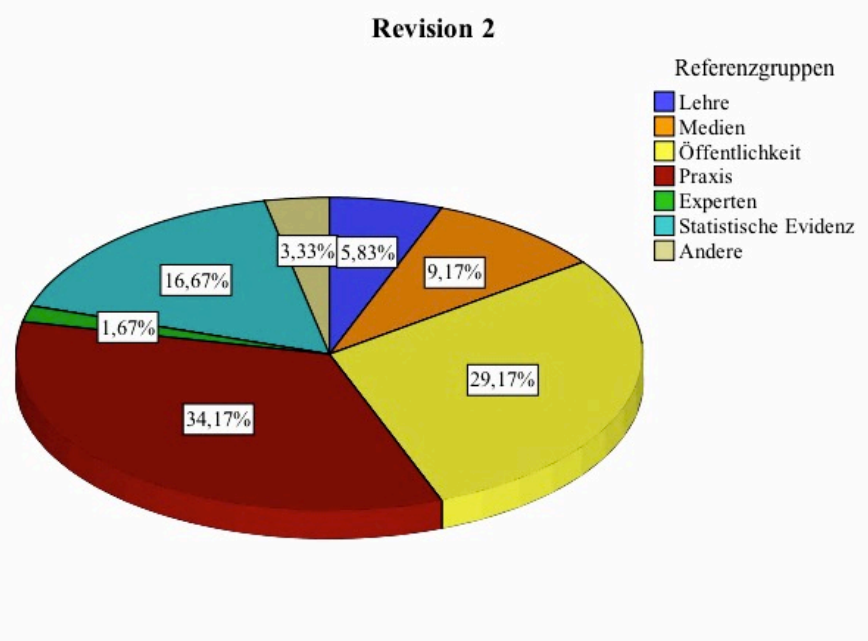
Abbildung 5: Verteilung der Referenzen während der ersten Revision (1999 – 2001)



N: 43

Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 6: Verteilung der Referenzen während der zweiten Revision (2013 – 2014)



N:120

Quelle: Eigene Darstellung

Der Vergleich zeigt zunächst eine starke Zunahme der Verweise auf die Praxis. Im zweiten Diskurs fanden Äusserungen von Vertretern der Praxis mit rund 34% Anteil sehr oft Eingang in den Diskurs. Massiv abgenommen hat dagegen die Bedeutung von Expertenaussagen, wobei hier teilweise nicht klar wurde, ob die Experten dem Bereich der Lehre oder der Praxis zuzurechnen sind. Auch die Verweise auf Vertreter der Lehre haben deutlich abgenommen. Während die Referenzen auf die Öffentlichkeit leicht an Bedeutung gewannen, verzeichneten die Akkreditierungen an die Medien einen klaren Anstieg. Auch wenn der Anteil in der zweiten Revision mit rund 9% immer noch von eher untergeordneter Bedeutung ist, besteht doch ein deutlicher Unterschied zu den bisherigen 2%.

5.2.2 Zentrale Erkenntnisse der Referenzstrukturanalyse

Der Wandel der Referenzstruktur zwischen der ersten und der zweiten Revision weist drei Kernpunkte auf:

- Bedeutungsverlust der Lehre und Experten (tendenziell Contra-Bewertung)
- Bedeutungsgewinn der Praxis (tendenziell Pro-Bewertung)
- Bedeutungsgewinn der Öffentlichkeit und der Medien (tendenziell Pro-Bewertung)

Die Auswertung der Referenzstrukturanalyse führte zu Ergebnissen, welche den Erwartungen aufgrund der Frameanalyse mehrheitlich entsprechen. So haben die Verweise auf die Praxis massiv zugenommen. Dies zeigt auf, dass Aussagen und Informationen aus dem Kreis der Praktiker im zweiten Diskurs als relevanter für die Frage der kurzen Freiheitsstrafen erachtet wurden als während der ersten Revision. Die Anzahl der Referenzen auf die Öffentlichkeit hat ebenfalls zugenommen, auch wenn dieser Wandel weniger deutlich ist. Anschaulicher wird dieser Effekt, wenn ebenso die Verweise auf mediale Instanzen miteinbezogen werden. Somit kann auch hier davon ausgegangen werden, dass diese Instanzen an Bedeutung gewonnen haben. Dies erscheint kohärent mit dem Wandel der Frames, welcher zeigte, dass die Akzeptanz der Behörden und der Bevölkerung im zweiten Diskurs deutlich stärker gewichtet wurde als im ersten. Damit haben im zweiten Diskurs zwei Gruppierungen an Aufmerksamkeit gewonnen, die sich tendenziell für kurze Freiheitsstrafen einsetzen. Wie die Auswertung der Urteilsstatistik des Bundesamts für Statistik gezeigt hat, wenden Praktiker die kurzen Freiheitsstrafen bereits zum heutigen Zeitpunkt wieder deutlich mehr an, als dies in der ersten Revision, welche zurzeit noch rechtsgültig ist, vorgesehen ist (siehe Kapitel 3.1.5). Somit erstaunt es wenig, dass genau diese Akteure bei der erneuten Revision eine treibende Kraft bilden. An Bedeutung eingebüsst haben dagegen die Vertreter der rechtswissenschaftlichen Lehre sowie weitere Experten. Damit konnten sich die Gegner der kurzen Freiheitsstrafen im

Diskurs der zweiten Revision nicht mehr so deutlich positionieren wie während der ersten Revision, so dass ihre Argumentationen wenig in die Frames der Parlamentarier aufgenommen wurden.

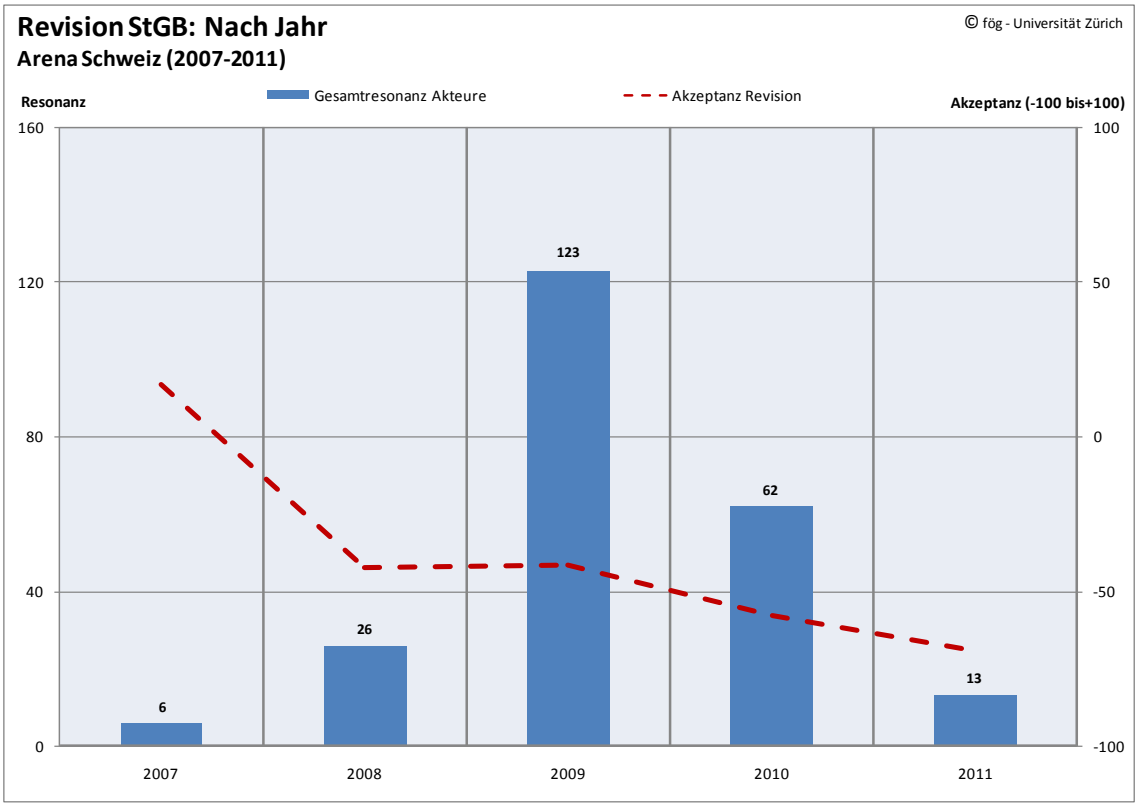
5.3 Medienanalyse

5.3.1 Ergebnisse der Medienanalyse im Rahmen der econcept-Evaluation

Im Rahmen der Evaluation der Revision des AT-StGB durch die econcept AG, welche das EJPD veranlasste, wurde unter anderem die mediale Berichterstattung analysiert. Die Medienanalyse wurde durch den fög – Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich – durchgeführt. Dafür wurden Kommunikationsereignisse in zehn deutsch- und französischsprachigen Printmedien während der Jahre 2007 bis 2011 erfasst (Bericht econcept, 2012, S. 115). Untersucht wurden dabei das Ausmass und die Dynamik der Berichterstattung sowie die zentralen Argumente und Akteure. Zudem wurden Angaben über die Akzeptanz der Revision, die Art der genutzten Medien sowie über die Qualität der öffentlichen Kommunikation erfasst. Letzteres wird gemessen an der Vielfalt der Argumente in der Berichterstattung sowie der Unterscheidung zwischen einem kognitiv-normativen und einem moralisch-emotionalen Diskursstil (Bericht econcept, 2012, S. 114). Der untersuchte Zeitraum erstreckt sich vom Inkrafttreten der ersten Revision bis zu den Vorbereitungsarbeiten für die zweite Revision, wobei die Parlamentsdebatten erst nach diesem Zeitraum begannen.
Neben der Betrachtung der Kommunikationsereignisse, welche sich direkt auf die Gesetzesrevision konzentrieren, wurde zudem die allgemeine Berichterstattung zum Thema Kriminalität untersucht. Dabei fiel auf, dass insbesondere das Jahr 2007 von einer erhöhten Problematisierung der Kriminalität geprägt war. Diese Resonanz verschaffte der SVP ein Opportunitätsfenster für ihre erfolgreiche Kampagne zu den eidgenössischen Wahlen 2007, in welcher die Partei die Ausländerkriminalität zum zentralen Thema machte (Bericht econcept, 2012, S. 118). Die mediale und die politische Berichterstattung führten zu einer verstärkten Problemwahrnehmung der Bevölkerung, was sich sowohl durch den Wahlentscheid als auch durch das jährlich erhobene Sorgenbarometer zeigen lässt. Der Anteil der befragten Bürger, die ihre individuelle Sicherheit durch Kriminalität ernsthaft gefährdet sahen, stieg von 13% im Jahr 2006 auf 30% im Jahr 2007 und sank bis 2011 nie mehr unter 25% (Sorgenbarometer gfs, zit. n. Bericht econcept, 2012, S. 118 – 120). Auch die aktuellsten Zahlen des Sorgenbarometers für das Jahr 2013 bestätigen dieses hohe Niveau: 24% der Befragten erachten Kriminalität als eines der wichtigsten Probleme in der Schweiz (Sorgenbarometer gfs, 2013, S. 8).

Hinsichtlich der Dynamik der Berichterstattung in Bezug auf die Revision der AT-StGB halten die Autoren fest, dass während der ersten eineinhalb Jahre nach der Einführung 2007 der Diskurs mehrheitlich durch Experten geprägt war und nur mit einer geringen Intensität geführt wurde (Bericht econcept, 2012, S. 116). Erst nachdem Exponenten der SVP Kritik an der Revision übten, wurde das Thema in einem grösseren Kreis thematisiert. Ab März 2009 kam es zu einer massiven Erhöhung der Intensität der Berichterstattung – dies infolge der Kritik am vermeintlich zu laschen Strafrecht im Kontext des Falls Lucie T. Beinahe die Hälfte (45%) aller Beiträge zur Revision des AT-StGB entfallen auf den Zeitraum von drei Monaten nach der Tötung von Lucie T. (Bericht econcept, 2012, S. 116). Die Autoren konnten aufzeigen, dass die Anzahl öffentlich geäusserter Argumente im Jahr 2009 einen Höhepunkt erreichte und die Akzeptanz für die StGB-Revision im Verlauf der Zeit kontinuierlich abnahm.

Abbildung 7: Mediale Resonanz und Akzeptanz der AT-StGB-Revision



Lesehilfe: Die Abbildung zeigt die Anzahl öffentlich geäusserter Argumente zur StGB-Revision im Zeitverlauf der Jahre 2007 bis 2011 (blaue Säulen). Die rote Linie weist für die einzelnen Jahre die Akzeptanz der StGB-Revision aus (-100 bis +100). Bsp.: 2009 erreichte die Debatte mit 123 Positionsbezügen den höchsten Intensitätsgrad bei einer deutlich negativen Akzeptanz von -42. Die Autoren der econcept-Medienanalyse berechneten den Akzeptanzindex wie folgt: ((positive Äusserungen) – (negative Äusserungen))/n*100.

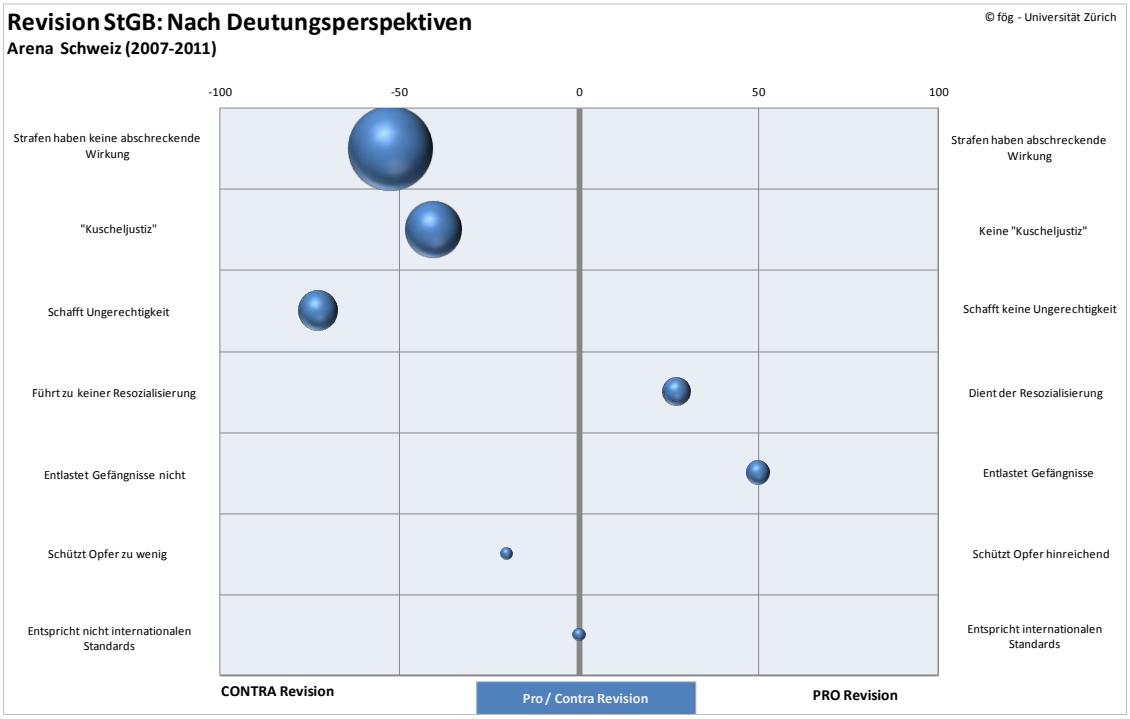
Quelle: Bericht econcept, 2012, S. 121

Einzig im Jahr 2007 konnten noch positive Akzeptanzwerte erzielt werden. Die Autoren beschreiben die mediale Auseinandersetzung mit der Revision zu diesem Zeitpunkt als Exper-

tendiskussion auf den Hintergrundseiten der überregionalen Abonnementspresse (Bericht econcept, 2012, S. 121). Mit der zunehmenden Politisierung der Debatte nimmt die mediale Resonanz zu und die Akzeptanz zugleich deutlich ab. Im Jahr 2009 war die Medienresonanz am stärksten, wobei die Sonderdebatte zum Thema Kriminalität im Nationalrat auch in diesem Jahr stattfand. Die tiefen Akzeptanzwerte unterstreichen, dass die Auseinandersetzung um die Revision 2010 bereits entschieden scheint. Zu diesem Zeitpunkt, zu dem auch der Bundesrat aktiv wurde, sanken die Akzeptanzwerte erneut, begleitet von einer klaren Abnahme der Resonanz (Bericht econcept, 2012, S. 121).

Die Autoren der Medienanalysen erfassten zudem die inhaltlichen Kernaussagen der einzelnen Kommunikationsbeiträge.

Abbildung 8: Mediale Debatte zur AT-StGB Revision nach Deutungsperspektiven



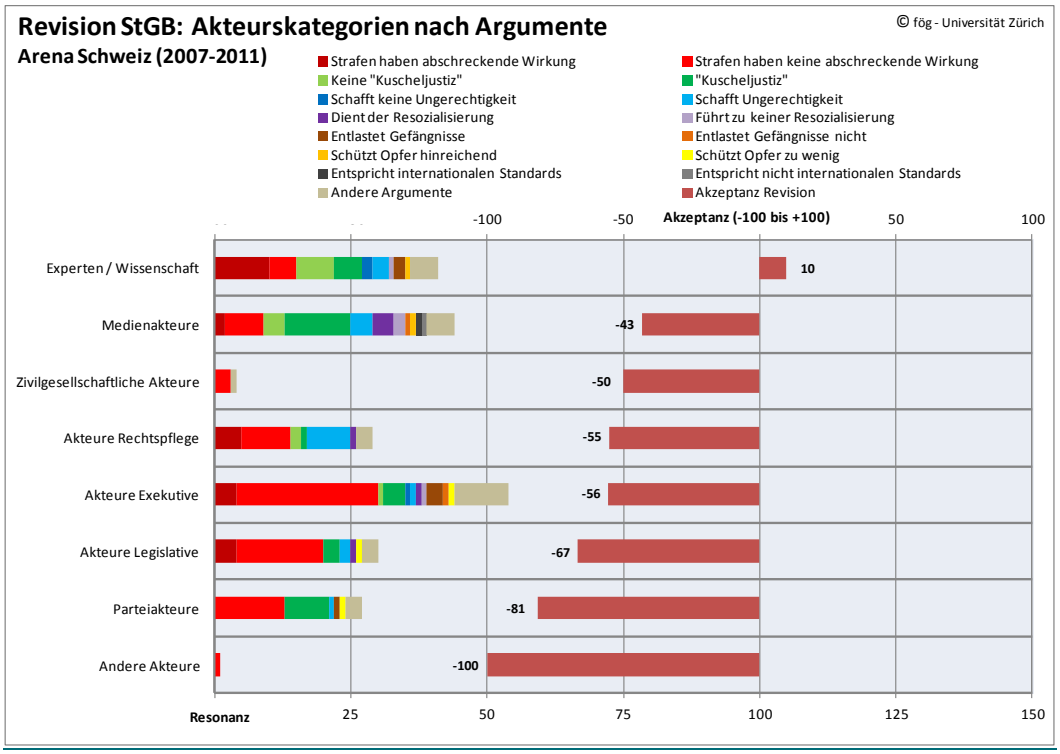
Lesehilfe: Die Abbildung zeigt die öffentliche Resonanz der verschiedenen Argumente zur StGB- Revision. Die Lage auf der x-Achse markiert die Position auf dem Kontinuum zwischen den beiden jeweiligen Polen. Die Grösse der Kugel zeigt die Resonanz der jeweiligen Deutungsperspektive; je grösser die Kugel, umso resonanzstärker das Argument. Bsp.: Die Deutungsperspektive einer möglichen Kuscheljustiz ist die zweithäufigste Deutungsperspektive. Der Wert auf der x-Achse von rund -40 indiziert, dass sich die Position, wonach die Revision Ausdruck einer Kuscheljustiz sei, gegenüber der Position, wonach auch die Revision zu keiner Kuscheljustiz führe, deutlich durchsetzen konnte.

Quelle: Bericht econcept, 2012, S. 122

Diese Auswertung manifestiert, dass der mediale Diskurs um die Gesetzesrevision hauptsächlich durch drei Argumente geprägt war, welche gegen die Revision angeführt wurden. So wird den alternativen Strafformen die abschreckende Wirkung auf den Täter abgesprochen.

Diese Argumentation bringen vor allem Parteiakteure inner- und ausserhalb des Parlaments sowie Akteure der Strafrechtspflege vor (Bericht econcept, 2012, S. 122). Widerspruch gegen diese Position wird nur selten geäussert, wobei insbesondere Experten aus Wissenschaft und Justiz die Argumentation der fehlenden Abschreckung in Frage stellen. Ein weiteres resonanzstarkes Argument diskreditiert das Sanktionensystem als Kuscheljustiz. Dieses Argument wird hauptsächlich von Parteiakteuren ausserhalb des Parlaments hervorgebracht. Das drittthäufigste Argument gegen die AT-StGB-Revision kritisiert, dass die Anwendung zu wenig durchdachter Bestimmungen Ungerechtigkeit produziere. Diese Sichtweise vertreten vor allem Akteure der Strafrechtspflege (Bericht econcept, 2012, S. 122). Die beiden Argumente, welche für die Revision angeführt wurden, die Resozialisierung und die Gefängnisentlastung, fanden eine deutlich geringere Resonanz und waren zudem auch umstrittener als die Contra-Argumente.

Abbildung 9: Akteurskategorien nach Argumenten



Lesehilfe: Die Abbildung zeigt für den gesamten Untersuchungszeitraum die öffentliche Resonanz der verschiedenen Akteurskategorien, unterteilt nach den einzelnen Argumenten, mit welchen sie sich bezüglich der StGB-Revision geäussert haben (Balken im linken Bereich). Je häufiger eine Akteurskategorie öffentlich zu Wort kam, umso breiter der entsprechende Balken. Die roten Balken im rechten Bereich weisen die Akzeptanz der StGB-Revision innerhalb der entsprechenden Akteurskategorie aus (-100 bis +100). Bsp.: 41 Positionsbezüge entfallen auf Experten/Wissenschaft. Der positive Akzeptanzwert von 10 indiziert dabei eine mehrheitlich positive Haltung ge- genüber der StGB-Revision.

Quelle: Bericht econcept, 2012, S. 123

Der Blick auf die Akzeptanz der Revision nach Akteurskategorien zeigt auf, dass einzig die Experten in der Summe mehrheitlich positiv zur Revision stehen. Den Gegenpol bilden Parteiakteure, welche sich innerhalb und noch stärker ausserhalb des Parlaments sehr deutlich ablehnend äussern (Bericht econcept, 2012, S. 123). Zudem konnten die Autoren darlegen, wie sich die Parteizugehörigkeit auf die Akzeptanz der Revision auswirkt. Einzig die Grünen und die SP äussern sich mehrheitlich positiv zur Revision, die FDP vertritt überwiegend negative Meinungen und die Vertreter von CVP und SVP äussern sich geschlossen ablehnend (Bericht econcept, 2012, S. 124).

Während der mediale Diskurs im Jahr 2007 fast ausschliesslich in Abonnementszeitungen vermittelt wurde, nahmen ab 2008 vermehrt auch Gratis- und Boulevardmedien an der Berichterstattung teil. Deren episodische Berichterstattung schloss sich weitgehend der politischen Agenda an und bot den Politikern eine Plattform für ihre Kritik an der Revision. Gerade in diesen Medien erfolgte der Wandel des Diskursstils hin zu einer moralisch-emotionalen Berichterstattung (Bericht econcept, 2012, S. 127 – 128).

5.3.2 Diskussion der Ergebnisse im Kontext der Medienanalyse

Die Medienanalyse zeigt, dass die Akzeptanz für die erste Revision zwischen 2007 und 2011 deutlich abgenommen hat. Die klare Ablehnung zu Beginn des Revisionsprozesses spiegelt sich auch 2013 und 2014 während der Parlamentsdebatten unverkennbar wider. Nur wenige Stimmen argumentieren gegen die Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen und mehrere Aussagen verdeutlichen, dass die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung und der Behörden von den Parlamentariern als schlecht eingestuft wird.

Der Anstieg an Verweisen auf die Medien, welcher in der Referenzstrukturanalyse aufgezeigt werden konnte, lässt vermuten, dass die Resonanz der Thematik in den Medien stark zugenommen hat. Die Medienanalyse konnte einen klaren Höhepunkt der Medienresonanz für das Jahr 2009 feststellen, wobei sich der Wert bis 2011 wieder deutlich senkte. Da sich aber bereits im Jahre 2009 die erneute Revision abzeichnete und auch auf dem politischen Parkett über die Thematik diskutiert wurde, kann dennoch vermutet werden, dass die Berichterstattung zu diesem Zeitpunkt die Sichtweise der Parlamentarier massgeblich beeinflusste. Gleichzeitig haben politische Vertreter, insbesondere Exponenten der SVP, zur Intensivierung des medialen Diskurses beigetragen. Somit kann von einer gegenseitigen Belebung von politischem Populismus und Medienpopulismus ausgegangen werden.

Da der Zeitraum während der Debatten 2013 und 2014 nicht in die Medienanalyse einging, kann leider nicht geklärt werden, ob es zu diesem Zeitpunkt erneut zu einer medialen Resonanzerhöhung kam.

Auch die inhaltliche Analyse der Berichterstattung deckt einige Parallelen zur Frameanalyse auf, selbst wenn die erfassten Deutungsperspektiven nicht vollständig den identifizierten Frames entsprechen. Auffällig ist insbesondere die grosse Relevanz der Abschreckung im medialen Diskurs. Bereits seit 2007 war somit in den Medien die Ablösung des Resozialisierungsbestrebens mit dem Abschreckungsziel erkennbar, welche sich im Vergleich der beiden Parlamentsdiskurse aufzeigen liess.
Nur eine der erfassten Deutungsperspektiven lässt sich dem Effizienz-Frame zuordnen: die Entlastung der Gefängnisse, welche allerdings eher eine unterordnete Rolle im Mediendiskurs einnimmt. Die Kostenfrage, welche 1999 bis 2001 vom Parlament stark gewichtet wurde, taucht bereits ab 2007 in den Medien nicht mehr auf und bleibt auch in den Debatten zur zweiten Revision ausgeblendet. Den während der zweiten Revision häufig verwendeten Akzeptanz-Frames entsprechen keine der Deutungsperspektiven der Medienanalyse. Dennoch zeigt sich, dass der Fokus auf die Opfer vorhanden ist, wobei es in der Berichterstattung allerdings um den effektiven Schutz und die Sicherheit der Opfer geht und nicht um ihre Einstellungen gegenüber dem Sanktionensystem. Zudem sind die Akzeptanz-Frames eng mit der Mediendebatte verwoben, da sie sich entweder explizit oder implizit auf die Mediendebatte beziehen. So wird die Einschätzung, dass die Bevölkerung kurze Freiheitsstrafen wünscht, über die Mediendebatte vermittelt.

Der Blick auf die Akteursgruppen zeigt, dass sich in den Medien neben den Parteiangehörigen vor allem Vertreter der Strafrechtspflege gegen die Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafen aussprachen. Auch hier wird eine Parallele zur Referenzstrukturanalyse erkennbar, welche den Bedeutungsanstieg der Praktiker im Rahmen der zweiten Revision aufzeigte. Die deutliche Positionierung der Strafrechtsbehörden für die kurzen Freiheitsstrafen lässt sich wie bereits dargelegt ebenfalls an der aktuellen Praxisänderung manifestieren, so dass es wenig überrascht, dass diese Exponenten in den Medien aktiv auftraten. Die Erkenntnis der Medienanalyse, dass die Experten die einzige Gruppe ergaben, welche sich positiv zur Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafen äusserten, deckt sich mit der Einschätzung der herrschenden Lehre. Allerdings erhalten die Experten eine relativ grosse mediale Resonanz, welche sich nicht in der Anzahl der Verweise während der Parlamentsdebatte widerspiegelt.

Auch wenn die Medienanalyse somit nur beschränkt für den Vergleich mit den eigenen Ergebnissen verwertbar ist, da genau der Zeitraum zwischen den Parlamentsdebatten zu den beiden Gesetzesrevisionen untersucht wurde, zeigen sich doch spannende Verbindungen.
Besonders aufschlussreich erscheint die Einschätzung von econcept, dass es sich bis Ende 2007 um einen stark durch Experten geprägten Diskurs handelte, welcher überwiegend normativ-kognitiv geprägt war (Bericht econcept, 2012, S. 127). Der erste Diskurs war somit eher technischer Natur, was vielleicht auch dadurch bedingt war, dass es sich bei der Frage der kurzen Freiheitsstrafen nur um einen kleinen Teil eines grossen Gesamtrevisionsvorhabens handelte. Gerade solche umfassenden und komplexen Gesetzesänderungen eher technischer Natur entziehen sich meist dem Verständnis und dem Interesse der Öffentlichkeit, wodurch sie für die Medien nur bedingt attraktiv sind. Ab 2008 und damit zum Zeitpunkt des Umschwungs für die Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen nimmt gemäss econcept die Medienresonanz massiv zu, auch in Folge tragischer und medienwirksam inszenierter Straftaten. Mit der steigenden Medienresonanz wird der Diskursstil zugleich vermehrt moralisch-emotional.
Diese Diskurseinschätzungen bestätigen sich auch anhand der eigenen Ergebnisse: Einerseits wurden Experten und Vertreter der Lehre während der ersten Revision deutlich mehr zitiert als während der zweiten. Andererseits deutet die häufige Verwendung von Effizienzkriterien auf eine tendenziell rational geführte Diskussion hin. Während der Parlamentsdebatten zur zweiten Revision nahmen hingegen die Verweise auf die Öffentlichkeit, die Opfer und die Medien zu. Hier besteht vermutlich eine direkte Verbindung zur erhöhten Medienresonanz. Zum einen wurde das Sujet der kurzen Freiheitsstrafen durch die öffentliche Thematisierung und damit verbundene Emotionalisierung für die Bevölkerung erst wahrnehmbar und interessant. Zum anderen zeigt auch die erhöhte Anzahl der Referenzen auf die Medien innerhalb des Parlaments, dass die Inhalte der Medien von den Parlamentariern wahrgenommen und als relevant für den Diskurs erachtet wurden. Der Diskurs scheint seinen technisch-rationalen Charakter verloren zu haben und ist vermehrt emotional geprägt. Insbesondere die mediale Resonanz in der Anfangsphase der zweiten Revision scheint den politischen Prozess massgeblich beeinflusst zu haben, wobei wechselseitige Einflüsse nicht ausgeschlossen werden können. Die gesteigerte Bedeutung des Akzeptanz-Frames verdeutlicht die Relevanz der Medien für den zweiten Diskurs. Durch die gesteigerte mediale Aufmerksamkeit wurde ein Handlungsdruck erzeugt und bestimmte Darstellungen des Sachverhalts wurden hervorgehoben. Insofern scheinen hier medialisierende Mechanismen präsent gewesen zu sein.

5.4 Exkurs: Kriminalpolitische Modelle nach Garland

Ein vielbeachteter Ansatz zur Darstellung und Erklärung von kriminalpolitischen Entwicklungen stammt von David Garland. In einer Untersuchung zur Kriminalitätskontrolle in Grossbritannien und den USA stellte Garland (2001) fest, dass ein Paradigmenwechsel stattfand, welchen er auf den sozialen und kulturellen Wandel in der Spätmoderne zurückführt. Die unterschiedlichen Strategien zur Kriminalitätskontrolle werden als Ausdruck von kriminalpolitischen Paradigmen gesehen, die unterschiedliche Annahmen über die Ursachen von Kriminalität und den Zweck sowie die Ausgestaltung von Sanktionen beinhalten (Becker, 2007, S. 23).

Das vor dem Wandel vorherrschende Kriminalitätsparadigma bezeichnet Garland (2001, S. 34 – 35) als „Penal Welfarism“. Dabei handelt es sich um einen sozialintegrativen Ansatz, welcher sich stark am Individuum des Delinquenten und seiner Rehabilitation orientiert. Kriminalität wird als soziales Problem angesehen, das sich aus individuellen und sozial verursachten Problemlagen und Defiziten erklären lässt. Entsprechend richtet sich die kriminalpolitische Reaktion auf die Besserung des abweichenden Individuums und seiner Reintegration in die Gesellschaft, dabei werden Inhaftierungen eher als hinderlich für die Rehabilitation beurteilt (Becker, 2007, S. 25 – 26). Da der Fokus der Intervention auf der Besserung liegt, üben insbesondere soziale, psychologische und psychiatrische Experten einen grossen Einfluss auf die Ausgestaltung der kriminalpolitischen Massnahmen aus (Garland, 2001, S. 50).

Die wohlfahrtsstaatliche Kriminologie erlebte ihre Blütezeit in den Sechziger- und Siebzigerjahren des 20. Jahrhunderts. Die florierende Wirtschaftslage bildete die Grundlage für eine wohlfahrtsstaatliche Politik, welche mehr Wohlstand, Bildung und Partizipation versprach. Gestützt auf die Prämisse, dass Kriminalität das Resultat von Armut und niedriger Bildung sei, erhoffte man sich, mit dem weiteren Ausbau des Wohlfahrtsstaates die Ursachen der Kriminalität beseitigen zu können (Becker, 2007, S. 26 – 27).

Es handelt sich somit um einen täterfokussierten Ansatz, welcher einerseits die Ursachen der Kriminalität zu bekämpfen versucht und andererseits den Täter mit fürsorgerischen Massnahmen wieder in die Gesellschaft inkludieren möchte.

Angesichts der steigenden Kriminalitätsraten in allen westlichen Industrieländern machte sich gegen Ende der Siebzigerjahre ein Behandlungspessimismus breit. Die Prämisse der wohlfahrtstaatlichen Kriminologie hatte sich nicht erfüllt: die Kriminalität liess sich nicht reduzieren und entsprechend schwand das Vertrauen in die staatliche Kontrolle (Becker, 2007, S. 31). Soziale Erklärungen für Kriminalität wurden diskreditiert, stattdessen wurden ein

Mangel an Selbstdisziplin der Delinquenten sowie die unzureichende soziale Kontrolle als Ursachen angesehen (Garland, 2001, S. 102). Garland unterscheidet zwei verschiedene Formen der Reaktion auf diese neue Situation: die adaptiven und die nichtadaptiven Strategien.
Die adaptiven Kriminalitätsstrategien erkennen Delinquenz als ein bestehendes Phänomen an, das nicht verhindert werden kann. Ähnlich wie Autounfälle sind Delikte zwar unvermeidbar, aber doch zumindest in ihrer Summe statistisch erfassbar und vorhersehbar (Garland, 1997, S. 186). Ziel dieser Interventionsrichtung ist denn auch nicht die Bekämpfung der Kriminalitätsursachen, sondern der Umgang mit den Auswirkungen der existierenden Kriminalität und ihrer Kontrolle. Dieses neoliberale Modell der Kriminalitätskontrolle spricht von Risiken, Wahrscheinlichkeiten und Rationalität und verfolgt Ziele wie Kostenkontrolle, Schadensreduktion und Effizienz. Zudem bedient es sich neuer Technologien zur Kontrolle und zum Management der Kriminalitätsbekämpfung (Garland, 1997, S. 185). Dies führte unter anderem zu einer Professionalisierung und Rationalisierung der Justizbehörden. So bestand eine Strategie des Managements von Kriminalität in der Entkriminalisierung geringfügiger Delikte, um die Institutionen der Strafverfolgung zu entlasten (Becker, 2007, S. 32). Den Tätern wird eine rationale Logik unterstellt, so dass sich die Höhe der Strafe danach bemisst, was als notwendig erachtet wird, damit die Tat für den rationalen Menschen nicht mehr attraktiv bzw. lohnend erscheint (Garland, 2001, S. 130). Da kriminelles Verhalten in diesem Denken als rationale Handlung betrachtet wird, lässt es sich durch eine Veränderung der ökonomischen und situativen Kontexte steuern. Die entsprechenden Strategien zielen darauf ab, die Entscheidung des potentiellen Täters zu beeinflussen, indem Kontextmerkmale verändert und so die Gelegenheiten für delinquentes Verhalten kontrolliert werden. Ein Beispiel für das pragmatisch-adaptive Paradigma bilden Drogenkonsumräume, in denen Abhängige unter Aufsicht Drogen konsumieren können. Mit dem Betrieb dieser Lokalitäten wird keineswegs eine Lösung der Drogenproblematik angestrebt, sondern lediglich der Ort des Konsums gesteuert – dies einerseits, um eine Abtrennung vom öffentlichen Raum herbeizuführen und dadurch Belästigungen zu vermindern, andererseits wird versucht, in diesem kontrollierenden Rahmen die Risiken des Drogenmissbrauchs zu minimieren (Becker, 2007, S. 39). Dieser Kontrollmodus ist stark von seiner technischen und administrativen Ausrichtung geprägt und entzieht sich durch seine Emotionslosigkeit mehrheitlich dem öffentlichen Diskurs.

Eine zweite Reaktion auf die Misserfolge des Staates bei der Kriminalitätsbekämpfung bilden die nichtadaptiven Strategien, welche sich vornehmlich durch den Ruf nach intensiveren und repressiveren staatlichen Interventionen auszeichnen. Es erscheint zunächst paradox, dass auf

die Diagnose der Unsteuerbarkeit von Kriminalität nicht mit einer Relativierung der Zusicherung von Schutz, sondern vielmehr mit einer Fokussierung auf die Demonstration der staatlichen Sanktionsbereitschaft reagiert wird (Becker, 2007, S. 40). Durch verschärfte Gesetze, härtere Sanktionen und eine Ausweitung der polizeilichen Befugnisse und Kontrollen sollen eine Überwachung und Abschreckung erreicht werden, welche als Ziel stets die Sicherheit der Bevölkerung vor Verbrechern vor Augen haben (Garland, 2001, S. 134 – 135). Der Erfolg der punitiven Strategien erklärt sich dabei weniger über die vermeintliche Effektivität der Massnahmen, sondern vielmehr über die symbolische Dimension. Gerade im Gegensatz zur Emotionslosigkeit der risikoorientierten Interventionen bietet das punitive Paradigma durch die Thematisierung der Sicherheit einen politischen Mehrwert auf der diskursiven Ebene. Es wird rhetorisch an tief verankerte Ängste innerhalb der Bevölkerung angeknüpft und ein hartes Durchgreifen versprochen, wodurch politische Kräfte mobilisiert werden können. Der instrumentelle Charakter der Interventionen und ihre Eignung für die Verhinderung von Kriminalität rücken dabei in den Hintergrund (Becker, 2007, S. 41).

Mit dieser Ausrichtung auf die symbolische Expressivität ist eine Adressatenverschiebung der Kriminalpolitik verbunden: Die punitiv-populistischen Strategien wenden sich an die wählende Öffentlichkeit. Daher richtet sich die Ausgestaltung der kriminalpolitischen Massnahmen auch weniger nach den Wirkungseinschätzungen von Experten, sondern zunehmend nach dem Bedürfnis der Bevölkerung nach Vergeltung und Schutz (Becker, 2007, S. 41). Diese Orientierung auf die Öffentlichkeit führt dazu, dass dieses Politikfeld anfällig für Populismus wird. Der symbolische Mehrwert des punitiv-populistischen Kontrollmodus liegt in der Abgrenzung zwischen Normkonformität und -abweichung. Indem Delinquenten als Bedrohung angesehen und exkludiert werden, können die normativen Grenzen stabilisiert und die gemeinschaftliche Identität gestärkt werden (Becker, 2007, S. 43).

Während die Täter im adaptiven Kontrollstil normalisiert werden, konstruiert der Diskurs der nichtadaptiven Strategien Täter als Kategorie ausserhalb der Gemeinschaft: „In its standard tropes and rhetorical invocations, this political discourse relies upon an archaic criminology of the criminal type, the alien other.“ (Garland, 2001, S. 135) Delinquenten werden als antisoziale Wesen dargestellt, welche sich fundamental von der normkonformen Bevölkerung unterscheiden und denen man keine Sympathien oder Hilfe entgegenbringen kann. Diese Diabolisierung trifft in besonders starkem Ausmasse Sexualstraftäter und gefährliche Gewaltverbrecher (Becker, 2007, S. 47). Das so vermittelte Bild der Kriminalitätsbekämpfung ist für den Bürger leicht nachvollziehbar, da es sich an einem wenig komplexen Schema orientiert. Der Anstieg von Kriminalität muss nicht mehr unter den komplexen Gesichtspunkten von

psychologischen, soziologischen oder ökonomischen Verhaltensmodellen erklärt werden, sondern kann auf eine zu lasche Gesetzgebung und eine zu milde Justiz zurückgeführt werden (Becker, 2007, S. 49). Gerade freiheitsentziehende Massnahmen sind in diesem Modell sehr beliebt – dies, anders als bei der wohlfahrtsstaatlichen Kontrollmodus nicht zu Resozialisierungszwecken, sondern einzig mit dem Ziel, den Delinquenten zur Sicherheit der Bevölkerung zu exkludieren. Im adaptiven Modell werden Freiheitsstrafen dagegen, insbesondere bei Fällen leichter Kriminalität, tendenziell abgelehnt, da sie als Ressourcenverschwendung gelten (Garland, 2001, S. 138). Weiter rücken im punitiv-populistischen Paradigma die Opfer von Straftaten in den Fokus, so dass es zu einer Dichotomisierung zwischen unschuldigen Opfern und asozialen Tätern kommt. Dabei werden die Erfahrungen und die Betroffenheit des Opfers nicht mehr als individuelle Erlebnisse gesehen, sondern sie werden verallgemeinert, so dass die Gesellschaft als Ganzes als Opfer erscheint. Die Parteinahme für das Opfer ergibt daher eine wichtige Strategie punitiver Rhetorik (Becker, 2007, S. 49).

Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit untersuchten Diskurse lassen sich nicht eindeutig einem der kriminologischen Paradigmen nach Garland zuordnen, dennoch können einige Verbindungslinien aufgezeigt werden. Die Debatte um die erste Gesetzesrevision wird einerseits stark vom Ziel der Resozialisierung geprägt, somit finden sich hier noch wohlfahrtsstaatliche Strategien, die Garland der Vergangenheit zuschreibt. Die Frameanalyse lässt damit vermuten, dass der Behandlungspessimismus in der Schweiz später um sich griff als in Grossbritannien und den USA. Zum anderen steht im Rahmen der ersten Diskussion auch die Effizienz im Fokus, was Garland vornehmlich den adaptiven Strategien zuschreibt. Wie in diesem Kontrollmodus wird die leichte Kriminalität tendenziell bagatellisiert und argumentiert, dass dafür nicht zu viele Ressourcen verschwendet werden sollen. In einer Einteilung in die Formen der Kriminalitätsbekämpfung nach Garland ist der Diskurs der ersten Debatte als mehrheitlich den adaptiv-pragmatischen Strategien folgend zu beschreiben, wobei auch das Resozialisierungsbestreben miteinbezogen wird.

Der Diskurs um die zweite Gesetzesrevision entspricht zumindest in groben Zügen dem punitiv-populistischen Kontrollmodus. So werden härtere Strafen gefordert, insbesondere um Täter mehr abzuschrecken und so die Sicherheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Allerdings spiegelt sich die Fokussierung auf die Sicherheit, welche Garland beschreibt, nicht in der Debatte wider. Der Effektivitäts-Unterframe ‚Sicherheit der Bevölkerung' wurde im Verlauf der zweiten Debatte kein einziges Mal verwendet. Es wurde somit nicht die tatsächliche Bedrohung für die Bevölkerung, sondern vielmehr die Stimmungen und Ängste der Bevölkerung

aufgegriffen. In diesem Punkt sind denn auch die Parallelen zu Garlands Paradigma offensichtlich, so spielt die Akzeptanz innerhalb der Bevölkerung eine bedeutende Rolle im zweiten Diskurs. Zudem konnte die Referenzstrukturanalyse aufzeigen, dass die Interessen der Opfer vermehrt als entscheidungsrelevant betrachtet wurden, dies entspricht ebenfalls den nichtadaptiven Strategien. Diesem Kontrollmodus entsprechend konnte ausserdem festgestellt werden, dass die Wirkungseinschätzungen durch Experten an Bedeutung verloren haben. Einerseits sank die Anzahl der Verweise auf Experten und Vertreter der Lehre und zum anderen wurden die inhaltlichen Argumente der Lehre, welche sich grösstenteils gegen die Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen richteten, nur selten in den verwendeten Frames aufgenommen.

5.5 Interpretation und Diskussion

Im Überblick aller Auswertungen kann festgehalten werden, dass deutliche Diskursveränderungen zwischen den Parlamentsdebatten zur Thematik der kurzen Freiheitsstrafen beobachtet werden können. Der Diskurs zur ersten Revision wurde stark von den Frames ‚Resozialisierung' und ‚Kosten' geprägt. Die Referenzstrukturanalyse zeigte auf, dass insbesondere die Öffentlichkeit sowie Lehre und Experten als relevante Kreise für dieses Sujet erachtet wurden. Dies legt nahe, dass jene Kreise einen erhöhten Einfluss auf die verwendeten Frames in Communication ausüben als weniger oft zitierte. Parallel zu diesen Erkenntnissen beschrieb die Medienanalyse den Diskurs in der Zeit vor dem Meinungsumschwung als eine Expertendiskussion, die sich durch einen normativ-kognitiven Diskursstil auszeichnete. Der Diskurs im Rahmen der zweiten Revision wurde massgeblich durch die Frames ‚Abschreckung', ‚Täterdifferenzierung' sowie ‚Akzeptanz durch Behörden, Opfer und Bevölkerung' geformt. Dabei wurde mit dem Fokus auf die Kriminaltouristen eine neue Ursachenzuschreibung betont. Die Referenzstruktur wurde durch Verweise auf die Öffentlichkeit und Medien sowie Exponenten der Praxis geprägt. Die Gegenüberstellung mit der Medienanalyse konnte einige Zusammenhänge herauskristallisieren. Insbesondere spiegeln die in den Kommunikationsbeiträgen verwendeten Deutungsperspektiven die in der Debatte verwendeten Frames wider. Die deutlich gestiegene Medienresonanz im Jahre 2009 und die Zunahme an Medienverweisen im Vergleich zur ersten Debatte legen die Vermutung nahe, dass der zweite Diskurs massgeblich durch die mediale Berichterstattung geprägt wurde. Die Parlamentarier waren vermehrt Framing-Effekten durch die Medieninhalte ausgesetzt.

Die wesentlichsten Veränderungen im Framing – der Bedeutungsverlust des Kosten-Frames, die Umdeutung des Effizienz-Frames und der Bedeutungsgewinn des Akzeptanz-Frames –

gehen einher mit einem Wandel der Bewertungstendenzen. Während im ersten Diskurs hauptsächlich Frames mit einer Contra-Bewertung verwendet wurden, kehrt sich der Diskurs der zweiten Revision hin zu Frames, welche eine Pro-Bewertung nahelegen. Somit konnte die Frame-Analyse den Meinungsumschwung erklären.

Weiter sollte geklärt werden, welche Akteure als treibende Kraft hinter diesem Meinungsumschwung zu betrachten sind. Die Referenzstrukturanalyse konnte aufzeigen, dass die Vertreter der rechtswissenschaftlichen Lehre sowie Experten im Rahmen der ersten Revision mehr Gewicht einnahmen als während der zweiten. Dafür konnten die Medien und Vertreter der Praxis während der Debatten zur erneuten Gesetzesrevision ihren Einfluss stärken. Auch mit den Akteuren können Bewertungstendenzen verbunden werden, welche aufzeigen, dass dieser Wandel der Akteurskonstellation den Meinungsumschwung zur Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen begünstigte. Die Exponenten der wissenschaftlichen Lehre können einer mehrheitlichen Contra-Position zugerechnet werden, wie anhand der Literatur und auch in der Medienanalyse erkennbar wurde. Dagegen zeigte die Medienanalyse, dass im Rahmen des medialen Diskurses ab 2008 befürwortende Voten überwogen. Da vom medialen Diskurs auch Rückschlüsse auf die Stimmung der Bevölkerung gezogen werden, erscheint es plausibel, die Grundhaltung in den Medien und der Öffentlichkeit während der zweiten Revision als Pro-Bewertung zu beschreiben. Ebenfalls für eine Pro-Haltung scheinen die Vertreter der Praxis einzutreten. Dies verdeutlichten einerseits die Ergebnisse der Medienanalyse, wo diese Gruppe sich deutlich für die Wiedereinführung aussprach – ein weiteres Indiz ist die Praxisänderung, welche sich anhand der Verurteilungsstatistik aufzeigen lässt. Somit gewinnen im Rahmen der zweiten Revision zwei Akteursgruppen an Bedeutung, welche eine Pro-Bewertung vertreten, während im ersten Diskurs eine Gruppe mit Contra-Haltung mehr Gewicht erhielt.

Der Diskurs wurde somit in der zweiten Debatte im Vergleich stärker durch die Berichterstattung beeinflusst und zeigte sich offener für punitiv-populistische Strategien, wie Garland sie beschreibt. Somit wird erkennbar, dass nicht nur das Politikfeld ausschlagend ist für den Grad der Medialisierung. Auch innerhalb eines Politikfelds können sich, hier sogar in relativ geringem zeitlichen Abstand, ganz unterschiedliche Diskurse formen. Dabei scheinen insbesondere der Kontext der Gesetzesrevision und seine diskursiven Anfänge von Bedeutung. Somit hat auch die Art und Weise des Agenda-Settings zum Meinungswandel beigetragen. Im vorliegenden Fall wurde die erste Revision als Teil der umfassenden Gesamtrevision gesehen. Diese war von langer Hand geplant und wurde als eher nüchtern, unverständlich und komplex thematisiert und galt deshalb auch in der Medienanalyse als Expertendiskussion. Entspre-

chend wurde dieser Diskurs in den Medien eher wenig aufgegriffen. Bereits vor der zweiten Revision fand eine Intensivierung des Mediendiskurses statt. Diese wurde ausgelöst durch konkrete Ereignisse, welche sich zur Skandalisierung durch die Medien eigneten. Neben der Kritik der Praktiker war die medial vermittelte Missbilligung der Bevölkerung ausschlaggebend dafür, dass überhaupt eine erneute Revision anvisiert wurde. Durch diesen Kontext schien die Öffentlichkeit von Anfang an einen höheren Stellenwert in der Diskussion einzunehmen, als dies im Rahmen der ersten Revision der Fall war. Die Arena und der Kontext der Diskurse scheinen ausschlaggebend für ihre Ausgestaltung gewesen zu sein. Entsprechend sollten auch die kriminalpolitischen Modelle von Garland nur als Idealtypen betrachtet und nicht als historische Abfolge angesehen werden. Abweichend von seinen Beobachtungen kann hier wohl kaum von einem umfassenden sozialen und kulturellen Wandel in der Zeit zwischen den Revisionen die Rede sein. Vielmehr können sich die Modelle auch vermischen und wechselseitig ablösen. Indem der Diskurs um die Wiedereinführung im Rahmen einer veröffentlichen Diskussion stattfand, scheinen die Überzeugungen des punitiv-populistischen Kontrollmodells mehr Gewicht erhalten zu haben.

Die Referenzstruktur-, die Medien- und auch die Frameanalyse zeigen die gestiegene Bedeutung der Öffentlichkeit für die vorliegende Thematik. Indem der Akzeptanz-Frame an Bedeutung zunahm, wurde der politische Diskurs anfälliger für populistische Mechanismen. Meines Erachtens ist diese Entwicklung entscheidend dafür, dass der Politikwandel bezüglich der kurzen Freiheitsstrafen so abrupt stattfand. Die gestiegene Bedeutung der Öffentlichkeit für den politischen Diskurs macht die Politik volatil, da die Stimmung in der Öffentlichkeit massgebend ist, und diese erweist sich als wechselhafter als beispielweise die wissenschaftliche Evidenz. Eine Hypothese, welche sich noch weiterer Prüfung unterziehen müsste, wäre somit, dass eine Politik für rasche Wandel empfänglicher wird, wenn der Einfluss der öffentlichen Stimmung auf den Diskurs zunimmt. Diese macht den politischen Diskurs volatil und kann so rasche Ablösungen von Policy-Images verursachen, welche in grundlegenden Policy-Änderungen enden. In Bezug auf die Punctuated Equilibrium Theory würde eine Bestätigung dieser These bedeuten, dass die Stabilität eines Policy-Monopols gefährdet ist, sobald die Bedeutung der öffentlichen Stimmung für den politischen Diskurs zunimmt (Baumgartner & Jones, 1993). Damit erhöht sich die Wahrscheinlichkeit essentieller Policy-Wandel.

Es lässt sich die Frage stellen, inwiefern die Orientierung an den Erwartungen der Bevölkerung wünschenswert ist. Auch wenn die Kriminalpolitik auf die Legitimation durch die Bevölkerung angewiesen ist, sollten sich die Massnahmen stets auch an Effizienzkriterien sowie

rechtsstaatlichen Prinzipien orientieren. Gerade bezüglich der kurzen Freiheitsstrafen ist sich die Lehre mehrheitlich einig, dass deren Wirkung tendenziell negativ ist und die verursachten Kosten sind unumstritten hoch. Um allfälligen negativen Entwicklungen entgegenzuwirken, sollten im öffentlichen Raum eine bessere Aufklärung über die Kriminalitätsursachen und -entwicklungen sowie wirksame Bekämpfungsmöglichkeiten stattfinden. Gerade Medien haben allerdings oft kein Interesse an entsprechenden Inhalten, sondern setzen eher auf skandalisierende und vereinfachte Aussagen, welche von den Rezipienten auch nachgefragt und mit Interesse aufgenommen werden. Wünschenswert wäre eine rationalere Argumentation der politischen Akteure, auch wenn sich diese gerne populistischer Mittel bedienen, um ihre Wählerbasis zu stärken. Denkbar wäre eine gezielte Präsentation von erfolgreichen Massnahmen, welche die Tendenz der Medien zu negativen Beispielen ausgleichen würde. Der Mediendiskurs fokussiert vielfach auf dramatische Einzelfälle, welche objektiv gesehen nicht in Relation zur effektiven Bedrohungslage stehen. Die politischen Akteure sollten sich des verstärkenden Effekts der medialen Berichterstattung bewusst sein und nicht von ihm auf einen dringenden Handlungsbedarf schliessen. Auch wenn kurzzeitig medial vermittelte Erwartungshaltungen nicht abgestritten werden können, klingen diese in den meisten Fällen schnell wieder ab, zumindest so lange sie nicht von politischen Akteuren aufgegriffen und weiter angekurbelt werden. Somit wäre es wünschenswert, dass sich die politischen Akteure die diskursformende Wirkung der Medien besser vor Augen führen und reflektierter darauf reagieren.

Eine differenziertere Berichterstattung wäre auch im Zusammenhang mit den Kosten erstrebenswert. So lösten die hohen Kosten integrierender Massnahmen anhand beispielhafter Einzelfälle wahre Entrüstungsstürme aus. Dagegen werden aktuell weder die steigenden Kosten durch den geplanten Anstieg an Verurteilungen zu kurzen Freiheitsstrafen noch die dadurch entfallenden Einnahmen durch die Geldstrafen in der Öffentlichkeit thematisiert.

Weiter sollten sich die Akteure der problematischen Thematisierung ausländischer Krimineller vermehrt bewusst werden. Gemäss einer Umfrage von Becker (2007, S. 276) liegt die Schwierigkeit in diesem Bereich darin, dass die Befragten, welche repressive Massnahmen befürworten, ausländische Straftäter als nicht dazugehörig wahrnehmen. Mit der Delinquenz von Ausländern werden andere Wertorientierungen oder eine fehlende Integration in Verbindung gebracht. Diese Deutungen manifestieren, dass hier allgemeine Migrationsfragen in den Kriminalitätsdiskurs integriert werden. An dieser Stelle könnten eine intensivierte Integrationsdebatte und -politik helfen, diese Thematik von der Frage der Kriminalität zu lösen und sie im eigentlichen Problembereich zu behandeln (Becker, 2007, S. 277).

Um den vermehrt populistischen Einflüssen entgegenzuwirken, sind auch institutionelle Veränderungen denkbar. Riklin (2014, S. 261) weist darauf hin, dass die Subkommission, welche 1993 den Vorentwurf erarbeitete, aus sechs Strafrechtlern und Kriminologen sowie neun Vertretern der Praxis bestand und an knapp sechzig Tagen unter Beizug weiterer Experten diskutierte. Bei der momentan hängigen Revision fehlten entsprechend umfassende Vorarbeiten durch Experten. Für Riklin (2014, S. 261) führt dies zur Erkenntnis: „Die Professorenschaft ist keine Lobby und muss heute mehr oder weniger ohnmächtig und oft kopfschüttelnd das übernehmen, was ihr die Politik vorsetzt." Insofern liegt es auch in der Hand der Verwaltung, die Experten von Anfang an in den politischen Prozess miteinzubeziehen, so dass deren Einschätzungen den Diskurs mitbestimmen können. Werden entsprechende Erkenntnisse bereits zu Beginn in den politischen Prozess eingeführt, erhöht dies die Chancen auf einen aufgeklärten und rationalen Diskurs.

6 FAZIT

Die vorliegende Untersuchung konnte aufzeigen, dass es zwischen den Parlamentsdebatten von 1999 – 2001 und 2013 – 2014 zu einem Wandel des Diskurses um kurze Freiheitsstrafen kam. Die Frameanalyse machte drei essentielle Veränderungen deutlich: den Bedeutungsverlust des Kosten-Frames, die Umdeutung des Effizienz-Frames und den Bedeutungsgewinn des Akzeptanz-Frames. Weiter konnte aufgezeigt werden, dass die Experten und die kriminologische Lehre im Rahmen der zweiten Gesetzesrevision an Bedeutung verloren, während die Praxis und die Öffentlichkeit an Einfluss gewannen.

Während der Diskurs der ersten Revision mehrheitlich von Frames mit Contra-Bewertung geprägt war, wurden im Rahmen der zweiten Revision vermehrt Frames verwendet, die Aspekte betonen, welche tendenziell eine Befürwortung kurzer Freiheitsstrafen nahelegen. Obwohl sich der Sachverhalt an sich nicht verändert hat und auch keine nennenswerten neuen Informationen hinzutraten, wurden andere Akzentuierungen getroffen, welche zu einer unterschiedlichen Beurteilung führten. Diese Ablösung des Policy-Images hat zur Folge, dass es zu einem radikalen Wandel der Policy kommen wird. Auch wenn die Debatte noch nicht abgeschlossen ist, scheint die Wiedereinführung der kurzen Freiheitsstrafen – nur sieben Jahren nach ihrer Abschaffung – unumstösslich.

Ein wesentlicher Punkt für diese Entwicklung lag in der vermehrten Bezugnahme auf die öffentliche Stimmung. Diese wurde über die wissenschaftliche Evidenz gestellt und scheint den Hauptgrund für den abrupten Charakter des Wandels darzustellen, da der politische Diskurs ihrem volatilen Wesen angepasst wurde. Während die erste Revision als technische Überarbeitung des AT-StGB angesehen wurde, hatte die zweite Revision ihre Anstösse in der medial vermittelten Unzufriedenheit von Behörden und Bevölkerung. Die Umstände, unter denen der Problembereich auf die politische Agenda gelangte, nahmen somit einen wesentlichen Einfluss auf den Ausgang der Debatten. Die Ausgestaltung der medialen Berichterstattung über Kriminalität beeinflusst die Problemwahrnehmung der Bevölkerung und deren Einstellungen gegenüber legislativen und judikativen Massnahmen. So führt die mediale Problematisierung der Kriminalität zu einer gesteigerten politischen Problemwahrnehmung und einem verstärkten Sicherheitsbedürfnis bei der Bevölkerung. Damit verbunden kommt es einerseits zu einer Delegitimierung der bestehenden Rechtssetzung und der Forderung nach strengeren Gesetzen und andererseits zu einer Diskreditierung von Akteuren, welche sich dieser Forderung widersetzen. Im vorliegenden Fall der kurzen Freiheitsstrafen hat der Strukturwandel der Öffentlichkeit den Politikwandel möglicherweise begünstigt. Zwischen den Debatten Ende der Neunzigerjahre und den aktuellen Debatten hat sich die mediale Struktur mit dem Anstieg der

Gratiszeitungen, Onlineportale und Kommentarfunktionen massgeblich verändert. Es ist durchaus denkbar, dass diese Veränderungen den politischen Populismus begünstigten.

Abschliessend bleibt zu bemerken, dass eine ernsthafte Evaluation der Wirksamkeit der Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafen inzwischen nicht mehr möglich scheint, da sich die rechtsanwendende Praxis bereits durch die politischen Prozesse beeinflussen liess. Die Anzahl an Verurteilungen zu kurzen Freiheitsstrafen stieg in den letzten Jahren an, selbst wenn die Wiedereinführung noch nicht in Kraft ist. Es entsteht der Eindruck, als ob die bestehende Ausnahmeregelung unter dem politischen und medialen Druck viel weiter ausgelegt wird. Die Phase der Implementierung scheint hier begonnen zu haben, bevor die Entscheidung endgültig getroffen wurde. Der Schritt der Evaluation wurde dabei vernachlässigt – dies möglicherweise auf Kosten wertvoller Erkenntnisse.

LITERATURVERZEICHNIS

Albrecht, P. (2014). Rückschritte im Sanktionenrecht. *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, 03*, 279–282.

Baumgartner, F. R., & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Becker, M. (2007). *Alltagsweltliche Deutungsmuster zu Kriminalität und Kriminalitätsbekämpfung - Eine qualitative Untersuchung.* Diss., Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf.

Bommer, F. (2014). Zur dritten Änderung des Sanktionenrechts – Weshalb schon wieder eine Reform? *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, 03*, 271–278.

Bommer, F., & Stratenwerth, G. (2011). Erneute Änderung des Sanktionenrechts? In H. Wiprächtiger & M. Heer (Hrsg.), *„Toujours agité - jamais abattu“: Festschrift für Hans Wiprächtiger* (S. 15–27). Basel: Helbing Lichtenhahn.

Chong, D., & Druckman, J. N. (2007a). Framing Public Opinion in Competitive Democracies. *American Political Science Review, 101*(4), 637–655.

Chong, D., & Druckman, J. N. (2007b). Framing Theory. *Annual Review of Political Science, 10*(1), 103–126.

Dahinden, U. (2006). *Framing: eine integrative Theorie der Massenkommunikation.* Konstanz: UVK Universitätsverlag.

Druckman, J. N. (2001). The Implications of Framing Effects for Citizen Competence. *Political Behavior, 23*(3), 225–256.

Engeli, I., Green-Pedersen, C., & Larsen, L. T. (2012). *Morality Politics in Western Europe.* Houndmills: palgrave macmillan.

Entman, R. (1993). Framing: Towards Clarification of a Fractured Paradigm. *Journal of Communication, 43*(4), 51–58.

Gamson, W., & Modigliani, A. (1989). Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: A Constructionist Approach. *American Journal of Sociology, 95*(1), 1–37.

Garland, D. (1997). „Governmentality“ and the problem of crime: Foucault, criminology, sociology. *Theoretical Criminology, 1*(2), 173–214.

Garland, D. (2001). *The culture of control: crime and social order in contemporary society.* Chicago: University of Chicago Press.

Hänggli, R. (2011). *Frame Building and Framing Effects in Direct-Democratic Campaigns*. Diss., Universität Zürich.

Hänggli, R., & Kriesi, H. (2010). Political Framing Strategies and Their Impact on Media Framing in a Swiss Direct-Democratic Campaign. *Political Communication, 27*(2), 141–157.

Hug, C. (2013). *Zur Logik von Framing in einem direktdemokratischen Abstimmungskampf: Eine Fallstudie aus der Schweiz*. Diss., Universität Zürich.

Hüsler, G., & Locher, J. (1991). *Kurze Freiheitsstrafen und Alternativen. Analyse der Sanktionspraxis und Rückfall-Vergleichsuntersuchung.* Bern: Haupt.

Iyengar, S. (1996). Framing Responsibility for Political Issues. *Annals of the American Academy of Political and Social Science, 546*, 59–70.

Kamber, E., & Imhof, K. (2005). Der neue Kampf um Aufmerksamkeit. In: Donges, P. (Hrsg.), *Politische Kommunikation in der Schweiz* (S. 133–155). Bern: Haupt.

Killias, M. (2011). Korrektur einer verunglückten Gesetzgebung: Zur erneuten Revision des AT-StGB. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht, I,* 627–640.

Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Veit, S. (2011). *Politikanalyse*. Opladen: Budrich.

Knüsel, M. H. (1995). *Die teilbedingte Freiheitsstrafe*. Bern: Haupt.

Koch-Baumgarten, S., & Voltmer, K. (2009). Policy matters – Medien im politischen Entscheidungsprozess in unterschiedlichen Politikfeldern. In: Marcinkowski, F. & Pfetsch, B. (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie* (S. 299–319). Wiesbaden: VS-Verl.

Landerer, N. (2013). Rethinking the Logics: A Conceptual Framework for the Mediatization of Politics: Rethinking the Logics. *Communication Theory, 23*(3), 239–258.

Matthes, J. (2014). *Framing.* Baden-Baden: Nomos.

Nelson, T., Clawson, R., & Oxley, Z. (1997). Media Framing of a Civil Liberties Conflict and Its Effect on Tolerance. *The American Political Science Review, 91*(3), 567–583.

Pieth, M. (2014). Die Wiederentdeckung des Punitivismus. *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, 03,* 264–270.

Riklin, F. (2011). Zur geplanten Sanktionenreform: Rechtsstaatlich problematisch, faktenblind, teuer und ohne präventiven Effekt. In H. Wiprächtiger & M. Heer (Hrsg.), *„Toujours agité - jamais abattu“: Festschrift für Hans Wiprächtiger* (S. 29–35). Basel: Helbing Lichtenhahn.

Riklin, F. (2014). Die Reformen des Sanktionenrechts. *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, 03*, 246–263.

Sarcinelli, U. (2011). *Politische Kommunikation in Deutschland: Medien und Politikvermittlung im demokratischen System.* Wiesbaden: VS-Verl.

Schön, D. A., & Rein, M. (1994). *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies.* New York: BasicBooks.

Spörndli, M. (2004). *Diskurs und Entscheidung: eine empirische Analyse kommunikativen Handelns im deutschen Vermittlungsausschuss.* Wiesbaden: VS-Verl.

Stratenwerth, G. (2012). Zur erneuten Teilrevision. *Forumpoenale,* (06), 353–355.

Tversky, A., & Kahneman, D. (1981). The Framing of Decisions and the Psychology of Choice. *Science,* (211), 453–458.

Vowe, G. (2006). Mediatisierung der Politik? *Publizistik, 51*(4), 437–455.

Vowe, G., & Dohle, M. (2009). Weltsicht und Medienbild des Parlaments im Wandel. Eine Inhaltsanalyse von Bundestagsdebatten aus 50 Jahren. In Politik in der Mediendemokratie. In: Marcinkowski, F. & Pfetsch, B. (Hrsg.), *Politik in der Mediendemokratie* (S. 224–250). Wiesbaden: VS-Verl.

MATERIALIENVERZEICHNIS

Amtliches Bulletin des Nationalrates (1975). *Postulat Sahlfeld vom 5. Dezember 1974*. AB 1975 N 1496.
(zit. AB 1975 N 1496)

Amtliches Bulletin des Nationalrates (2001). *Sommersession 2001, Zweite Sitzung, 06.06.01: Schweizerisches Strafgesetzbuch und Militärstrafgesetz - Änderung.* AB 2001 N 532-560.
(zit. AB 2001 N)

Amtliches Bulletin des Nationalrates (2013). *Herbstsession 2013, Zwölfte Sitzung, 24.09.13: StGB und MStG - Änderung des Sanktionenrechts.* AB 2013 N 1580-1612.
(zit. AB 2013 N)

Amtliches Bulletin des Nationalrates (2014). *Herbstsession 2014, Dreizehnte Sitzung, 24.09.14: StGB und MStG - Änderung des Sanktionenrechts.* AB 2014 N 1705-1725.
(zit. AB 2014 N)

Amtliches Bulletin des Ständerates (1999). *Wintersession 1999, Sechste Sitzung, 14.12.99: Schweizerisches Strafgesetzbuch und Militärstrafgesetz - Änderung*. AB 1999 S 1105-1138.
(zit. AB 1999 S)

Amtliches Bulletin des Ständerates (2001). *Herbstsession 2001, Dritte Sitzung, 19.09.01: Schweizerisches Strafgesetzbuch und Militärstrafgesetz - Änderung.* AB 2001 S 508-521.
(zit. AB 2001 S)

Amtliches Bulletin des Ständerates (2014). *Sommersession 2014, Elfte Sitzung, 18.06.14: StGB und MStG - Änderung des Sanktionenrechts.* AB 2014 S 627-647.
(zit. AB 2014 S)

Bundesamt für Justiz (2010). *Evaluation des revidierten Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches und des Jugendstrafgesetzes*.
(zit. Bericht BJ, 2010)

Bundesamt für Statistik (2011). *Neues Sanktionenrecht und strafrechtlicher Rückfall. Erste Analysen der Rückfallentwicklung seit Inkraftsetzung des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuches im Jahre 2007.*
(zit. Bericht BFS, 2011)

Bundesamt für Statistik (2014). Datentabelle: *Erwachsene: Verurteilungen für ein Verbrechen oder Vergehen, nach Art und Dauer der Hauptstrafe, Schweiz und Kantone (je-d-19.03.03.02.02.01.02).*
URL:
http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/19/03/03/key/ueberblick/03.html, 07.11.2014.
(zit. Tabelle BFS, 2014)

Bundesblatt (1999). *Botschaft zur Änderung des Schweizerischen Strafgesetzbuches (Allgemeine Bestimmungen, Einführung und Anwendung des Gesetzes) und des Militärstrafgesetzes sowie zu einem Bundesgesetz über das Jugendstrafrecht vom 21. September 1998*. BBl, 1999, S. 1979-2417.
(zit. Botschaft, 1999)

Bundesblatt (2005). *Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuches in der Fassung vom 13. Dezember 2002 und des Militärstrafgesetzes in der Fassung vom 21. März 2003 vom 29. Juni 2005*. BBl, 2005, S. 4689-4726.
(zit. Botschaft, 2005)

Bundesblatt (2012). *Botschaft zur Änderung des Strafgesetzbuchs und des Militärstrafgesetzes (Änderungen des Sanktionenrechts) vom 4. April 2012*. BBl, 2012, S. 4721-4756.
(zit. Botschaft, 2012)

econcept AG (2012). *Evaluation der Wirksamkeit des revidierten AT-StGB*.
(zit. Bericht econcept, 2012)

gfs Bern (2013). Credit Suisse Sorgenbarometer 2013 – Schlussbericht
(zit. Sorgenbarometer gfs, 2013)

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2014). *Regierungsratsbeschluss vom 28. Januar 2014, Nr. 11.5184.02.*
URL: http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/100377/000000377307.pdf, 07.11.2014.
(zit. Regierungsratsbeschluss BS, 2014)

StGB. Schweizerisches Strafgesetzbuch vom 21. Dezember 1937, SR 311.0 (Stand 1. Juli 2014).

StPO. Schweizerische Strafprozessordnung vom 5. Oktober 2007, SR 312.0 (Stand am 1. Juli 2014).

ANHANG

A1: Codebuch

Frame	Code	Unter-frame	Bewertungstendenz: PRO kurze FS		Bewertungstendenz: CONTRA kurze FS		Bewertungstendenz: NEUTRAL/ AMBIVALENT	
			Code	Texthinweise	Code	Texthinweise	Code	Texthinweise
Effizienz/ Aufwand	**11**	Aufwand/ Bürokratie	111	*Geldstrafen sind bürokratisch. Zehntausende von Juristen, Studenten, Betroffenen und Staatsanwälte haben sich gefragt, wie der Einzelfall behandelt werden muss. Der Aufwand ist gross.*	112	*Es kommt dazu, dass kurze Freiheitsstrafen unheimlich aufwendig sind. Es ist aufwendig zu organisieren, wenn jemand zehn Tage absitzen muss.*	113	*Da die Zumessung der Geldstrafen einen intensiven Aufwand für die Gerichte nach sich zieht.*
	12	Kosten	121		122	*onéreuses pour l'Etat / la coûteuse exécution de la peine privative de liberté / Ein Hauptanliegen ist die Förderung kostengünstigerer Strafen. / Die Erfahrungen zeigen, dass die kurzen unbedingten Freiheitsstrafen den Staat sehr viel mehr kosten*	123	*Es stimmt, dass die kurzen Gefängnisstrafen ganz besonders teuer zu stehen kommen. Wir hätten aber lieber eine Gesetzesrevision vor uns, die sich nicht vorwiegend vom Sparwillen leiten lässt*
	13	Auslastung Gefängnis	131		132	*Ziel war es, die teilweise überlasteten Gefängnisse zu leeren*	133	*Il nous faut cependant éviter de mettre les établissements pénitentiaires dans une situation sans issue alors que la surpopulation fait rage.*
Effektivität	**21**	Praktikabilität	211		212		213	*Hier stellen sich mir bezüglich Praktikabilität einige Fragen*
	22	Abschreckung (negative Spezialprävention)	221	*Das verstehen die Betroffenen nicht, folgerichtig ist auch die Abschreckungswirkung der Strafe fraglich / Wir erhoffen uns davon eine grössere abschreckende Wirkung / On a vu des petits délinquants sortir des tribunaux après avoir s'être vu infliger une peine pécuniaire avec sursis qui représentait pour eux une non-sanction et donc un cadeau offert par la Confédération.*	222	*la prévention n'a pas été avéré / Le taux de récidive est resté stable. Tel n'aurait pas été le cas si le régime de sanction avait failli et s'il avait vraiment été un cadeau pour les délinquants comme le prétendent ses détracteurs.*	223	

Frame	Code	Unter-frame		Bewertungstendenz: PRO kurze FS		Bewertungstendenz: CONTRA kurze FS		Bewertungstendenz: NEUTRAL/ AMBIVALENT	
Effektivität	23	Resozialisierung (positive Spezialprävention)	231	*Die Realität ist die Beschäftigung mit sozial nicht integrierten Menschen, mit Menschen, die sich nur schwer auf einen besseren Weg bringen lassen. / Das Strafrecht darf nicht zu einem blossen Erziehungs- und Resozialisierungsinstrument, einer Resozialisierungshilfe, die niemanden mehr beeindruckt, verkommen.*	232	*...souligner les conséquences sociales souvent négatives et l'absence d'effet resocialisant / ces peines ne sont pas resocialisantes / ihre resozialisierende Wirkung wurde zu Recht in Frage gestellt / damit laufen wir Gefahr, die Resozialisierung zu behindern, und provozieren den Widerstand der Betroffenen*	233	
	24	Differenzierung der Täter / Individualisierung / Sanktionsanpassung (insbesondere Kriminaltouristen als Spezialrisiko)	241	*Es gibt nun einmal unterschiedliche Täter. Es gibt eine gewisse Kategorie von Tätern, die unbelehrbar sind. / C'est en particulier dans un contexte transfrontalier que le nouveau système de sanctions a été critiqué. La peine pécuniaire avec sursis n'a semble-t-il quère d'effets dissuasifs pour les criminel transfrontaliers.*	242	*...die Einführung von sozial adäquateren, auf die Täterpersönlichkeit zugeschnittene Sanktionsmöglichkeiten.*	243	*Mit diesem differenzierteren Systen können auch individuellere und angepasstere Lösungen in den einzelnen Strafverfahren gefunden werden / Le code pénale essaie de rester fidèle à l'esprit d'individualisation de la peine*
	25	Generalprävention	251	*Die Allgemeinheit erlebt eine zu wenig ausgeprägte Generalprävention*	252	*Ces peines ne correspondent pas à un besoin de prévention générale*	253	
	26	Öffentliche Sicherheit / Schutz der Bevölkerung	261	*Stärkung der öffentlichen Sicherheit durch ein wirksameres Verhüten der Straftaten / Il y a surtout davantage de protection...*	262	*la protection de la collectivité ne requiert aucunement ce genre de peines / Die Revision scheint beeinflusst von der politichen Sorge, dem Willen gewisser Kreise nachzugeben, welche die Repression verstärken wollen, um die öffentliche Sicherheit besser garantieren zu können.*	263	
	27	Allgemein: Effektivität	271	*Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass der Freiheitsstrafe eine bessere spezial- und generalpräventive Wirkung zukommt als der Geldstrafe / ...le retour des peines privatives de liberté par un système connu, cohérent, craint et compris, / ...le condamné n'y comprend strictement rien et l'efficacité de la prévention par la sanction annoncée est nulle*	272	*Freiheitsstrafen von wenigen Wochen sinnlos, ja kontraproduktiv sind / Les peines privatives de liberté sont nettement moins efficaces que la peine pécuniaire ou le travail d'intérêt général car ces autres peines apportent davantage de résultats en ce qui concerne la non-récidive / Geldstrafen in der Grössenordnung von 20'000 CHF sind für Leute mit durchschnittlichem Einkommen erheblich spürbar.*	273	*Geben Sie dem Vollzug etwas Zeit und nehmen Sie dann eine seriöse Evaluation vor. / Vu le manque d'éléments à notre disposition pour juger de l'efficacité ou de la non-efficacité du nouveau régime des sanctions...*
Akzeptanz	31	durch Justiz- und Strafvollzugsbehörden	311	*Die Befragten (Strafverfolger, Gerichte, Staatsanwälte, Vollzugsbehörden) finden also die bedingte Geldstrafe zu schwach im Vergleich zur Freiheitsstrafe.*	312	*Die Praxis scheint sich mit dem neuen System gut arrangiert zu haben.*	313	*Natürlich gab es auch Kritik von den Staatsanwaltschaften, doch interessanterweise war diese Kritik alles andere als einheitlich.*

Frame	Code	Unter-frame	Bewertungstendenz: PRO kurze FS		Bewertungstendenz: CONTRA kurze FS		Bewertungstendenz: NEUTRAL/ AMBIVALENT	
Akzeptanz	**32**	durch Opfer	321	*les victimes ont peu de compréhension pour les peines pécuniaires / Die Opfer sind ganz klar der Meinung: Die bedingte Geldstrafe als Standard-sanktion ist zu wenig stark.*	322	*Es gibt auch in diesem Land politische Kreise, welche die verletzten Gefühle von Opfern schwerer Straftaten politisch missbrauchen wollen.*	323	
	33	durch Bevölkerung (Bürgernähe)	331	*...die legitimen Sicherheits-bedürfnisse der Bevölkerung ernstnehmen / Die Geldstrafe wird in der Bevölkerung von sehr vielen Leuten als mild empfunden / Ich habe zu hören bekommen, dass die Bevölkerung Urteile und Sanktionen erwartet, die die Täter beeindrucken. / il y avait effectivemet un très grand malaise dans la population face à ces jours-amende.*	332	*Der Volkszorn ist erwähnt worden; das allein ist aber noch kein Grund, ein Gesetz zu revidieren. / Die Politik hat nicht die Aufgabe, jede Woche von Neuem einem Stimmungstrend nachzugeben*	333	*Warum dieser Stimmungs-wandel? Der tragische Fall am Zollikerberg hat den Ängsten der Bevölkerung enormen Auftrieb gegeben - obwohl, das ist bei nüchterner Betrachtung zu beachten, die Deliktzahlen eine andere Sprache sprechen*
	34	Rechtsfrieden / Glaubwürdigkeit Staat	341	*das Vertrauen in die Rechtsordnung muss gesichert werden / Teil eines funktionierenden Rechtsstaates ist es auch, dass das Sanktionensystem gesellschaftlich akzeptiert ist.*	342		343	
	35	Transparenz / Lesbarkeit des Gesetzes	351		352		353	*Ce projet passione personne, ni le citoyen, ni le justiciable, ni même le député moyen. Le projet n'est pas fait pour cela, car sa lisibilité est difficile, voire nulle. / wer den Gesetzesentwurf liest, riskiert, von diesem Vorhaben schnell wieder abzulassen, denn für Nicht-jurist/innen ist der Text unverständlich*
Fairness	**41**	Faire Ausgestaltung des Rechtssystems / Klassenjustiz	411		412	*Vor allem würde das die unteren Einkommen mehr treffen, und das wäre eigentlich eine gewisse Tendenz zur Klassenjustiz .*	413	*on introduise une justice à deux vitesses qui impliquerait que certaines catégories sociales iraient en prison tandis que d'autres se contenteraient de payer des jours-amende. / Man könnte von einem Raubzug auf den Mittelstand sprechen / Das Sanktionenkonzept muss eine rechtsgleiche und gerechte Anwendung erlauben*

Frame	Code	Unter-frame	Bewertungstendenz: PRO kurze FS		Bewertungstendenz: CONTRA kurze FS		Bewertungstendenz: NEUTRAL/ AMBIVALENT	
Fairness	**42**	Ermessens-spielraum Justiz	421	*Nous sommes d'avis que tous les outils de répression et de prévention doivent être sur la table du juge et que c'est au juge de choisir quelle est la bonne peine pour la personne qui se trouve en face de lui / Wir sollten darauf verzichten, in der Revisionsvorlage allzu viele Details zu regeln. Wir müssen den an der Strafverfolgung beteiligten Behörden Ermessensspielräume gewähren*	422		423	*Wichtig erscheint mir, dass das Gesetz dem Strafrichter weiterhin eine grosse Autonomie und Verantwortung beim Erlassen der angemessenen Sanktionen zugesteht / La plus grande liberté doit être donnée au tribunal pour fixer une peine adatée à chaque cas d'espèce./ Der Gesetzesentwurf gibt den Richtern praktisch die alleinige Entscheidungsgewalt. Dies zum Nachteil der anderen am Strafprozess beteiligten Personen wie Sozialarbeiter/innen, Strafausführungsbehörden oder Wachpersonal.*
	43	Spannungs-verhältnis zwischen öff. Sicherheit/ Opferrechten und Täterrechten	431		432		433	*Einerseits gilt es, das Vertrauen in den Staat als Garant der Sicherheit wieder herzustellen, andererseits müssen auch die Grundrechte der Täter geschützt werden / trouver le juste équilibre entre la nécessité de garantir la sécurité pour l'ensemble de la collectivité et celle de préserver une approche qui ne soit pas uniquement répressive, de façon de permettre la resocialisation des délinquants/ Wichtig ist, Opfer und Täter gleichermassen vor Augen zu haben.*
Internationale Standards	**51**	Harmonisierung der Gesetzgebung	511		512	*Ein zentraler Punkt stellt der in den Nachbarländern Deutschland und Österreich bereits erfolgte Ersatz kurzer Freiheitsstrafen dar.*	513	
Technischer Fortschritt	**61**	Electronic Monitoring	611		612		613	*...folgerichtig und notwendig, dass das sogenannte Electronic Monitoring neu als Vollzugsform für nichtgefährliche Straftäter gesetzlich verankert wird / Le bracelet électronique est une grande amélioration*

Anmerkung Texthinweise: Die aufgeführten Textstellen sind stark an das Untersuchungsmaterial angelehnt, entsprechen aber nicht immer vollständigen Zitaten. Die Hinweise dienen lediglich als Codierhilfe, bzw. dem besseren Verständnis der Frames. Es muss beachtet werden, dass es sich hierbei um einfache Beispiele handelt, welche die Frames in kurzen Sätzen verdeutlichen. Für das Codieren können dies nur Hinweise sein, da sich die Frames durchaus auch versteckter in längeren Passagen finden lassen, welche hier aus Gründen der Übersichtlichkeit nicht aufgeführt werden konnten. Insbesondere auch die Bewertungstendenz ergibt sich teilweise erst aus dem Kontext.

Quelle: Eigene Darstellung

A2: Tabelle ‚Verwendete Unterframes nach Revisionen und Bewertungstendenz'

Unterframe		Revision 1			Revision 2		
		Bewertungstendenz			Bewertungstendenz		
		Pro	Contra	Neutral	Pro	Contra	Neutral
Effizienz Aufwand	Anzahl	0	1	1	1	0	1
	relative Häufigkeit	0,0%	3,2%	3,1%	1,8%	0,0%	1,6%
Effizienz Kosten	Anzahl	0	10	1	0	3	1
	relative Häufigkeit	0,0%	32,3%	3,1%	0,0%	23,1%	1,6%
Effizienz Gefängnisauslastung	Anzahl	0	0	0	0	1	3
	relative Häufigkeit	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	7,7%	4,7%
Effektivität Praktikabilität	Anzahl	0	1	1	0	0	3
	relative Häufigkeit	0,0%	3,2%	3,1%	0,0%	0,0%	4,7%
Effektivität Abschreckung	Anzahl	1	0	0	7	2	1
	relative Häufigkeit	16,7%	0,0%	0,0%	12,3%	15,4%	1,6%
Effektivität Resozialisierung	Anzahl	1	7	1	0	0	0
	relative Häufigkeit	16,7%	22,6%	3,1%	0,0%	0,0%	0,0%
Effektivität Täter-Differenzierung	Anzahl	1	1	3	13	0	3
	relative Häufigkeit	16,7%	3,2%	9,4%	22,8%	0,0%	4,7%
Effektivität Generalprävention	Anzahl	0	1	0	1	1	0
	relative Häufigkeit	0,0%	3,2%	0,0%	1,8%	7,7%	0,0%
Effektivität Sicherheit	Anzahl	1	0	2	0	0	0
	relative Häufigkeit	16,7%	0,0%	6,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Effektivität Allg. Effektivität	Anzahl	0	7	0	7	2	9
	relative Häufigkeit	0,0%	22,6%	0,0%	12,3%	15,4%	14,1%
Akzeptanz Akzeptanz Behörden	Anzahl	0	0	0	7	0	2
	relative Häufigkeit	0,0%	0,0%	0,0%	12,3%	0,0%	3,1%
Akzeptanz Akzeptanz Opfer	Anzahl	0	1	1	3	0	0
	relative Häufigkeit	0,0%	3,2%	3,1%	5,3%	0,0%	0,0%
Akzeptanz Akzeptanz Bevölkerung	Anzahl	2	0	0	9	3	1
	relative Häufigkeit	33,3%	0,0%	0,0%	15,8%	23,1%	1,6%
Akzeptanz Glaubwürdigkeit	Anzahl	0	0	1	5	0	1
	relative Häufigkeit	0,0%	0,0%	3,1%	8,8%	0,0%	1,6%
Akzeptanz Transparenz	Anzahl	0	0	3	0	0	1
	relative Häufigkeit	0,0%	0,0%	9,4%	0,0%	0,0%	1,6%
Fairness Faires Rechtssystem	Anzahl	0	0	1	0	1	11
	relative Häufigkeit	0,0%	0,0%	3,1%	0,0%	7,7%	17,2%
Fairness Ermessensspielraum	Anzahl	0	0	7	4	0	18
	relative Häufigkeit	0,0%	0,0%	21,9%	7,0%	0,0%	28,1%
Fairness Spannungsverhältnis	Anzahl	0	0	10	0	0	0
	relative Häufigkeit	0,0%	0,0%	31,3%	0,0%	0,0%	0,0%
Internationale Standards	Anzahl	0	2	0	0	0	0
	relative Häufigkeit	0,0%	6,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
Electronic Monitoring	Anzahl	0	0	0	0	0	9
	relative Häufigkeit	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	14,1%
Gesamt	Anzahl	6	31	32	57	13	64
	relative Häufigkeit	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung

A3: Tabelle ‚Verwendete Frames nach Parteien'

Frame		Partei						Gesamt
		CVP	FDP	Grüne	SP	SVP	Andere	
Effizienz	Anzahl	3	1	5	9	3	2	23
	relative Häufigkeit	7,5%	3,6%	25,0%	11,8%	18,8%	8.7%	11,3%
Effektivität	Anzahl	16	11	5	30	6	9	77
	relative Häufigkeit	40,0%	39,3%	25,0%	39,5%	37,5%	39.1%	37,9%
Akzeptanz	Anzahl	7	8	5	13	3	4	40
	relative Häufigkeit	17,5%	28,6%	25,0%	17,1%	18,8%	17.4%	19,7%
Fairness	Anzahl	12	7	5	19	4	5	52
	relative Häufigkeit	30,0%	25,0%	25,0%	25,0%	25,0%	21.7%	25,6%
Internationale Standards	Anzahl	1	0	0	0	0	1	2
	relative Häufigkeit	2,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	4.3%	1,0%
Electronic Monitoring	Anzahl	1	1	0	5	0	2	9
	relative Häufigkeit	2,5%	3,6%	0,0%	6,6%	0,0%	8.7%	4,4%
Gesamt	Anzahl	40	28	20	76	16	23	203
	relative Häufigkeit	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%	100.0%	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung

A4: Tabelle ‚Verwendete Frames nach Sprache'

Frame		Sprache		Gesamt
		Deutsch	Französisch	
Effizienz	Anzahl	18	5	23
	relative Häufigkeit	13,2%	7,5%	11,3%
Effektivität	Anzahl	48	29	77
	relative Häufigkeit	35,3%	43,3%	37,9%
Akzeptanz	Anzahl	26	14	40
	relative Häufigkeit	19,1%	20,9%	19,7%
Fairness	Anzahl	33	19	52
	relative Häufigkeit	24,3%	28,4%	25,6%
Internationale Standards	Anzahl	2	0	2
	relative Häufigkeit	1,5%	0,0%	1,0%
Electronic Monitoring	Anzahl	9	0	9
	relative Häufigkeit	6,6%	0,0%	4,4%
Gesamt	Anzahl	136	67	203
	relative Häufigkeit	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung

A5: Tabelle ‚Verwendete Unterframes nach behandelndem Rat'

Unterframe		Rat		Gesamt
		Nationalrat	Ständerat	
Effizienz Aufwand	Anzahl	4	0	4
	relative Häufigkeit	2,8%	0,0%	2,0%
Effizienz Kosten	Anzahl	12	3	15
	relative Häufigkeit	8,3%	5,1%	7,4%
Effizienz Gefängnisauslastung	Anzahl	4	0	4
	relative Häufigkeit	2,8%	0,0%	2,0%
Effektivität Praktikabilität	Anzahl	1	4	5
	relative Häufigkeit	0,7%	6,8%	2,5%
Effektivität Abschreckung	Anzahl	8	3	11
	relative Häufigkeit	5,6%	5,1%	5,4%
Effektivität Resozialisierung	Anzahl	6	3	9
	relative Häufigkeit	4,2%	5,1%	4,4%
Effektivität Täter-Differenzierung	Anzahl	17	4	21
	relative Häufigkeit	11,8%	6,8%	10,3%
Effektivität Generalprävention	Anzahl	1	2	3
	relative Häufigkeit	0,7%	3,4%	1,5%
Effektivität Sicherheit	Anzahl	1	2	3
	relative Häufigkeit	0,7%	3,4%	1,5%
Effektivität Allg. Effektivität	Anzahl	19	6	25
	relative Häufigkeit	13,2%	10,2%	12,3%
Akzeptanz Akzeptanz Behörden	Anzahl	6	3	9
	relative Häufigkeit	4,2%	5,1%	4,4%
Akzeptanz Akzeptanz Opfer	Anzahl	4	1	5
	relative Häufigkeit	2,8%	1,7%	2,5%
Akzeptanz Akzeptanz Bevölkerung	Anzahl	12	3	15
	relative Häufigkeit	8,3%	5,1%	7,4%
Akzeptanz Glaubwürdigkeit	Anzahl	4	3	7
	relative Häufigkeit	2,8%	5,1%	3,4%
Akzeptanz Transparenz	Anzahl	4	0	4
	relative Häufigkeit	2,8%	0,0%	2,0%
Fairness Faires Rechtssystem	Anzahl	11	2	13
	relative Häufigkeit	7,6%	3,4%	6,4%
Fairness Ermessensspielraum	Anzahl	17	12	29
	relative Häufigkeit	11,8%	20,3%	14,3%
Fairness Spannungsverhältnis	Anzahl	6	4	10
	relative Häufigkeit	4,2%	6,8%	4,9%
Internationale Standards	Anzahl	2	0	2
	relative Häufigkeit	1,4%	0,0%	1,0%
Electronic Monitoring	Anzahl	5	4	9
	relative Häufigkeit	3,5%	6,8%	4,4%
Gesamt	Anzahl	144	59	203
	relative Häufigkeit	100,0%	100,0%	100,0%

Quelle: Eigene Darstellung

SELBSTSTÄNDIGKEITSERKLÄRUNG

Ich erkläre hiermit, dass ich diese Arbeit selbstständig verfasst und keine anderen als die angegebenen Hilfsmittel benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus Quellen entnommen wurden, habe ich als solche kenntlich gemacht. Mir ist bekannt, dass andernfalls der Senat gemäss dem Gesetz über die Universität zum Entzug des auf Grund dieser Arbeit verliehenen Titels berechtigt ist.

Basel, 19. November 2014 Mirjam Suri

EINVERSTÄNDNISERKLÄRUNG ZUR VERÖFFENTLICHUNG DER MASTERARBEIT

Ich erkläre hiermit, dass ich der Veröffentlichung der von mir verfassten Masterarbeit im Falle einer Benotung von 5.0 oder höher im Bibliothekskatalog IDS Basel Bern, in der Fachbibliothek des Kompetenzzentrums für Public Management (KPM) sowie auf der Homepage des KPM zustimme. Die Arbeit ist öffentlich zugänglich.

Basel, 19. November 2014 Mirjam Suri