

# Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie

Herausgegeben von Prof. Dr. Frieder Dünkel  
Lehrstuhl für Kriminologie an der  
Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Band 37/2



Frieder Dünkel, Tapio Lappi-Seppälä,  
Christine Morgenstern, Dirk van Zyl Smit (Hrsg.)

## Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangeneneraten im europäischen Vergleich

Band 2

Forum Verlag Godesberg

# **Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie**

Herausgegeben von Prof. Dr. Frieder Dünkel  
Lehrstuhl für Kriminologie an der  
Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

**Band 37/2**



Frieder Dünkel, Tapio Lappi-Seppälä,  
Christine Morgenstern, Dirk van Zyl Smit (Hrsg.)

# **Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangeneneraten im europäischen Vergleich**

**Band 2**

Forschungsförderung:  
Ministerium für Bildung, Wissenschaft  
und Kultur Mecklenburg-Vorpommern

MG 2010  
Forum Verlag Godesberg

Bibliographische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Forum Verlag Godesberg GmbH, Mönchengladbach

Alle Rechte vorbehalten.

Mönchengladbach 2010

DTP-Satz, Layout, Tabellen: Kornelia Hohn

Institutslogo: Bernd Geng, M.A., Lehrstuhl für Kriminologie

Gesamtherstellung: Books on Demand GmbH, Norderstedt

Printed in Germany

ISBN 978-3-936999-73-0 (Gesamtwerk, Band 37/1 bis 37/2)

ISBN 978-3-936999-76-1 (Band 37/1)

ISBN 978-3-936999-77-8 (Band 37/2)

ISBN 978-3-936999-77-8 (Band 37/2)

ISSN 0949-8354

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>Teil I: Einführende Kapitel</b> .....	1
<b>1. Einführung</b>	
<i>Frieder Dünkel, Christine Morgenstern</i> .....	3
<b>2. Anmerkungen zum Forschungsstand zur Erklärung von Gefangenenraten</b>	
<i>Hanns von Hofer</i> .....	25
<b>Teil II: Länderberichte</b> .....	51
<b>3. Belgien</b>	
<i>Sonja Snacken</i> .....	53
<b>4. Deutschland</b>	
<i>Frieder Dünkel, Christine Morgenstern</i> .....	97
<b>5. Von der Überfüllung zur Schließung von Strafvollzugsanstalten? Entwicklungen in der Hamburger Strafrechtspraxis</b>	
<i>Bernhard Villmow, Carsten Gericke, Alescha Lara Savinsky</i> .....	231
<b>6. England/Wales</b>	
<i>James Dignan, Michael Cavadino</i> .....	261
<b>7. Estland</b>	
<i>Anna Markina, Jaan Sootak</i> .....	289
<b>8. Finnland</b>	
<i>Tapio Lappi-Seppälä</i> .....	325
<b>9. Frankreich</b>	
<i>Pascal Décarpes</i> .....	393

**10. Griechenland**

*Angelika Pitsela* ..... 435

**11. Italien**

*Lorenzo Picotti, Andrea Di Nicola, Elena Mattevi,  
Barbara Vettori* ..... 495

**12. Lettland**

*Andrejs Judins* ..... 555

**13. Litauen**

*Gintautas Sakalauskas* ..... 587

**14. Niederlande**

*Miranda Boone, Martin Moerings* ..... 647

**15. Österreich**

*Arno Pilgram* ..... 675

**16. Polen**

*Barbara Stańdo-Kawecka, Krzysztof Krajewski* ..... 717

**17. Schweden**

*Hanns von Hofer* ..... 761

**18. Slowenien**

*Dragan Petrovec, Alenka Šelih* ..... 783

**19. Spanien**

*José Cid, Elena Larrauri* ..... 805

**20. Ungarn**

*Ferenc Nagy* ..... 839

---

<b>Teil III: Übergreifende und zusammenfassende</b>	
<b>Analysen</b> .....	875
<b>21. Die soziale Realität in Europa: Ausgewählte Indikatoren und Einstellungen in der Bevölkerung</b>	
<i>Christine Morgenstern</i> .....	877
<b>22. Freiheit, Gleichheit und (Straf)Recht: Werte und Strafen in demokratischen Gesellschaften</b>	
<i>Susanne Karstedt</i> .....	935
<b>23. Vertrauen, Wohlfahrt und politikwissenschaftliche Aspekte – International vergleichende Perspektiven zur Punitivität</b>	
<i>Tapio Lappi-Seppälä</i> .....	963
<b>24. Gefangenenraten und Kriminalpolitik in Europa: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>	
<i>Frieder Dünkel, Tapio Lappi-Seppälä,</i> <i>Christine Morgenstern, Dirk van Zyl Smit</i> .....	1023
<b>Autorenverzeichnis</b> .....	1119





# Litauen

*Gintautas Sakalauskas*

## 1. Entwicklung der Gefangenenraten im Zeitraum seit 1990

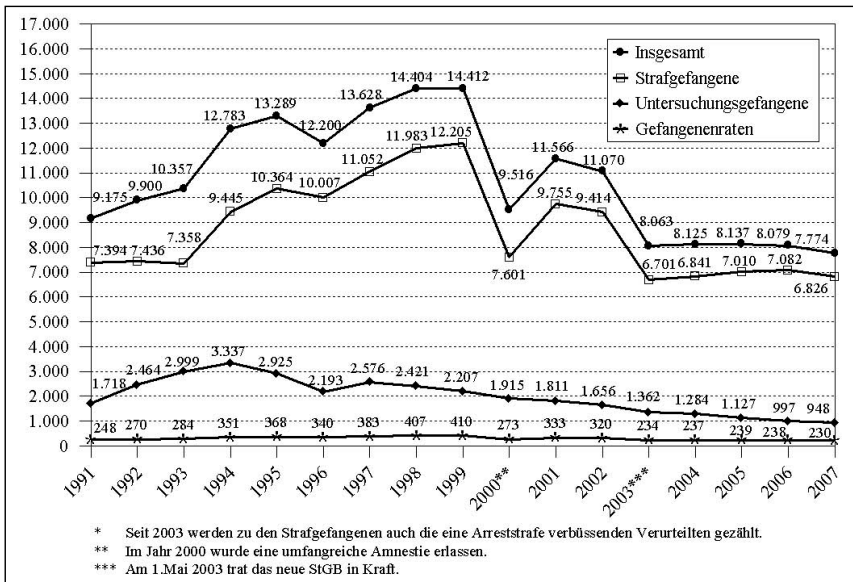
In Litauen<sup>1</sup> befanden sich zum 31.12.2003 11.070 Strafgefangene im Strafvollzug und zum selben Zeitpunkt 8.063 Personen in Untersuchungshaft. Dies bedeutete 320 Gefangene pro 100.000 der Gesamtbevölkerung.<sup>2</sup> Eineinhalb Jahre später betrug diese Zahl nur noch 234 Gefangene auf 100.000 Einwohner. Diese sinkende Tendenz hielt auch bis Ende des Jahres 2007 an (vgl. *Abb. 1*),<sup>3</sup> was als positiver Effekt der neuen Gesetzgebung in Litauen gewertet werden kann.

Die Zahl der Gefangenen stieg in der Republik Litauen zunächst besonders deutlich in den Jahren von 1991<sup>4</sup> bis 1999 an (absolut von 9.175 auf 14.412), insbesondere im Jahr 1995, was vor allem mit der steigenden (registrierten) Kriminalität und der Verschärfung der Strafgesetze verbunden war. Nach In-

- 
- 1 Die gesamte kriminologische Statistik zur Situation in Litauen ist, sofern keine speziellen Angaben gemacht werden, der Internetseite des *Centre for Crime Prevention in Lithuania* ([http://www.nplc.lt/en/centrov/centrov\\_naujienos.aspx](http://www.nplc.lt/en/centrov/centrov_naujienos.aspx)) entnommen. Es ist an dieser Stelle anzumerken, dass es zwischen den verschiedenen Statistiken (insbesondere über die Strafgefangenen) einige kleine Abweichungen in Tabellen und Grafiken geben kann, da die Statistiken teilweise von verschiedenen Ämtern (Diensten) und zu verschiedenen Stichtagen eines Monats erfasst wurden. Vgl. auch *Statistikos departamentas/Statistics Lithuania 1997-2006*.
  - 2 Im April 2001 wurde in Litauen eine Volkszählung durchgeführt. Festgestellt wurde, dass Litauen ca. 200.000 weniger Einwohner hat, als bislang in Statistiken angeführt wurden. Dies führte zu gestiegenen Gefangenenraten im Vergleich zu früher angegebenen Daten, z. B. vom Europarat oder in der älteren Literatur (Vgl. *Dünkel/Snacken 2000*, S. 32; *Laubenthal 2003*, S. 33).
  - 3 Am 30.09.2004 waren zudem 190 Verurteilte in der Anstalt für forensische Psychiatrie untergebracht und ca. 100 Ausländer in Abschiebehaft.
  - 4 Frühere Statistiken über Strafgefangene in Litauen stehen nicht zur Verfügung, da sie in der Sowjetunion geheim gehalten wurden.

krafttreten des neuen litauischen Strafgesetzbuches am 01.05.2003 ist es gelungen, die Gefangenenraten zu reduzieren und auf einen Kurs der westeuropäischen Sanktionspraxis zu wechseln. Zuvor waren die meist gebrauchten Instrumente zur Reduzierung der Gefangenenzahlen wiederholte Amnestien. So wurde z. B. im Jahr 2000 eine umfangreiche Amnestie in Litauen durchgeführt. Die dabei fehlende Vorbereitung der Gefangenen auf die Entlassung und die mangelnde Nachbetreuung erwies sich jedoch als kontraproduktiv<sup>5</sup> (vgl. auch unten 2.7). Mit 230 Gefangenen pro 100.000 Einwohner lag Litauen am Ende des Jahres 2007 noch weit von westeuropäischen und auch vielen mitteleuropäischen Ländern entfernt, obwohl diese Zahl einen Tiefstand der letzten 14 Jahre bedeutete.<sup>6</sup> Der Durchschnitt in westeuropäischen Ländern liegt bei etwa 90 Gefangenen auf 100.000 Einwohner.<sup>7</sup>

**Abbildung 1: Gefangene 1991-2007**



5 Vgl. *Düinkel/Snacken* 2000, S. 35.

6 Vgl. *International Centre for Prison Studies (ICPS): World Prison Brief*, Stand 01.10.2007.

7 Vgl. *von Hofer* 2004, S. 195; *Best* 1997 S. 261 ff., *Morgenstern* 2002, S. 43 ff., *Sack* 2004, S. 32.

Unter den Ländern der Europäischen Union hatten nur Estland (333) und Lettland (292) höhere Gefangenenraten (entsprechend 2005 und 2006). Auch unter anderen Mitgliedstaaten des Europarates wiesen nur Moldawien (247 2006), die Ukraine (345 2007), Russland (628 2007) und der Beitrittskandidat Weißrussland (426 2006)<sup>8</sup> (ebenfalls Staaten der ehemaligen Sowjetunion) höhere Werte auf.

Wenn man auf die Anzahl der Verurteilungen zu einer freiheitsentziehenden Sanktion abstellt, so ist die Situation in anderen Ländern, wie z. B. in Deutschland (73 auf 100.000 Einwohner),<sup>9</sup> günstiger, wohingegen sich für Litauen eine wesentlich höhere Quote von 249 auf 100.000 Einwohner ergibt (2003). Es ist bemerkenswert, dass diese Quote für Litauen fast den Quoten von z. B. Dänemark und Norwegen entspricht (277 und 270),<sup>10</sup> die Gefangenenraten dieser Länder aber nicht mit Litauen vergleichbar sind. Dies ist mit der in Dänemark und Norwegen erheblich geringeren durchschnittlichen Straflänge bzw. Verweildauer im Vollzug zu erklären.

Der Anteil weiblicher Personen im Strafvollzug ist in Litauen gering und beträgt 4% (31.12.2006). 2,3% aller Gefangenen zu diesem Zeitpunkt waren Jugendliche (bis zum vollendeten 18. Lebensjahr) (vgl. *Tab. 1*). Der Großteil aller vorgenommenen Amnestien betraf Frauen und Jugendliche, weshalb die Anzahl dieser Strafgefangenen sehr instabil ist.

**Tabelle 1: Gefangene Frauen und Jugendliche 1996-2006 (jeweils am Ende d. J.)**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Frauen (im geschlossenen Vollzug)</b>	546	598	535	227	343	323	182	182	211	230
<b>Frauen in U-Haft</b>	144	114	122	82	126	93	54	64	73	78
<b>Frauen, die eine Arreststrafe verbüßen (seit 1.Mai 2003)</b>	-	-	-	-	-	-	5	7	11	7
<b>Anteil der inhaftierten Frauen im litauischen Strafvollzug %</b>	5	4,9	4,5	3,2	4,1	3,8	2,9	3,1	3,6	4

8 *International Centre for Prison Studies (ICPS): World Prison Brief, Stand 01.10.2007.*

9 Freiheitsstrafe-Verurteilenziffer, vgl. *Walter 1999, S. 111.*

10 Vgl. *Walter 1999, S. 111.*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Jugendliche im Strafvollzug</b>	348	265	199	69	183	222	119	60	96	83
<b>Jugendliche in U-Haft</b>	203	178	185	132	116	84	75	124	92	105
<b>Anteil der inhaftierten Jugendlichen im litauischen Strafvollzug in %</b>	4	3,1	2,7	2,1	2,6	2,8	2,4	2,3	2,3	2,4

Die Aufgliederung der Strafgefangenen in Litauen nach der zu verbüßenden Haftzeit ergibt Ende 2006 einen Anteil von 36,8% mit einer zu erwartenden Haftdauer von mehr als fünf Jahren. Fast ein Viertel (21,6%) hat eine Freiheitsstrafe zwischen drei und fünf Jahren zu verbüßen (vgl. *Tab. 2*). Die Entwicklung seit 1997<sup>11</sup> zeigt, dass 2004-2006 der Anteil der Strafgefangenen, die längere Freiheitsstrafen verbüßen, leicht gesunken und der Anteil der eine kürzere Freiheitsstrafe verbüßenden Strafgefangenen leicht gestiegen ist: der Anteil der Freiheitsstrafe von 3 bis 6 Monate ist von 0,9% auf 3,6%, der Freiheitsstrafe von 6 bis 12 Monate von 2,7% auf 6,% gestiegen und der Freiheitsstrafe von 3 bis 5 Jahre ist von 31,3% auf 21,6% sowie der Freiheitsstrafe von 5 bis 10 Jahre von 27,9% auf 22,2% gesunken. Auf der anderen Seite ist der Anteil der Strafgefangenen, die eine Freiheitsstrafe von 10 bis 15 und von 15 bis 20 Jahre verbüßen, gestiegen (6,8% auf 10,9% und 0,1% auf 2,2%).

**Tabelle 2: Strafgefangene nach der zu verbüßenden Haftzeit 1998-2006 (jeweils 31.12. d. J.)**

Jahr		1998	1999	2000	2001	2003	2004	2005	2006
<b><i>Strafgefangene insgesamt</i></b>		<b>11.983</b>	<b>12.205</b>	<b>7.601</b>	<b>9.755</b>	<b>6.701</b>	<b>6.841</b>	<b>7.010</b>	<b>7.082</b>
<b><i>Haftzeit</i></b>									
<b>3-6 Monate</b>	Abs.	88	133	168	278	188*	285*	294*	252*
	%	0,7	1,1	2,2	2,8	2,8	4,2	4,2	3,6
<b>6-12 Monate</b>	Abs.	248	236	249	562	368	433	477	427
	%	2,1	1,9	3,3	5,8	5,5	6,3	6,8	6

11 Die offizielle Statistik zur Aufgliederung der Strafgefangenen nach der zu verbüßenden Haftzeit wird erst seit 1997 erfasst.

Jahr		1998	1999	2000	2001	2003	2004	2005	2006
1-3 Jahre	Abs.	3.416	3.258	2.062	3.236	2.094	2.239	2.335	2.273
	%	28,5	26,7	27,1	33,2	31,3	32,7	33,3	32,1
3-5 Jahre	Abs.	3.903	3.971	1.829	2.078	1.609	1.531	1.484	1.528
	%	32,6	32,5	24,1	21,3	24	22,4	21,2	21,6
5-10 Jahre	Abs.	3.486	3.681	2.363	2.545	1.597	1.465	1.492	1.570
	%	29,1	30,2	31,1	26,1	23,8	21,4	21,3	22,2
10-15 Jahre	Abs.	769	835	747	802	612	648	691	772
	%	6,4	6,9	9,8	8,2	9,1	9,5	9,9	10,9
15-20 Jahre	Abs.	15	29	112	169	139	143	136	154
	%	0,1	0,2	1,5	1,7	2,1	2,1	1,9	2,2
20-25 Jahre	Abs.	2	1	3	8	12	12	9	10
	%	0	0	0	0,1	0,2	0,2	0,1	0,1
Lebens- lang**	Abs.	56	61	68	77	82	85	92	96
	%	0,5	0,5	0,9	0,8	1,2	1,2	1,3	1,4

Anm.: \* Hier von 5 Tagen bis 6 Monaten, weil der Arrest, der hier auch mitgezählt wird (seit 01.05.2003), für 5 bis 90 Tagen verhängt werden kann. Ende 2003 verbüßten 64 und am Ende 114 Gefangene eine Arreststrafe.

\*\* Das litStGB sieht keine Möglichkeit für die Aussetzung zur Bewährung einer lebenslangen Freiheitsstrafe vor; es ist theoretisch nur möglich solche Personen im Wege einer Begnadigung (nach 20 Jahren Verbüßung) oder einer Amnestie zu entlassen, was noch nie passiert ist (vgl. *Lietuvos Respublikos Prezidento dekretas dėl malonės komisijos sudarymo ir jos nuostatų patvirtinimo* (Dekret des Präsidenten der Republik Litauen über die Gründung einer Begnadigungskommission und die Bestätigung ihrer Grundordnung). 25.03.2003, Nr. 29 (Žin., 2003, Nr. 30-1242).

Eine deutlich positive Tendenz lässt sich vor allem erkennen, wenn man die absoluten Zahlen vergleicht: Mit Freiheitsstrafe von 3 bis zu 10 Jahren wurden 2006 nur halb so viele Straftäter bestraft wie 1997.

Das Problem der hohen Gefangenenrate in Litauen wird in erster Linie durch lange Freiheitsstrafen verursacht. Die durchschnittliche Dauer der verhängten Freiheitsstrafen betrug im Jahr 2006 4 Jahre und 10 Monate. Die durchschnittliche Dauer der real zu verbüßenden Freiheitsstrafe war im Jahr 2006 allerdings nur halb so lang: Sie betrug durchschnittlich 2 Jahre und einen Monat. Der Grund hierfür war und bleibt die Entlassung aus dem Strafvollzug zur Bewährung und vorgenommene Amnestien (s. u.). Diese Tendenz ist in den letzten 9 Jahren in Litauen zu beobachten (vgl. Tab. 3). Es ist allerdings zu bemerken,

dass frühere Amnestien die durchschnittliche Dauer der real verbüßten Freiheitsstrafen deutlicher beeinflusst haben als dies durch die neue (mildere) Gesetzgebung der Fall ist.

**Tabelle 3: Durchschnittliche Dauer der verhängten Freiheitsstrafen und der real verbüßten Freiheitsstrafe 1999-2006 (jeweils zum 31.12. d. J.)**

<b>Jahr</b>	<b>Durchschnittliche Dauer der verhängten Freiheitsstrafe</b>	<b>Durchschnittliche Dauer der real verbüßten Freiheitsstrafe</b>
<b>1999</b>	4 J. 4 Mon.	2 J. 2 Mon.
<b>2000</b>	4 J. 8 Mon.	2 J. 1 Mon.
<b>2001</b>	4 J. 8 Mon.	1 J. 8 Mon.
<b>2002</b>	4 J. 4 Mon.	1 J. 10 Mon.
<b>2003</b>	4 J. 11 Mon.	2 J. 5 Mon.
<b>2004*</b>	4 J. 10 Mon.	2 J. 6 Mon.
<b>2005*</b>	5 J.	2 J.
<b>2006*</b>	4 J. 10 Mon.	2 J. 1 Mon.

Anm.: \* Ohne Arreststrafe.

**Tabelle 4: Neu eingewiesene und entlassene Strafgefangene in Litauen 1998-2006**

Jahr	1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*	2005*	2006*
<b>Zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilte**</b>	7.532	7.457	9.723	9.301	8.677	7.130	6.667	6.999	5.601
<b>Index (1998 = 100)</b>	100	99	129	124	115	95	89	93	74
<b>Neu eingewiesene Strafgefangene</b>	6.468	6.397	5.334	6.838	6.614	5.427	5.338	5.477	5.208
<b>Index (1998 = 100)</b>	100	99	83	106	102	84	83	85	81
<b>Entlassene Strafgefangene</b>	5.052	5.672	9.727	4.399	6.498	7.748	5.296	5.291	5.010
<b>Index (1998 = 100)</b>	100	112	193	87	129	153	105	105	99
<b>Differenz zwischen Zugängen und Entlassenen</b>	+1.416	+725	-4.393	+2.439	+116	-2.321	+42	+186	+198

Anm.: \* Zusammen mit Arreststrafe (seit 01.05.2003).

\*\* Zusammen mit lebenslanger Freiheitsstrafe.

Aus *Tab. 4* lässt sich ersehen, dass die Anzahl neu eingewiesener Strafgefangener in den letzten Jahren nicht merklich gestiegen ist. Ferner zeigt sich, dass regelmäßig mehr Strafgefangene eingewiesen als entlassen wurden. Nur die umfangreiche Amnestie im Jahr 2000 stellte eine Ausnahme dar. Diese Amnestie war auch der Grund dafür, dass weniger Strafgefangene in die Strafanstalten eingewiesen wurden, weil sie z. T. gleich nach der Verurteilung amnestiert und freigelassen wurden. Im Jahr 2003 wurden allerdings erstmals „regulär“ weniger Verurteilte eingewiesen, vor allem aufgrund der neuen Gesetzgebung, obwohl eine weitere Amnestie ebenfalls Auswirkungen hatte (s. u.). Im hier betrachteten Fünfjahreszeitraum verdeutlichen die Indexpunkte (bezogen auf 1998 = 100) die unterschiedliche Entwicklung eindrucksvoll. Die Zahl unbedingter Freiheitsstrafen nahm gegenüber 2002 um 20 Indexpunkte (-18%) ab, die Zahl neu eingewiesener Gefangener in vergleichbarem Umfang. Die jährlichen Entlassungen nahmen dagegen insgesamt um 53% zu, was die im gleichen Zeitraum erheblich gesunkenen Gefangenenraten erklärt.

Daneben ist bemerkenswert, dass ca. 50-60% der Freigelassenen zur Bewährung entlassen wurden (Strafstaussetzung). Ein Teil (ca. 300-600 Strafgefangene pro Jahr, s. u.) von ihnen kehrt allerdings aufgrund eines Widerrufs der Strafstaussetzung in die Strafanstalten zurück und wird dann auch zu den neu eingewiesenen Strafgefangenen gezählt. Ca. 40% der in die Strafanstalten neu eingewiesenen Gefangenen verbüßen eine Freiheitsstrafe zum ersten Mal. In der Peri-



ode 1995-1999 lag der Anteil der nicht zum ersten Mal bestraften Verurteilten unter allen untergebrachten Strafgefangenen durchschnittlich bei 23%, 2000-2002 schon bei 28%.<sup>12</sup>

Die Altersstruktur der Strafgefangenen spiegelt in Litauen wie überall nicht die Altersverteilung in der Bevölkerung wider. Am 31.12.2006 waren bei den eine Freiheitsstrafe verbüßenden Insassen der Justizvollzugsanstalten 50,7% jünger als 30 Jahre (vgl. *Tab. 5*). Unter diesem Gesichtspunkt gab es in den letzten Jahren keine Veränderungen.

**Tabelle 5: Strafgefangene nach Altersgruppen 1997-2006 (jeweils zum Ende d. J.)**

Jahr		1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*	2005*	2006*
<b>Gefangene insgesamt</b>		<b>11.983</b>	<b>12.205</b>	<b>7.601</b>	<b>9.755</b>	<b>9.414</b>	<b>6.701</b>	<b>6.841</b>	<b>7.010</b>	<b>7.082</b>
<b>Bis 21 Jahre</b>	Abs.	1.826	1.863	970	1.414	1.478	902	871	902	880
	%	15,2	15,2	12,8	14,5	15,7	13,5	12,7	12,9	12,4
<b>21-30 Jahre</b>	Abs.	4.857	4.978	3.139	4.132	3.887	2.821	2.873	2.843	2.709
	%	40,5	40,8	41,3	42,3	41,3	42,1	42	40,6	38,3
<b>31-40 Jahre</b>	Abs.	3.184	3.415	2.149	2.457	2.346	1.714	1.775	1.878	2.011
	%	26,6	28,0	28,3	25,2	24,9	25,6	25,9	26,8	28,4
<b>41-50 Jahre</b>	Abs.	1.558	1.423	952	1.288	1.246	902	940	986	1.033
	%	13,0	11,7	12,5	13,2	13,2	13,5	13,7	14,1	14,6

12 *Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos direktoriaus įsakymas dėl tipinės naujai atvykusių į pataisos įstaigą nuteistųjų adaptacijos programos ir tipinės nuteistųjų integracijos į visuomenę programos patvirtinimo* (Verordnung des Direktors der Strafvollzugsabteilung des Justizministeriums der Republik Litauen über die Bestätigung des typischen Programms der Adaption der in die Besserungseinrichtung neu eingewiesenen Verurteilten und des typischen Programms der Integration der Verurteilten in die Gesellschaft, Daten in der Situationsanalyse). 24.05.2004, Nr. 4/07-132 (Žin., 2004, Nr.87-3192), S. 3. Dies zeigt nicht die Rückfälligkeit, sondern nur die Population der Strafgefangenen.

Jahr		1998	1999	2000	2001	2002	2003*	2004*	2005*	2006*
<b>51-60 Jahre</b>	Abs.	469	426	315	370	340	278	301	315	350
	%	3,9	3,5	4,1	3,8	3,6	4,1	4,4	4,5	4,9
<b>Älter als 60 Jahre</b>	Abs.	89	100	76	94	117	84	81	86	99
	%	0,8	0,8	1,0	1,0	1,7	1,3	1,2	1,2	1,4

Anm.: \* 2003-2006 zusammen mit den zu einer Arreststrafe Verurteilten.

Eine Aufteilung der Strafgefangenen unter dem Gesichtspunkt der Deliktsstruktur verdeutlicht, dass Diebstahl (26,4%) und Mord/Totschlag (22,5%) an den ersten beiden Stellen stehen, gefolgt von Raub (20,5%) an dritter Stelle (2006) (vgl. *Tab. 6*). Auffallend ist dabei, dass die absolute Zahl der für Diebstahl verurteilten Strafgefangenen 2004 (und auch in späteren Jahren) im Vergleich zu 1995 auf weniger als die Hälfte und ihr Anteil unter allen Strafgefangenen um 20% gesunken ist. Das hat nicht nur damit zu tun, dass im Jahr 2002 um 14% weniger Diebstähle als im Jahr davor registriert und im Jahr 2003 um 7% weniger Diebstähle aufgeklärt wurden, sondern auch damit, dass die Gerichte nach Inkrafttreten des neuen StGB für solche Taten mildere Strafen (abhängig von der Schwere des Diebstahls – gemeinnützige Arbeit, Freiheitsbeschränkung, Arrest, Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bzw. die Aussetzung der letzten drei Strafen zur Bewährung) verhängen können.

**Tabelle 6: Strafgefangene nach Deliktsart 1998-2006 (jeweils am Ende d. J.)**

Jahr		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Strafgefangene insgesamt, davon*:</b>		11.983	12.205	7.601	9.755	9.414	6.701	6.841	7.010	7.082
<b>Diebstahl</b>	Abs.	5.325	5.085	2.322	3.489	3.118	1.835	1.770	1.903	1.870
	%	44,4	41,7	30,5	35,8	33,1	27,4	25,9	27,1	26,4
<b>Raub</b>	Abs.	1.880	2.158	1.703	2.215	2.405	1.820	1.674	1.488	1.438
	%	15,7	17,7	22,4	22,7	25,6	27,2	24,5	21,2	20,5
<b>Mord/Totschlag</b>	Abs.	1.505	1.552	1.446	1.586	1.576	1.385	1.418	1.549	1.592
	%	12,6	12,7	19,0	16,3	16,7	20,7	20,7	22,1	22,5
<b>Vergewaltigung</b>	Abs.	531	557	447	525	450	390	348	376	380
	%	4,4	4,6	5,9	5,4	4,8	5,8	5,1	5,4	5,4

Jahr		1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Strafgefangene insgesamt, davon*:</b>		11.983	12.205	7.601	9.755	9.414	6.701	6.841	7.010	7.082
<b>Rowdytum***</b>	Abs.	508	665	258	314	295	130	82	109	135
<b>Verletzung der öff. Ordnung</b>	%	4,2	5,4	3,4	3,2	3,1	1,9	1,2	1,6	1,9
<b>Schwere Körperverletzung</b>	Abs.	308	319	221	261	231	242	275	302	292
	%	2,6	2,6	2,9	2,7	2,5	3,6	4	4,3	4,1
<b>Räuberische Erpressung</b>	Abs.	221	253	195	179	170	99	83	93	115
	%	1,9	2,1	2,6	1,8	1,8	1,5	1,2	1,3	1,6
<b>Betrug</b>	Abs.	207	248	138	99	89	73	110	162	188
	%	1,7	2,0	1,8	1,0	0,9	1,1	1,6	2,3	2,7
<b>Drogendelikte</b>	Abs.	149	249	187	306	353	296	299	313	372
	%	1,2	2,0	2,5	3,1	3,8	4,4	4,4	4,5	5,3
<b>Kriminelle Vereinigung</b>	Abs.	29	35	14	24	20	9	14	13	20
	%	0,2	0,3	0,2	0,3	0,2	0,1	0,2	0,2	0,3
<b>Fahrlässige Tötung</b>	Abs.	16	14	14	10	8	9	10	10	11
	%	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
<b>Bestechung</b>	Abs.	14	10	6	9	12	0	3	0	0
	%	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0	0	0	0

Anm.: \* Die Liste ist nicht vollständig, die anderen Straftaten fehlen. 2003-2006 zusammen mit den zu einer Arreststrafe Verurteilten.

\*\* Ohne schweren Diebstahl.

\*\*\* Ein typischer sowjetischer Straftatbestand, dessen Merkmale sehr unkonkret im litStGB beschrieben wurden. Inhaltlich ähnelt das „Rowdytum“ dem deutschen „Landfriedensbruch“ (§ 125 StGB). Im neuen litStGB wurde ein inhaltlich ähnlicher Straftatbestand „Verletzung der öffentlichen Ordnung“ geregelt.

Die Verteilung der Strafgefangenen in Litauen nach ihrer *Ausbildung* ist in *Tab. 7* dargestellt. Die gesamte Bevölkerung Litauens wurde nach Ergebnissen der letzten Volkszählung (April 2001) hinsichtlich des erreichten Bildungsabschlusses (bezogen auf Einwohner, die älter als 10 Jahre sind) unterschieden: Hochschul-/Universitätsausbildung 12,6%, Berufsausbildung 19,3%, Abitur 27,2%, Grundausbildung (9 oder 10 Klassen) 15%, Anfangsausbildung (4 Klassen) 20,8%, ohne Ausbildung 4,6%. Die Strafgefangenen mit Hochschul-/Universitätsausbildung und Berufsausbildung sind demnach im Strafvollzug – im Vergleich zur gesamten Bevölkerung – unterproportional häufig vertreten. Dieser im Verhält-

nis zur Bevölkerung unterdurchschnittliche Bildungsgrad erschwert ihre Integration in den Arbeitsmarkt nach der Entlassung aus dem Strafvollzug.

**Tabelle 7: Verteilung der Strafgefangenen nach ihrer Ausbildung 2000-2006 (jeweils zum 31.12. d. J.)**

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Hochschul-/Universitätsausbildung</b>	1,1%	1,3%	1,0%	0,8%	1,1%	1,4%	1,5%
<b>Berufsausbildung</b>	8,3%	6,3%	5,7%	4,7%	5,4%	7,3%	5,7%
<b>Abitur*</b>	44,8%	41,1%	40,7%	40,8%	39,8%	37%	37,6%
<b>Grundausbildung (9 oder 10 Klassen)</b>	32,4%	36,5%	34,6%	39,1%	39,1%	37,2%	36,4%
<b>Anfangsausbildung (4 Klassen)</b>	12,9%	14,5%	17,6%	14,0%	13,3%	15,7%	17,1%
<b>Ohne Ausbildung</b>	0,5%	0,5%	0,5%	0,7%	1,3%	1,5%	1,7%

Anm.: \* Ein erfolgreicher Abschluss der Mittelschule, der zu Studium berechtigt.

Der Anteil der Ausländer stellt den bedeutsamsten Unterschied zwischen der Gefangenenpopulation in Litauen und den meisten westeuropäischen Ländern dar. Im litauischen Strafvollzug befanden sich am 01.08.2007 nur 55 ausländische Staatsbürger (ca. 0,8%; 0,7% 2006; 0,8% 2005; 0,6% 2004; 1,4% 2003). Hierzu sei erwähnt, dass nicht alle anderen Gefangenen litauischer Nationalität sind (z. B. Russen, Polen, Weißrussen etc.).<sup>13</sup> Sie sind aber alle Staatsangehörige der Republik Litauen, wohnen schon seit langem in Litauen, haben sich in die Gesellschaft integriert und werden in der Statistik nicht getrennt betrachtet. Im Strafvollzug sind alle Nationalitäten proportional vertreten.<sup>14</sup>

Ein besonders sensibles Thema stellen hingegen die Daten über im Strafvollzug verstorbene Gefangene dar, insbesondere wenn es um Suizid oder Tötung geht (vgl. *Tab. 8*).<sup>15</sup>

13 Nach den Ergebnissen der letzten Volkszählung (April 2001) lebten in Litauen 83,5% Litauer, 6,7% Polen, 6,3% Russen, 1,2% Weißrussen, 0,7% Ukrainer und 2,5% andere Nationalitäten.

14 Persönliche Mitteilung der Leiter der Strafanstalten in *Vilnius* und in *Pravieniškės*, weil solche Daten nur in Strafanstalten, nicht aber landesweit erfasst werden.

15 *Kalėjimų departamento bei jam pavaldžių įstaigų ir valstybės įmonių 2003-2006 metų veiklos pagrindiniai duomenys* (Berichte über Grunddaten der Tätigkeit der Strafvollzugsabteilung des Justizministeriums und ihr untergeordnete Einrichtungen 2003-2006).

**Tabelle 8: Im Strafvollzug verstorbene Gefangene**

<b>Jahr</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Anzahl der gestorbenen Strafgefangenen, davon:</b>	32	42	29	24	30	33	12	25	27
<b>- Wegen einer Krankheit</b>	-	-	-	-	16	13	6	12	20
<b>- Durch Suizid</b>	-	-	9	13	9	14	4	11	6
<b>- Aufgrund Tötungsdeliktes</b>	-	-	-	-	5	5	2	1	-

Litauen gehört schon lange zu den europäischen Ländern mit den höchsten Suizidraten. Jedes Jahr begehen über 1.000 Menschen in Litauen Suizid. Das bedeutet für das Jahr 2006 31 Suizide auf 100.000 Einwohner (im Jahr 2002 gab es noch über 1.500 Suizide und damit fast 45 Suizide auf 100.000 Einwohner, vgl. unten 3.1, *Abb. 11*). Diese Information ist auch für den Strafvollzug wichtig. Höhere Suizidraten in der Bevölkerung bedeuten normalerweise auch häufigere Suizide im Strafvollzug, da die psychische Belastung in der Regel viel intensiver ist als in Freiheit. Dies stellt auch eine interessante kriminologische Frage über Registrierung und Aufklärung der möglichen Mordfälle dar, die hinter dem Begriff „Suizid“ versteckt sein könnten. Solche kriminologischen Forschungen wurden bislang in Litauen (auch für den Strafvollzug) jedoch nicht durchgeführt.

Die Belegung der Strafanstalten lag in Litauen am 01.07.2002<sup>16</sup> noch bei 114,1%,<sup>17</sup> am 01.01.2004 nur bei 84,2% (am 01.10.2007 bei 78,7%; dazu im Vergleich in Deutschland am 31.03.2002 bei 96,2% und am 31.03.2003 schon bei 103,9% (am 31.03.2005 bei 101,3%, am 31.03.2007 bei 94%).<sup>18</sup> Die Anzahl der Plätze für Untersuchungs- und Strafgefangene lag Anfang 2003 bei 9.578. Dies sind 363 Plätze weniger als im Jahr 2002, weil teilweise Hafräume in Plätze für die Verbüßung der Arreststrafe umfunktioniert wurden. Im Jahr 2005 wurde eine offene Kolonie<sup>19</sup> in *Kybartai* mit 396 Haftplätzen geschlossen und eine entsprechende Abteilung im 2. *Pravieniškės* Besserungshaus eingerichtet. Hier verbüßten am 01.01.2006 insgesamt nur 47 Strafgefangene ihre Freiheitsstrafe. In *Kybartai* wurde Ende 2005 ein renoviertes Besserungshaus eingerichtet. Die Anzahl der Plätze für Untersuchungs- und Strafgefangene lag in Litauen am Anfang des Jahres 2007 bei 9.874.<sup>20</sup>

Die Straf- und Untersuchungshaftanstalten bzw. anderen Einrichtungen des Strafvollzuges sind in Litauen jedoch sehr unterschiedlich belegt. So gibt es trotz der günstigen Belegung insgesamt manch überbelegte Anstalt. Ein Brennpunkt für Konflikte und Auseinandersetzungen liegt in den drei höchstbelegten

16 Im Jahr 2000 war die Überbelegung noch größer. Das betonte auch das Anti-Folter Komitee des Europarates (*Committee for the Prevention of Torture, CPT*) in seinem Bericht. Vgl. *CPT* 2001, S. 29 ff. Der Parlamentskontrolleur (Ombudsmann) berichtet in seinem Bericht 2002 über die totale Überbelegung einiger Anstalten zum 01.01.2002: Untersuchungshaftanstalt in *Šiauliai* – 240%, *Vilnius (Lukiškės)* Untersuchungshaftanstalt-Gefängnis – 183%, *Pravieniškės* 1. BAK des verstärkten Regimes – 143%, *Alytus* BAK des strengen Regimes 141%, *Marijampolė* BAK des strengen Regimes – 138%, Krankenhaus des Strafvollzuges – 171%. Vgl. *Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių metinė ataskaita už 2002 m.* (im Folgenden zitiert als *Jahresbericht der Parlamentskontrolleure 2002*). Am 23.03.1999 war die Grundfläche für einen Gefangenen: in der *Pravieniškės* 2. BAK des verstärkten Regimes – 1,67 m<sup>2</sup>, in der *Alytus* BAK des strengen Regimes – 1,74 m<sup>2</sup>; in der *Šiauliai* Untersuchungshaftanstalt – 1,75 m<sup>2</sup>; *Pravieniškės* 1. BAK des verstärkten Regimes – 1,85 m<sup>2</sup>, *Marijampolė* BAK des verstärkten Regimes – 2,07 m<sup>2</sup>, *Vilnius (Lukiškės)* Untersuchungshaftanstalt und Gefängnis – 2,16 m<sup>2</sup>; *Vilnius* BAK des strengen Regimes – 2,28 m<sup>2</sup>; *Panevėžys* BAK des allgemeinen Regimes (für Frauen) – 3,08 m<sup>2</sup>. Vgl. *Jahresbericht der Parlamentskontrolleure 1999*. Vgl. auch *MacDonald* 2004, S. 13 ff.

17 Im Durchschnitt kommen auf 100 Haftplätze 114 Gefangene.

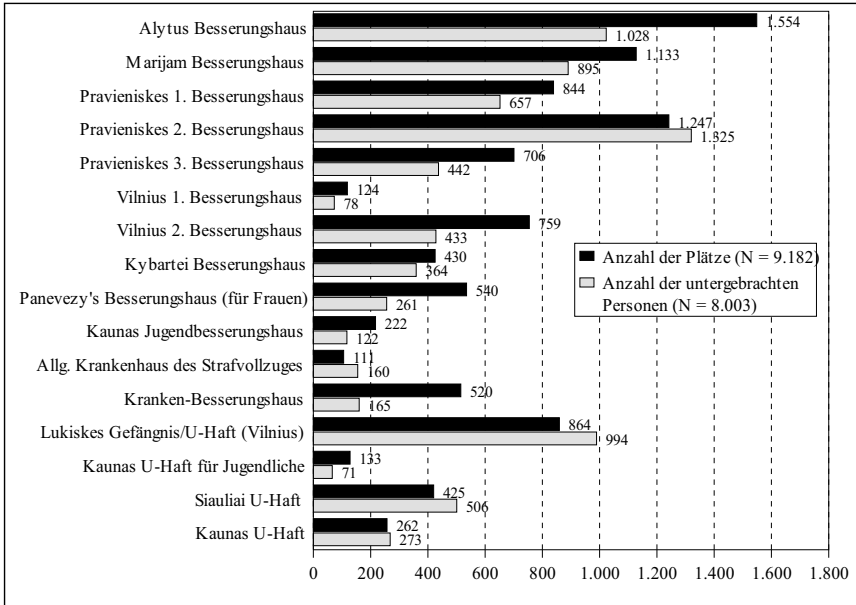
18 Vgl. *ICPS* 2010; *Statistisches Bundesamt* (Justizvollzug).

19 Der Begriff „Kolonie“ (in sowjetischer Zeit „Besserungsarbeitskolonie“) wird im litauischen Strafvollstreckungsgesetzbuch für Strafanstalten gebraucht und entspricht in etwa dem Begriff „Gefängnis“ in Deutschland.

20 *Kalėjimų departamento bei jam pavaldžių įstaigų ir valstybės įmonių 2003-2006 metų veiklos pagrindiniai duomenys* (Berichte über Grunddaten der Tätigkeit der Strafvollzugsabteilung des Justizministeriums und ihr untergeordneter Einrichtungen 2003-2006).

Kolonien in *Pravieniškės*, *Alytus* und *Marijampolė* sowie in den Untersuchungs-  
haftanstalten (vgl. *Abb. 2*).<sup>21</sup>

**Abbildung 2: Belegung der Strafanstalten am 01.10.2007**



Das Problem der ungleichmäßigen Belegung blieb in Litauen auch nach Inkrafttreten des neuen litStGB und StVollstrGB bestehen. Die Strafanstalten für Gefangene, die wegen fahrlässiger Straftaten oder für zum ersten Mal begangene, nicht schwere vorsätzliche Straftaten verurteilt wurden, standen halbleer, während Strafanstalten für Rückfälltäter stetig voller wurden. Die Kriterien für die Verteilung der zu einer Freiheitsstrafe Verurteilten auf die konkreten Strafanstalten wurden seitdem mehrere Male korrigiert.

Für einen Strafgefangenen werden in Litauen pro Tag ca. 48 Lt.<sup>22</sup> (ca. 14 € 2006) ausgegeben. Die jährlichen Kosten für das Strafvollzugswesen sind in Litauen seit 2001 erheblich angestiegen (vgl. *Tab. 9*).

21 Zur Überbelegung der Untersuchungshaftanstalt in *Šiauliai* vgl. EGMR *Karalevičius v. Lithuania* 07.04.2005 (Nr. 53254/99) (Verstoß gegen Art. 3 EMRK).

22 Durchschnittswerte für alle Strafvollzugsanstalten. Die Kosten in den verschiedenen Anstalten sind ganz unterschiedlich: von 29 Lt. (ca. 8 €) im *Alytus* Besserungshaus bis

**Tabelle 9: Staatliche Ausgaben für das Strafvollzugssystem  
(in Mio. €)<sup>23</sup>**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
<b>Ausgaben insgesamt</b>	27,4	30	35,3	38,7	41,2	49,6	53,1	73,7	61,1
<b>Davon für die Renovierung und Bauarbeiten</b>	1,8	1,9	2,3	3,3	4	4,3	4,6	24,8	12,6

## 2. Hintergründe und Erklärungsmuster im Überblick: Diskurs über Kriminalitätsentwicklung, Kriminalpolitik, Strafrechtsreformen, Sanktionspraxis der Gerichte

### 2.1 Kriminalitätsentwicklung in Litauen 1990-2006

Die Kriminalpolitik in Litauen seit 1990 – oder besser gesagt das Fehlen einer zielgerichteten Kriminalpolitik – ist durch besondere wirtschaftliche, soziale und rechtliche Umbruchumstände geprägt. Der wieder aufgebaute neue Staat musste eine große Zahl innen- und außenpolitischer Probleme lösen. Die schnell steigende Kriminalität in Litauen<sup>24</sup> war einer der Gründe für einen deutlichen Anstieg der Strafgefangenenpopulation und auch für die Verschärfung der strafrechtlichen Gesetzgebung und Sanktionspraxis.<sup>25</sup> Dies schien, ohne Rück-

---

zu 122 Lt. (ca. 35 €) im allgemeinen Krankenhaus des Strafvollzuges sowie 131 Lt. (ca. 38 €) im Jugendbesserungshaus und 136 Lt. (ca. 39 €) im *Kybartai* Besserungshaus (2006).

23 Vgl. Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas dėl Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos 2005-2007 metų Strateginio veiklos plano patvirtinimo (Verordnung des Justizministers der Republik Litauen über die Bestätigung des Strategischen Plans der Strafvollzugsabteilung des Justizministeriums der Republik Litauen für 2005-2007), 03.02.2005, Nr. 1R-34; Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas dėl Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos 2007-2009 metų Strateginio veiklos plano patvirtinimo (Verordnung des Justizministers der Republik Litauen über die Bestätigung des Strategischen Plans der Strafvollzugsabteilung des Justizministeriums der Republik Litauen für 2007-2009), 19.02.2007, Nr. 1R-68. <http://www.kalejimudepartamentas.lt>.

24 Vgl. *Dapšys* 1998; *Dapšys/Čepas* 1998; *Sakalauskas* 1999; *Grigaravičius* 2002; *Justickis* 2001, S. 305 ff.

25 Vgl. *Dapšys* 1995; *Leps/Krastins/Justickis* 1998; *Council of Europe* 1997.

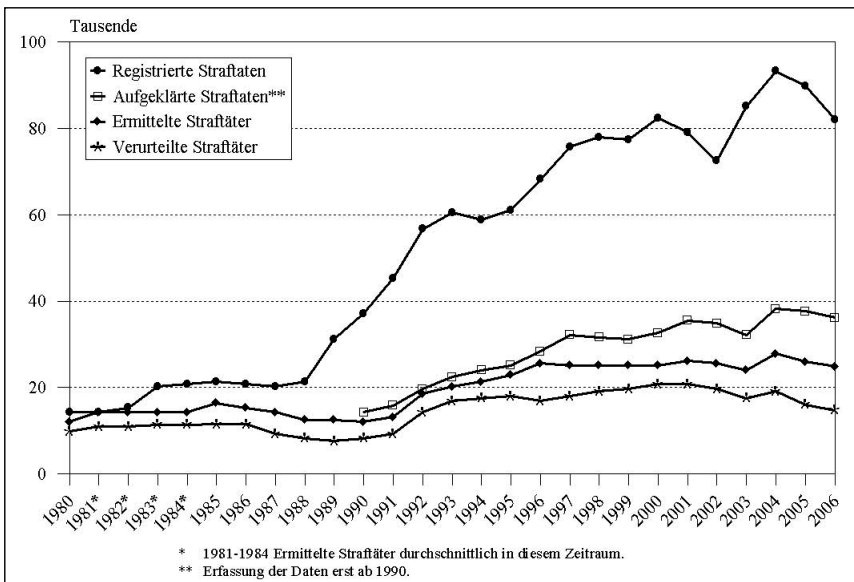


sicht auf weitere Folgen, die einfachste und effektivste Lösung zu sein, die insbesondere auch die Situation im Strafvollzug betraf.<sup>26</sup>

Die *Kriminalitätsentwicklung* in Litauen ist in den *Abb. 3 u. 4* dargestellt. Die Anzahl der registrierten Straftaten stieg von 1988 bis 2006 auf fast das Vierfache (von 21.337 auf 82.155) an. Die Anzahl der aufgeklärten Straftaten und ermittelten Straftäter sowie der verurteilten Straftäter hat sich mehr als verdoppelt. Die gleiche steigende Tendenz ergibt sich auch bei der Berechnung wichtiger Kriminalitätsdaten bezogen auf 100.000 Einwohner (*Kriminalitätsbelastungsziffer* bzw. *Verurteiltenziffer*).

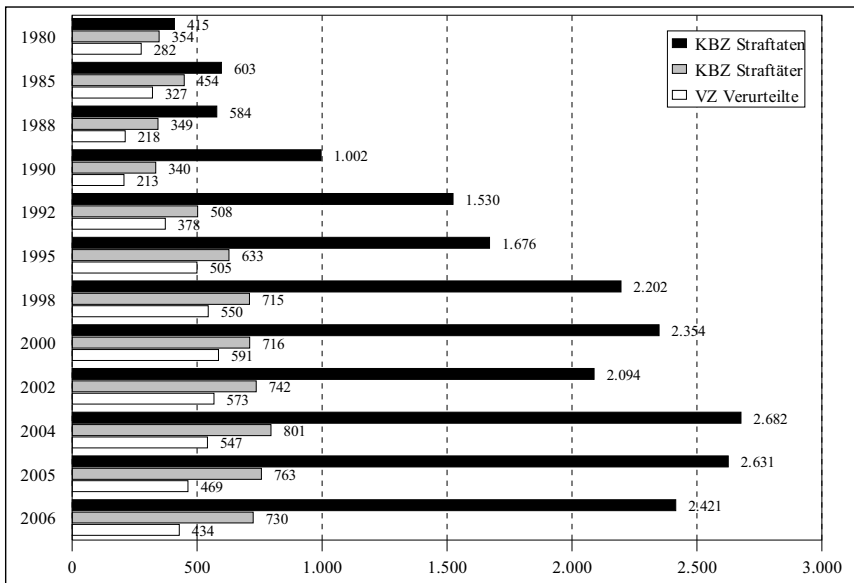
Die dargestellte Entwicklung der Kriminalität hat (zusammen mit den unten dargestellten strafpolitischen Faktoren) zu der Überbelegung der litauischen Strafanstalten geführt. Das wird noch deutlicher, wenn man die Entwicklung bestimmter Straftaten betrachtet, die in vielen Ländern, auch in Litauen, die „Hauptlieferanten“ für den Strafvollzug sind: Gewaltstraftaten, Straftaten gegen das Eigentum und Drogendelikte.

**Abbildung 3: Kriminalitätsentwicklung 1980-2006**



26 Vgl. *Prapiestis* 1995; *Blaževičius* 2000; *HURIST projektas* 2002, S. 41-42; *Švedas* 2003a, S. 11; *Švedas* 2003b, S. 23, 53 ff.; *Švedas* 2005; *Švedas* 2006.

**Abbildung 4: Kriminalitätsbelastungsziffer auf 100.000 Einwohner 1980-2006**



Die Dynamik der wichtigsten Straftaten, die einen direkten Einfluss auf die Strafvollzugspopulation haben, ist in *Abb. 5* und *Abb. 6* dargestellt. Besonders wichtig sind in diesem Sinne die Mord- und Totschlagsfälle:<sup>27</sup> Erstens sind für diese Straftaten besonders lange Freiheitsstrafen<sup>28</sup> vorgesehen, zweitens werden die in den Medien dargestellten Tötungsdelikte zu „Prophezeiungen“ der strengeren Kriminalpolitik allgemein, sowohl in der Bevölkerung, als auch bei den Politikern.

Das gleiche gilt auch für andere *Gewaltstraftaten* sowie für Drogendelikte. Der große Anteil an diesen Straftaten erklärt andererseits auch teilweise die hohe Gefangenenpopulation im Vergleich mit den Ländern, in denen diese Straftaten nicht so häufig begangen werden. Z. B. lag Litauen (zusammen mit

27 Im litStGB wird nicht zwischen Mord und Totschlag unterschieden. § 129 des litStGB hat zwei Absätze: In Abs. 1 ist der einfache Totschlag kriminalisiert, im Abs. 2 ist der Totschlag unter den erschwerenden Umständen (z. B. Tötung eines Minderjährigen, einer Schwangeren, der Eltern oder eines eigenen Kindes, zweier oder mehrerer Personen, quälend oder anders grausam u. ä.; insgesamt 12 Punkte) kriminalisiert, der faktisch mit dem Mord im Sinne des § 211 des deutschen StGB vergleichbar ist.

28 Von 5 bis 20 Jahre oder lebenslange Freiheitsstrafe.

Lettland) Anfang 2007 nach einer Statistik über die Mord-/Totschlagsfälle auf 1.000 Einwohner auf dem 8. Platz in der Welt (nach Kolumbien (0,62), Südafrika (0,5), Jamaika (0,32), Venezuela (0,32), Russland (0,2), Mexiko (0,13), Estland (0,11) und Lettland (0,1). Demgegenüber fand sich Deutschland auf Platz 49 (0,01), die USA lagen auf Platz 24 (0,04).<sup>29</sup>

Die *Eigentumsdelikte* betragen in den meisten Ländern von 2/3 bis 4/5 aller registrierten Straftaten (in Litauen ca. 80%). Ihre Entwicklung ist besonders für den Strafvollzug wichtig, insbesondere dann, wenn Alternativen für die Freiheitsstrafe fehlen, wie das in Litauen bis 2003 der Fall war.

Die Entwicklung der registrierten *Drogenkriminalität* in Litauen im Zeitraum 1990-2006 ist in *Tab. 10* dargestellt. Es ist festzustellen, dass die Zahl der Drogendelikte in den letzten 15 Jahren drastisch zugenommen hat.<sup>30</sup> Allerdings machen Drogendelikte nach wie vor nur einen geringen Anteil der Gesamtkriminalität aus (2006: 2%, vgl. *Tab. 10*). Die Anzahl der Gefangenen, die wegen eines Drogendelikts verurteilt wurden, ist zwar noch nicht so hoch, weist aber eine steigende Tendenz auf.

In *Tab. 11a/11b* sind die wichtigsten Daten zur Kriminalität und zur Strafverfolgung in Litauen zusammengefasst.

---

29 Vgl. [http://www.nationmaster.com/graph-T/cr/mur\\_percap](http://www.nationmaster.com/graph-T/cr/mur_percap) (zuletzt abgerufen am 22.03.2010). Quelle für diese Statistik ist das Seventh United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems, covering the period 1998 - 2000 (*United Nations Office on Drugs and Crime, Centre for International Crime Prevention*).

30 In Deutschland ist die Zahl der wegen Drogendelikten Inhaftierten seit den 1980er Jahren stetig angestiegen, vgl. *Dünkel/Kunkat* 1997, S. 29 ff. Die gleiche Tendenz wird auch aus vielen anderen europäischen Ländern berichtet.

Abbildung 5: Registrierte schwere Straftaten 1980-2006

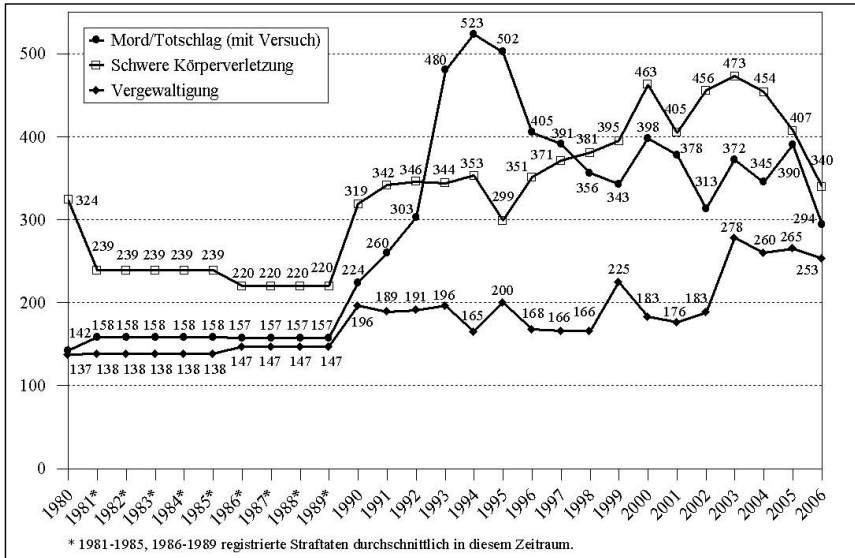


Abbildung 6: Gewichtige registrierte Eigentums- und Vermögensdelikte 1984-2006

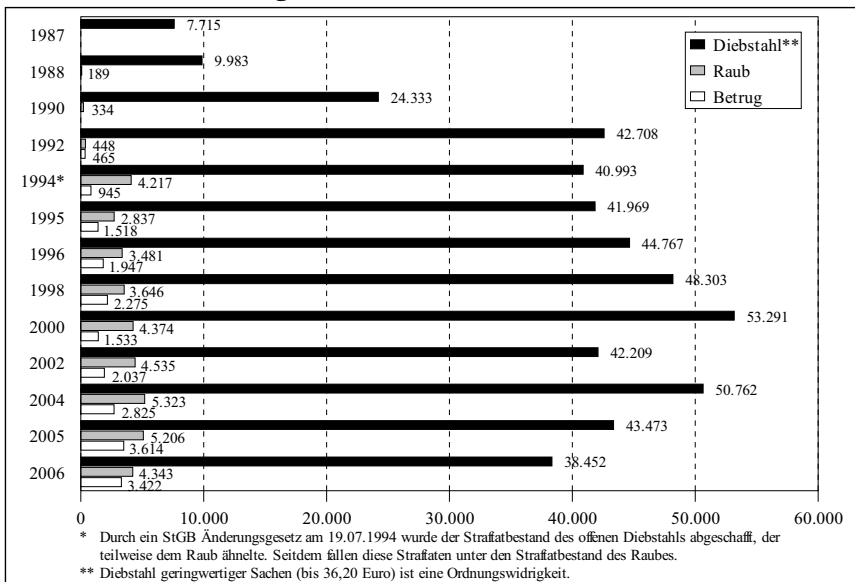


Tabelle 10: Drogenkriminalität in Litauen 1990–2006

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Registrierte Drogendelikte	76	121	239	302	334	395	511	630	620	696	926	1.039	937	1.027	1.551	1.814	1.665
Drogendelikte auf 100.000 Einwohner	2,1	3,3	6,5	8,2	9,1	10,9	14,2	17,6	17,5	19,7	26,5	29,8	27,0	29,8	45,0	53,0	49,0
Anteil unter allen registrierten Straftaten in %	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6	0,6	0,8	0,8	0,8	0,9	1,1	1,3	1,3	1,2	1,7	2,0	2,0
Aufgeklärte Drogendelikte in %	73,4	67,0	85,3	79,3	88,6	82,6	89,8	86,2	84	82,3	88,1	88,3	84,7	76,1	72,9	79,2	80,7
Ermittelte Straftäter	---	---	---	---	---	---	397	452	422	442	558	699	575	580	869	1.010	1.042
Wegen Drogendelikten verurteilte Personen	---	---	---	---	---	---	---	---	357	395	515	662	603	537	834	909	970

Tabelle 11a: Die wichtigsten Daten zur Kriminalität und Strafverfolgung in Litauen

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Anzahl der Strafanzeigen bei der Polizei*	79.191	91.282	107.733	108.141	102.802	103.453	118.210	134.496
Registrierte Straftaten*	37.056	44.984	56.615	60.378	58.634	60.819	68.053	75.816
Eingeleitete Strafverfahren	---	---	55.534	59.626	56.129	59.858	66.680	74.314
Aufgeklärte Straftaten	14.203	15.674	19.368	22.203	23.847	25.201	28.127	32.386
Aufgeklärte Straftaten in %	42,2	37,4	35,5	36,8	40,8	40,0	41,3	42,8
Ermittelte Straftatverdächtige	12.556	13.268	18.810	20.424	21.290	22.969	22.269	25.542
Anklageerhebung bei Gericht	---	---	14.736	17.618	19.968	19.630	22.149	26.191
Verurteilte Personen	7.870	9.237	13.975	16.890	17.495	18.344	16.983	18.100
Davon zu einer (unbedingten) Freiheitsstrafe	---	---	---	---	---	---	---	---

\* Das bedeutet, dass nicht alle registrierte Strafanzeigen als Straftaten registriert werden (wegen der Aussichtslosigkeit sie aufzuklären, fehlenden Straftäters, Irrtums des Anzeigers, Geringfügigkeit u. s. w.).

Tabelle 11b: Die wichtigsten Daten zur Kriminalität und Strafverfolgung in Litauen (Fortsetzung)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Anzahl der Strafanzeigen bei der Polizei	145.153	148.755	164.738	166.189	153.386	---	---	133.023*	124.728*
Registrierte Straftaten	78.149	77.108	82.370	79.265	72.646	85.130	93.419	89.815	82.155
Eingeleitete Strafverfahren**	76.325	74.880	80.046	77.034	70.446	---	---	---	---
Aufgeklärte Straftaten	31.694	31.414	32.990	35.721	35.075	31.854	38.335	37.596	36.244
Aufgeklärte Straftaten in %	40,3	41,0	40,4	42,5	46,5	37,4	41,0	42,0	44,0
Ermittelte Straftatverdächtige	25.373	25.160	25.046	26.662	25.754	23.695	27.887	26.048	24.784
Anklageerhebung bei Gericht	24.842	23.744	26.029	29.123	28.457	---	32.012	30.908	30.791
Verurteilte Personen	19.536	19.672	20.680	20.915	19.890	17.555	17.882	16.007	14.717
Davon zu einer (unbedingten) Freiheitsstrafe	7.532	7.457	9.723	9.301	8.677	7.130	6.667	6.999	5.601

\* Angaben der Staatsanwaltschaft (Lietuvos Respublikos prokurauros 2006 m. veiklos ataskaita (Der Tätigkeitsbericht der Staatsanwaltschaft der Republik Litauen 2006).

\*\* Seit 01.05.2003 sollen die Zahlen der eingeleiteten Strafverfahren mit der der registrierten Straftaten identisch sein.

## 2.2 Entwicklung des Strafrechts und der strafrechtlichen Sanktionen in Litauen 1990-2003

Nach der Okkupation Litauens durch die Sowjetunion 1940 wurde in Litauen das Sowjetische Strafgesetzbuch eingeführt. Seit 1957 konnten alle sozialistischen Sowjetrepubliken ihre eigenen Strafgesetzbücher verabschieden, die aber mit den föderativen Gesetzen übereinstimmen mussten.<sup>31</sup> Das Strafgesetzbuch der sozialistischen Litauischen Sowjetrepublik wurde am 26.06.1961 verabschiedet (in Kraft seit 01.09.1961). Dieses Strafgesetzbuch war mit vielen Änderungen bis zum 01.05.2003 gültig, obwohl schon 1996 ein Entwurf für ein neues Strafgesetzbuch existierte, das nach vielen Diskussionen und auch erheblichen Änderungen am 26.09.2000 vom Parlament als Gesetz verabschiedet wurde.

Obwohl litauische Kriminologen vor allem die ökonomischen und sozialen Ursachen des Anstiegs der Kriminalität seit 1990 betont haben,<sup>32</sup> wurde in der Politik eine eigene Meinung gebildet, die an einer Verschärfung der Strafgesetze orientiert war. Bemühungen litauischer Rechtswissenschaftler Politiker und Bevölkerung auf das Problem der hohen Gefangeneneraten bzw. der (zu) strengen Kriminalpolitik in Litauen aufmerksam zu machen, wurden bereits 1993 unternommen.<sup>33</sup> Solche Bemühungen haben aber bis zum letzten Entwurf des neuen litauischen Strafgesetzbuches (2000) einen nur relativ schwachen Einfluss auf die Gesetzgebung gehabt.<sup>34</sup> Selbst die Autoren des vorletzten Entwurfs des StGB erkannten an, dass im Allgemeinen dieser Entwurf strengere Sanktionen im Besonderen Teil vorsah, als das damals gültige sowjetische StGB.<sup>35</sup> Dies wurde mit der Notwendigkeit von Kriminalitätsbekämpfung gerechtfertigt.

Von 1990 bis 2003 wurden vom litauischen Parlament 84 Gesetze zur Änderung des alten sowjetischen StGB verabschiedet. Die ersten Änderungen (1990-1993, teilweise auch später) waren wegen des politischen und ökonomischen Umbruchs notwendig.

Ein Grund für den Anstieg der Gefangeneneraten in Litauen 1995 waren die umfangreichen Änderungen des alten litauischen StGB, die am 1. September 1994 in Kraft traten und mit erheblichen Reformen des alten sowjetischen Strafsystems verbunden waren. Der Umbau und die Konkretisierung mancher Straftatbestände (z. B. des Raubes), die Erweiterung der Liste der schweren Straftaten (die auch später mehrmals ergänzt wurde) und auch die bewusste

---

31 Vgl. *Tarybinė baudžiamoji teisė* (Das sowjetische Strafrecht) 1972, S. 40.

32 Vgl. *Dapšys* 1994, S. 60.

33 Vgl. *Švedas* 1994.

34 Vgl. *Švedas* 1997; *Dermontas* 2000; *Žiemelis* 2000.

35 Vgl. *Piesliakas* 1996, S. 6.



Verschärfung der Kriminalpolitik, deren Grund auch in der steigenden Kriminalität zu sehen ist, haben im Ergebnis zu überfüllten Strafanstalten geführt.

Ein gutes Beispiel dafür ist der Autodiebstahl, dessen Schwere schon mehrmals im StGB unterschiedlich eingestuft wurde. Am 08.06.1995 wurde durch eine Änderung des § 280 StGB ein Autodiebstahl als schwerer Diebstahl (im großen Maße) eingestuft und eine Sanktion von 6 bis 10 Jahren Freiheitsstrafe festgesetzt.<sup>36</sup> So hoffte man, durch Abschreckung potenzieller Täter die Anzahl der Autodiebstähle zu senken. Einige Jahre später, im November 1999 wurde diese Änderung aufgehoben, weil sie in der Gerichtspraxis zu einer kuriosen Situation führte: auch der Diebstahl eines alten und nahezu wertlosen Autos sollte als schweres Verbrechen gelten und für den Täter (auch Jugendliche) mehrere Jahre Gefängnis bedeuten. Die Freiheitsstrafe konnte man auch nicht zur Bewährung aussetzen, weil eine solche Möglichkeit nur dann bestand, wenn die Freiheitsstrafe vier Jahre nicht überschritt. Im März 2002 wurde diese Regelung erneut eingeführt, weil die Anzahl der Autodiebstähle drastisch zugenommen hatte. Für einen Autodiebstahl wurde die gleiche Sanktion wie auch für einen Einbruchsdiebstahl festgesetzt – Freiheitsstrafe von zwei bis acht Jahren mit oder ohne Geldstrafe. Diese Strafe kann aber zur Bewährung ausgesetzt werden. Im April 2003 wurde diese Regelung durch eine Änderung des schon verabschiedeten neuen StGB auch in das neue StGB übernommen. Die Sanktion für eine solche Tat ist jedoch geringer, zumal auch Geld- und Freiheitsbeschränkungsstrafen möglich sind.

Vom 01.01.1997 bis 01.01.1999 verabschiedete das litauische Parlament 26 StGB-Änderungsgesetze, die eine strafrechtliche Verantwortlichkeit für 35 neue Straftatbestände einführten und in 21 Fällen die Strafen oder deren Höhe verschärfen. In diesem Zeitraum gab es keine Entkriminalisierungen und nur in 4 Fällen wurde die Sanktion gemildert.<sup>37</sup>

Die häufigste Strafe im Besonderen Teil des alten litauischen StGB war die Freiheitsstrafe. Am 01.11.1997 waren nur in 187 von 396 Tatbeständen im Besonderen Teil des alten litauischen StGB alternative Sanktionen vorgesehen (am 01.01.2002 waren es 215 von 464 Tatbeständen, in denen ausschließlich Freiheitsstrafe angedroht wurde).<sup>38</sup>

Das neue litStGB vom 21.7.2007 hat eine differenzierte Lösung hinsichtlich der angedrohten Strafraumen gefunden. So wurden einerseits die Höchststrafen vielfach weiter angehoben, z. B. bei der qualifizierten schweren Körperverletzung von 10 auf 12 Jahre, zum anderen wurden aber die erhöhten Mindeststrafen

36 *Piesliakas* 1998, S. 43.

37 *Švedas* 2003b, S. 23.

38 *Švedas* 2003b, S. 36. Das neu verabschiedete StGB sah noch vor seinen späteren Änderungen in 253 von 362 Tatbeständen alternative Sanktionen vor. Nur in 109 Fällen ist die Freiheitsstrafe als einzige Sanktion vorgesehen, vgl. *Švedas* 2003b, S. 39 ff.

(in diesem Fall von 5 auf 2 Jahre) abgesenkt oder ganz beseitigt, z. B. bei der Vergewaltigung, bei der zuvor eine Mindeststrafe von 3 Jahren vorgesehen war.

### **2.3 Strafrechtliche Sanktionen im Strafgesetzbuch vom 26.09.2000 und der aktuellen Fassung vom 21.07.2007**

Im neuen litStGB, das 2003 in Kraft trat, bemühte man sich, die willkürlichen und politisch beeinflussten Unstimmigkeiten zu beseitigen und ein logisches, harmonisches System der strafrechtlichen Normen im Allgemeinen wie auch im Besonderen Teil des litStGB zu schaffen. Noch vor dem Inkrafttreten des neuen litStGB wurde jedoch ein Gesetz über die Änderung des litStGB verabschiedet, in dem 50 Paragraphen geändert, korrigiert oder ergänzt wurden. Nach Inkrafttreten des neuen litStGB wurden im Laufe von anderthalb Jahren weitere fünf Gesetze über die Änderung des neuen litStGB verabschiedet, in denen nochmals 69 Paragraphen geändert oder ergänzt wurden. Nach Inkrafttreten des litStGB wurden bis Ende 2007 bereits 15 Änderungen verabschiedet. Die meisten Änderungen waren wegen später (auch in der Praxis) offensichtlich gewordener Fehler oder Unstimmigkeiten notwendig. Auch im Sanktionssystem wurden Änderungen vorgenommen. Die wichtigste Änderung in diesem Bereich stellt die Abschaffung der Möglichkeit, Geldstrafe und Arrest zur Bewährung auszusetzen, dar<sup>39</sup> (diese Änderung trat am 1. Juli 2004 in Kraft).

Auch andere wichtige Neuerungen *des neuen litStGB* sind hier zu nennen, die einen direkten oder indirekten Einfluss auf Strafvollzug und Gefangenenraten in Litauen haben (können):

Im neuen litStGB in der Fassung vom 21.07.2007 ist ein differenzierter Sanktions- und Maßnahmenkatalog mit folgenden Strafen vorgesehen<sup>40</sup>:

- Entziehung öffentlicher Rechte von einem bis zu 5 Jahren (§ 44);
- Verbot eine bestimmte Arbeit oder Tätigkeit auszuüben als selbstständige Strafe von einem bis zu 5 Jahren (§ 45);
- Gemeinnützige Arbeit (§ 46);
- Geldstrafe (§ 47), die durch gemeinnützige Arbeit oder Arrest ersetzt werden kann (vgl. auch unten 2.6);

---

39 Im Erklärungsschreiben (Aiškinamasis raštas IXP-351) zum genannten Gesetzentwurf wurde diese Änderung wie folgt begründet: „In der Praxis der Anwendung des neuen StGB kam man zum Ergebnis, dass bei der Aussetzung zur Bewährung der Geldstrafe und des Arrestes nicht ganz die Strafziele erreicht werden, keine schnelle und effektive Bestrafung des Straftäters folgt, sich die Realisierung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit oft ohne Grund verzögert und faktisch die Bezug zwischen der vom Straftäter begangenen Straftat und der vom Staat anzuwendenden Zwangsmaßnahmen nicht gewährleistet ist.“

40 Bezüglich Veränderungen bis 2005 vgl. *Sakalauskas* 2006, Tab. 5, S. 35 ff.

- Einziehung (§ 67);
- Freiheitsbeschränkungen (§ 48);
- Arrest (§ 49);
- zeitige Freiheitsstrafe (§ 50), die bei nicht schweren, mittelschweren oder fahrlässigen „Verbrechen“ zur Bewährung ausgesetzt werden kann;
- lebenslange Freiheitsstrafe (§ 51), wobei die Möglichkeit der vorzeitigen Entlassung gesetzlich nicht vorgesehen ist.

Nicht beibehalten wurden die sogenannte Besserungsarbeit und die Todesstrafe, welche beispielsweise noch aufgrund der Vorschriften des litStGB in der Fassung von 1997 für einen Mord verhängt werden konnte. Das neue litStGB sieht für einen Mord (Totschlag unter erschwerenden Umständen) eine Freiheitsstrafe von 8 bis 20 Jahre oder lebenslange Freiheitsstrafe vor.

In der Diskussionen um den neuen Entwurf des litStGB entwickelten sich zwei Meinungen: eine Gruppe vertrat, dass sich das neue litStGB von der Konzeption der vielen Strafen bzw. Nebenstrafen und strafrechtlichen Maßregeln endlich verabschieden (wie das der Fall im sowjetischen litStGB war, das 12 verschiedene Strafen vorsah, die meisten wurden aber bereits in der Zeit der Unabhängigkeit Litauens abgeschafft) und nur wenige Hauptstrafen vorsehen sollte, vorzugsweise<sup>41</sup> nur die Geldstrafe und die Freiheitsstrafe, wie dies in vielen westeuropäischen Ländern der Fall ist. Dies sollte das ganze Sanktionssystem einfacher und kostengünstiger machen. Die zweite Gruppe, deren Meinung sich später durchsetzte, kritisierte dieses Konzept. Man könne, so die Vertreter dieser Richtung, nicht das Strafsystem der anderen westeuropäischen Ländern übernehmen, wo die am häufigsten verhängte Strafe die Geldstrafe ist, weil die stark differenzierte und in der Wirklichkeit schwer feststellbare materielle Lage der einzelnen Einwohner im Land<sup>42</sup> noch einige Zeit eine vernünftige Handhabung der Geldstrafe unmöglich machen würde. Als klare Alternative würde dann die Freiheitsstrafe bleiben, was möglichst vermieden werden sollte. Deswegen benötigte man Strafen wie die gemeinnützige Arbeit, die Freiheitsbeschränkung oder den Arrest, um ein Kontinuum zwischen Geldstrafe und Freiheitsstrafe herzustellen.

- Die Grenzen der *Geldstrafe* wurden korrigiert und angemessen festgesetzt (zur Problematik der Geldstrafe s. u. „Strafrechtliche Sanktionen in der Praxis“).

---

41 Im letzten Entwurf, den diese Gruppe vorbereitete, wurden doch noch die gemeinnützige Arbeit und der Arrest als Hauptstrafen vorgesehen. Vgl. *Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas. Projektas*. 1996.

42 Viele Nebenjobs, teilweise inoffiziell bezahlte Löhne und ein vom Staat noch nicht überschaubares Einkommensniveau der meisten Einwohner verhindern die angemessene Anwendung der Geldstrafe. Daran ist auch die Berechnung der Geldstrafe in Tagessätzen gescheitert.

- Die Straftaten wurden in *Verbrechen und Vergehen* eingeteilt. Für Vergehen sieht das litStGB keine Freiheitsstrafe vor.
- Öfters wird in den Sanktionen im Besonderen Teil des litStGB (abgesehen von dem in § 50 litStGB festgelegten Mindestmaß von 3 Monaten) kein erhöhtes *Minimum für die Freiheitsstrafe* festgesetzt. Damit bemühte man sich den Richtern mehr Spielraum bei der Strafzumessung zu geben.
- Die Regelungen des *Jugendstrafrechts* wurden in einem Abschnitt zusammengefasst, ausgeweitet und konkretisiert, die Anwendung der Freiheitsstrafe eingeschränkt und die Möglichkeit der Anwendung dieser Regelungen für straffällige Jugendliche bis zum vollendeten 21. Lebensjahr vorgesehen.
- Es wurde das Institut der *verminderten Schuldfähigkeit* eingeführt. Im Fall der verminderten Schuldfähigkeit kann die Strafe gemildert werden.
- Die Möglichkeiten der *Versöhnung zwischen dem Täter und dem Opfer* (Ansätze des Täter-Opfer-Ausgleichs im litauischen Strafrecht) wurden ausgeweitet.
- Es wurde die strafrechtliche Verantwortlichkeit *juristischer Personen* vorgesehen (sie wurde schon in das alte litStGB Anfang des Jahres 2002 eingeführt).
- Von der Nebenstrafe der *Konfiskation* des (möglichst ganzen) Vermögens des Straftäters wurde zu der strafrechtlichen Maßnahme der Konfiskation des nur durch die Straftat erlangten Vermögens übergegangen, die dem im deutschen StGB vorgesehenen Verfall vergleichbar ist.
- Im *Besonderen Teil* wurden viele Straftatbestände konkretisiert und neue geschaffen. Auch die Reihenfolge der Abschnitte entsprechend der Wichtigkeit der geschützten Rechtsgüter wurde geändert.

## 2.4 Strafzumessungsgrundsätze und strafrechtliche Bewertung der Straftatwiederholung und der Rückfälligkeit

Nicht nur die harten Sanktionen des Besonderen Teils des alten litStGB, sondern auch die Regelungen der Strafzumessung und auch die strafrechtliche Bewertung der Straftatwiederholung und der Rückfälligkeit hatten einen Einfluss auf die hohen Gefangeneneraten in Litauen.

Nach dem alten StGB verhängte das Gericht die Strafe nach „richterlichem Ermessen“ unter Berücksichtigung der Art und der Gefährlichkeit der Tat, der Persönlichkeit des Täters sowie mildernder und erschwerender Umstände (§ 39 litStGB).<sup>43</sup> Erschwerende Umstände waren in § 41 litStGB abschließend aufge-

---

43 Über die Strafzumessung im sowjetischen Strafrecht vgl. *Schittenhelm* 1994, S. 214 ff.

zählt, erleichternde Umstände in § 40 litStGB aufgelistet, wobei das Gericht auch andere erleichternde Umstände berücksichtigen konnte. Die (einfache) *Straftatwiederholung* (§ 41 Abs. 1 S. 1) vor oder nach einer Verurteilung war automatisch ein *erschwerender Umstand*. Eine Freiheitsstrafe konnte z. B. nur bei verurteilten Ersttätern zur Bewährung ausgesetzt werden (vgl. § 47<sup>(1)</sup> Abs. 1 litStGB).

Außerdem waren in einigen Fällen *Straftatwiederholungen der gleichen Art* (noch vor der Bestrafung, z. B., Straftat gegen das Leben, gegen das Eigentum, u. ä.) und *Vorstrafen* (z. B. bei Rowdytum) für die Straftat *qualifizierende Umstände*.

Wurde ein Straftäter für einige der in § 26 litStGB aufgezählten Straftaten zwei Mal, bei anderen Straftaten auch öfters zu Freiheitsstrafen verurteilt, konnte er vom Gericht als „*besonders gefährlicher Rückfalltäter*“ eingestuft werden. Auch dies war ein zusätzlicher qualifizierender Umstand, der für die folgende Verurteilung eine um einige Jahre längere Freiheitsstrafe bedeutete.<sup>44</sup> „Besonders gefährliche Rückfalltäter“ durften nicht vorzeitig aus dem Strafvollzug zur Bewährung entlassen werden, auch konnte ihnen gegenüber eine Freiheitsstrafe nicht durch eine mildere Sanktion ersetzt werden (zu den Unterschieden s. u. Entlassung und soziale Integration). Der Status eines „besonders gefährlichen Rückfalltäters“ blieb noch acht Jahre nach Verbüßung der Strafe bestehen. Erst dann konnte das Gericht ihn tilgen, soweit es feststellte, dass „der Verurteilte sich gebessert hat und kein Bedarf mehr besteht ihn als Vorbestraften zu behandeln“ (§ 58 Abs. 1 S. 7 litStGB).

Wenn der Straftäter ein Geständnis ablegte, bei der Aufklärung der Tat aktiv mithalf und keine erschwerenden Umstände vorlagen, musste das Gericht eine *das Mittelmaß der Sanktion nicht überschreitende Freiheitsstrafe* oder eine *andere Strafe* verhängen (§ 41<sup>(1)</sup> a. F. litStGB). Z. B. war die Sanktion für einen einfachen Diebstahl (§ 271 Abs. 1 a. F. litStGB) Freiheitsstrafe bis zu 4 Jahren oder Besserungsarbeiten oder Geldstrafe. In diesem Fall konnte das Gericht nur eine Freiheitsstrafe bis 2 Jahre und 1 Monat (das Mindestmaß der Freiheitsstrafe betrug wie auch im neuen litStGB 3 Monate) oder Besserungsarbeiten oder eine Geldstrafe verhängen.

§ 42 litStGB sah die *Bildung einer Gesamtstrafe* vor.<sup>45</sup> Eben diese Regelungen, die auch in das neue StGB übernommen wurden (§ 63 des neuen litStGB), trugen wesentlich zu den langen Freiheitsstrafen bei. In Fällen der Tatmehrheit kann das Gericht eine Strafe für jede Straftat verhängen und dann eine Gesamt-

44 Z. B. ein durch einen besonders gefährlichen Rückfalltäter begangener Totschlag stellt einen Mord dar (Totschlag unter erschwerenden Umständen, § 105 Abs. 1 S. 11), bei einer schweren Körperverletzung war das Strafmaß 5 bis 10 Jahre Freiheitsstrafe (§ 111 Abs. 2 litStGB), bei einer Vergewaltigung – 8 bis 15 Jahre Freiheitsstrafe (§ 118 Abs. 4 litStGB), beim Raub – 6 bis 12 Jahre Freiheitsstrafe mit oder ohne Geldstrafe (§ 272 Abs. 3 litStGB).

45 Vgl. hierzu ausführlich *Sakalauskas* 2006, S. 43 ff.

strafe bilden, indem es die Einsatzstrafen *ganz* oder *teilweise summiert*. Werden alle verhängten Strafen ganz summiert, entsteht eine sehr lange Gesamtstrafe. Die maximale Höhe der Freiheitsstrafe beträgt in diesen Fällen 20 Jahre, bei einer nachträglich gebildeten Gesamtstrafe 25 Jahre (§§ 63 Abs. 7, 64 Abs. 4 des neuen litStGB).<sup>46</sup>

Im neuen litStGB werden die weiteren Fragen der Strafzumessung sowie der Straftatwiederholung und der Rückfälligkeit bereits anders geregelt als im alten litStGB. Nach dem neuen litStGB (§ 54) muss das Gericht bei der *Strafzumessung* nicht nur die Art und die Gefährlichkeit der Straftat, die Persönlichkeit des Täters, mildernde und erschwerende Umstände, sondern auch die Schuld des Straftäters, seine Motive und Ziele, seine Beteiligung an der Straftat und das Stadium der begangenen Tat berücksichtigen. Das Gericht kann nach dem Prinzip der Gerechtigkeit unter Berücksichtigung der Strafzwecke *eine mildere Strafe* als die im Besonderen Teil StGB vorgesehene, verhängen (§ 54 Abs. 3 litStGB).

Das Gericht muss alle Umstände abwägen und vom Mittelmaß ausgehend eine mildere oder härtere Strafe verhängen (§ 61 Abs. 1 und 2 litStGB). Wenn der Straftäter ein Geständnis ablegt, die Tat bereut, zur Aufklärung der Straftat beigeht hat und keine erschwerenden Umstände bestehen, verhängt das Gericht eine das Mittelmaß der Sanktion nicht überschreitende Freiheitsstrafe oder eine andere Strafe (§ 61 Abs. 4 des neuen litStGB).

Falls eine Person zum ersten Mal für ein „nicht schweres“ (bis 3 Jahre Freiheitsstrafe) oder „mittelschweres“ (bis 6 Jahre Freiheitsstrafe)<sup>47</sup> „Verbrechen“ verurteilt wird, verhängt das Gericht in der Regel eine ambulante Sanktion. Wenn das Gericht eine Freiheitsstrafe verhängt, muss es dies begründen (§ 55 litStGB). Die Straftatwiederholung spielt im neuen litStGB nur noch im Rahmen der sog. Rückfälligkeit und der sog. gefährlichen Rückfälligkeit eine Rolle.

Ein *Rückfalltäter* ist eine Person, die für ein vorsätzliches Verbrechen bestraft wurde und im Zeitraum, in dem ihre Vorstrafe noch nicht getilgt wurde, ein neues Verbrechen begeht (§ 27 Abs. 1 litStGB).

Eine *gefährliche Rückfälligkeit* ist in folgenden Fällen gegeben:

- 1) wenn eine Vorstrafe wegen eines „*sehr schweren* Verbrechen“ (über 10 Jahre Freiheitsstrafe) noch nicht getilgt wurde und ein *neues sehr schweres* Verbrechen begangen wird,
- 2) wenn ein Rückfalltäter ein neues *sehr schweres* Verbrechen begeht,
- 3) wenn ein Rückfalltäter ein neues „*schweres* Verbrechen“ (bis 10 Jahre Freiheitsstrafe) begeht und mindestens eines der früheren Verbrechen *sehr schwer* war,

---

46 Im deutschen StGB ist die Summierung aller verhängten Strafen verboten und die maximale Höhe auf 15 Jahre Freiheitsstrafe festgelegt (§§ 54, 55 StGB).

47 Vgl. § 11 des neuen litStGB.

- 4) wenn die Person schon dreimal für schwere Verbrechen vorbestraft wurde und ein *neues schweres* Verbrechen begeht (§ 27 Abs. 2 litStGB).

Das Gericht *kann* eine solche Person unter Berücksichtigung der Persönlichkeit des Täters, der Begehung der geplanten Tat sowie der Beteiligung an der Tat als *gefährlichen Rückfalltäter* einstufen (§ 27 Abs. 3 litStGB). Dabei werden, ebenso wie nach alter Gesetzeslage, vor der Vollendung des 18. Lebensjahres begangene Straftaten nicht berücksichtigt (§ 27 Abs. 4 litStGB).

Bei einem *Rückfalltäter* verhängt das Gericht für ein Verbrechen in der Regel eine Freiheitsstrafe (§ 56 Abs. 1). Bei einem *gefährlichen Rückfalltäter* verhängt das Gericht eine Strafe, die das Mittelmaß der im Besonderen Teil des litStGB vorgesehenen Freiheitsstrafe übersteigt. Eine andere Strafe kann nur im Wege der Milderung der Strafe verhängt werden, wenn bestimmte Voraussetzungen (§ 62 litStGB) vorliegen. Der gefährliche Rückfalltäter kann, wie bereits zuvor, nicht aus dem Strafvollzug zur Bewährung freigelassen oder vorzeitig aus dem Strafvollzug zur Bewährung entlassen werden, auch kann die Freiheitsstrafe nicht durch eine mildere Strafe ersetzt werden. Vorstrafen des gefährlichen Rückfalltäters werden 10 Jahre nach Verbüßung der Strafe getilgt (§ 97 Abs. 3, Abs. 6 litStGB).

Das *Höchstmaß der Freiheitsstrafe bei Jugendlichen* beträgt wie auch im alten litStGB 10 Jahre. Das neue litStGB sieht allerdings eine wichtige Neuregelung vor: „Eine Freiheitsstrafe kann bei Jugendlichen nur dann verhängt werden, wenn für das Gericht Grund zur Annahme besteht, dass andere Strafen nicht ausreichen oder der Jugendliche ein schweres oder sehr schweres Verbrechen begangen hat. Bei der Bemessung der Freiheitsstrafe ist der Strafrahmen im Mindestmaß auf die Hälfte des Mindestmaßes der Sanktion reduziert“ (§ 91 Abs. 3 litStGB).

## 2.5 Drogenpolitik in Litauen

Wie schon oben bemerkt wurde, spielt die *Drogenpolitik* eine wichtige Rolle für den Strafvollzug, zumal auch in Litauen traditionell teilweise hohe Strafen angedroht werden.<sup>48</sup> In der Zeit bis 1987 wurden die Straftatbestände der Drogendelikte mehrmals konkretisiert, ausgeweitet und die Sanktionen verschärft. 1987 wurden zwei neue wichtige Änderungen vorgenommen: einerseits wurde der *Drogenkonsum* kriminalisiert<sup>49</sup> und andererseits eine Möglichkeit der Entlassung aus der strafrechtlichen Verantwortlichkeit vorgesehen, soweit der Täter bereit ist, sich einer Behandlung zu unterziehen.

48 Vgl. *Gruodytė* 2004, S. 78 ff.; zusammenfassend *Sakalauskas* 2006, S. 38 ff.

49 Wenn das zum zweiten Mal im Jahr geschah und der Drogenkonsum davor als Ordnungswidrigkeit geahndet wurde. Seit 1994 wird Drogenkonsum nur als Ordnungswidrigkeit geahndet (§ 44 OWGB).

Nach der Wende wurde das Drogenproblem zunehmend in wissenschaftlichen Beiträgen diskutiert,<sup>50</sup> obwohl es zu dieser Zeit noch nicht besonders spürbar war. Die Straftatbestände der Drogendelikte wurden unter Berücksichtigung internationaler Abkommen neu gefasst (vor allem 1998 und 2000) und die strafrechtlichen Sanktionen gemildert. Die StGB-Reformen von 2003-2007 brachten weitere Strafmilderungen bzw. Absenkungen der zuvor hohen Strafrahmen. Gleichwohl sind für schwerste Drogendelikte wie den organisierten Drogenhandel mit großen Mengen Betäubungsmitteln nach wie vor mit 5-15 Jahren Freiheitsstrafe bedroht.<sup>51</sup> Wie im internationalen Vergleich erkennbar, werden einfache und Bagatelldelikte tendenziell entkriminalisiert und Drogenabhängige nach dem Prinzip „Therapie statt Strafe“ behandelt. Gem. § 259 Abs. 3 des neuen litStGB, wird eine Person aus der strafrechtlichen Verantwortlichkeit für die Herstellung, den Erwerb oder Besitz der Betäubungsmittel entlassen, die freiwillig eine Einrichtung zur Gesundheitsfürsorge wegen einer medizinischen Hilfe aufgesucht hat, oder sich mit dem Wunsch an die Justiz wendet, die Betäubungsmittel abzugeben, die sie ohne Absicht sie in den Verkehr zu bringen, hergestellt, erworben oder besessen hat.

## 2.6 Die strafrechtlichen Sanktionen in der Praxis

Bei der Suche nach Indikatoren und Indexbildungen, um etwa den punitiven Gehalt verschiedener Strafsysteme vergleichbar zu machen, nehmen *Freiheitsstrafe* und *Gefangenzahlen* eine zentrale Stellung ein. Dies kann einmal als Zeichen dafür gelten, dass Staat und Gesellschaft der Freiheit als schützenswertes Gut heute einen hohen Rang einräumen. Zum anderen verdeutlicht es, in welchem Grad das Ziel von Prävention und Sicherung noch immer durch die Verknüpfung mit der Freiheitsstrafe verfolgt wird.<sup>52</sup>

Zu den von Gerichten in Litauen am häufigsten verhängten Sanktionen gehört die *unbedingte Freiheitsstrafe*. Ihr Anteil an den Verurteilungen betrug in den Jahren 1994-2002 zwischen 38% und 47% (vgl. *Tab. 12*). Die Zahl der zur unbedingten Freiheitsstrafe verurteilten Personen stieg von 2.787 im Jahr 1990 auf 8.677 im Jahr 2002 um mehr als das Dreifache.<sup>53</sup> Bemerkenswert ist, dass selbst im sowjetischen Litauen in den letzten Jahren die strafrechtliche Sanktionspraxis als milder bezeichnet werden konnte. In den Jahren 1985-1990 betragen die Anteile der unbedingte Freiheitsstrafe 33%, bedingten Freiheitsstrafe 32%, der Besserungsarbeit 23% und der Geldstrafe 11% von allen verhängten

---

50 *Kamarauskas* 1994.

51 Vgl. zusammenfassend zu den Änderungen der Straftatbestände und Strafrahmen *Sakalauskas* 2006, S. 39 ff. (dort *Tab. 6*).

52 Vgl. *Kaiser* 1980, S. 367.

53 Vgl. auch *Prapiestis* 1995, S. 9.



Strafen<sup>54</sup>, wobei aber Veränderungen in der Kriminalitätsstruktur berücksichtigt werden müssen. Das alte litStGB kannte keine weitere praktische Alternative zur Freiheitsstrafe als die Aussetzung zur Bewährung.<sup>55</sup>

**Tabelle 12: Strafrechtliche Sanktionspraxis 1991-2002 (in %)**

Jahr	Andere Strafen (einschließlich des Absehens von Strafe)	Besserungsarbeiten	Geldstrafe	Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung (bis 1994 auch der Besserungsarbeiten)	Freiheitsstrafe ohne Bewährung
1991	0,4	21,3	9,6	36,9	31,7
1992	0,5	18,5	9,2	44,8	27,1
1993	0,8	9,7	5,8	50,3	33,2
1994	0,4	6,9	3,3	49,5	39,9
1995	0,4	3,5	6,7	50,8	38,6
1996	2,6	2,8	9,1	39,8	45,6
1997	1,4	3,6	5,2	49,5	40,3
1998	1,5	3,5	3,1	54,1	38,5
1999	2,0	4,4	3,4	53,3	37,9
2000	14,0	2,9	2,4	33,7	47,0
2001	5,1	5,0	7,0	38,4	44,4
2002	3,1	4,2	13,2	35,9	43,6

Der Anteil der *Geldstrafe*<sup>56</sup> ist erst in den Jahren 2001 und 2002 gestiegen. Ein Grund dafür war das für litauische Verhältnisse sehr hohe gesetzliche Minimum der Geldstrafe, das schon immer aufgrund des Bestrebens nach scharfen Sanktionen sehr hoch war und seit dem 24.09.1996 bis zum 09.10.2001 das Hundertfache des monatlichen Existenzminimums betrug.<sup>57</sup> Das Maximum wurde auf Tausend, bei bestimmten Eigentumsdelikten noch mehr monatliche Existenzminima festgesetzt. Erst vor einigen Jahren wurde der untere Rahmen

54 Švedas 1994, S. 22.

55 Zur Strafrechtsentwicklung in Litauen vgl. Lammich 1994; Lammich/Piesliakas 1994; Piesliakas/Senkievicus 1994.

56 Über die theoretischen und praktischen Probleme der Geldstrafe in Litauen vgl. Šulija 2001.

57 Das sind 12.500 Lt., also ca. 3.600 €, vgl. i. E. Sakalauskas 2006, S. 50 f.

der Geldstrafe auf das einfache monatliche Existenzminimum reduziert und damit eine realistische Anwendungsmöglichkeit für die Gerichte geschaffen.

Im Rahmen der „*Besserungsarbeit*“ – einer typisch sowjetischen Strafe – sollte der Bestrafte in seiner Arbeitsstelle weiter arbeiten, von seinem Lohn wurden jedoch für eine Dauer von zwei Monaten bis zu zwei Jahren 5-20% einbehalten. In der Marktwirtschaft ist diese Strafe jedoch kaum anwendbar, da einerseits die meisten Betriebe privatisiert worden sind und einen Straftäter nicht mehr beschäftigen, sondern ihn eher entlassen wollen, und andererseits die Arbeitsstelle nicht garantiert werden kann, was eine Voraussetzung für ihre Vollstreckung ist. Im neuen litStGB wurde diese Strafe abgeschafft und die *gemeinnützige Arbeit* eingeführt. Ihr Anteil an allen Sanktionen ist allerdings aufgrund der nicht ausreichend ausgebauten Infrastruktur relativ gering.

Tab. 13 zeigt die durchschnittliche Dauer der von Gerichten in Litauen verhängten unbedingten Freiheitsstrafen für konkrete Straftaten; Abb. 7 zeigt die Veränderungen der Strafzumessungspraxis nach dem Inkrafttreten des neuen litStGB.

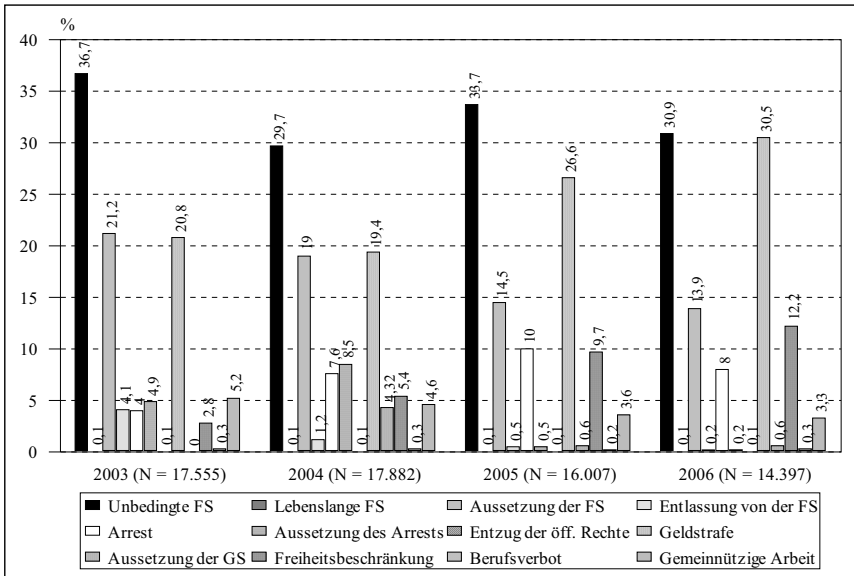
**Tabelle 13: Durchschnittliche Dauer verhängter unbedingter Freiheitsstrafen nach konkreten Delikten<sup>58</sup>**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Jahre/Monate								
<b>Mord/ Totschlag</b>	9/9	9/3	9/11	9/10	9/11	11/1	10/8	10/6	9/11
<b>Fahrlässige Tötung</b>	3/4	3/5	2/2	2/8	3/4	2/11	2/5	3/3	2/10
<b>Vergewaltigung</b>	6/8	6/5	6/8	6/1	6	5/2	5/8	5/10	6/2
<b>Schwere Körper- verletzung</b>	3/7	3/6	3/6	3/1	3/4	3/2	3/9	4/1	4/3
<b>Raub</b>	5/4	5/3	5/1	4/10	4/9	4/1	3/9	3/5	3/6
<b>Räuberische Erpressung</b>	4/11	4/9	5/6	5	4/1	4/4	4/2	4/4	4
<b>Diebstahl im großen Maß</b>	5/2	5	4/4	4/6	4/8	4/3	3/5	3/8	3/7

58 Statistik der Strafanstalten, d. h. es werden nur diejenigen Verurteilten berücksichtigt, die zu einer unbedingten Freiheitsstrafe verurteilt und in die Strafanstalt eingewiesen wurden. Andere mögliche Strafen (z. B. auch die Aussetzung der Freiheitsstrafe zur Bewährung) werden hierbei nicht berücksichtigt.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
	Jahre/Monate								
<b>Einfacher Diebstahl</b>	3/2	3	2/4	2/1	2/1	2	2/1	2/3	2/3
<b>Betrug</b>	3/9	4/9	3/5	2/8	2/7	2/7	2/3	2/5	2/10
<b>Drogendelikte</b>	3/9	3/9	4/2	4/4	4/10	4/10	4/8	4/11	4/8
<b>Kriminelle Vereinigung</b>	8	7/9	7/2	7/8	9/9	8/2	9/2	8/1	8
<b>Bestechung</b>	3/3	3	3/6	3/8	3/8	-	2	-	-

**Abbildung 7: Sanktionspraxis 2003-2006**



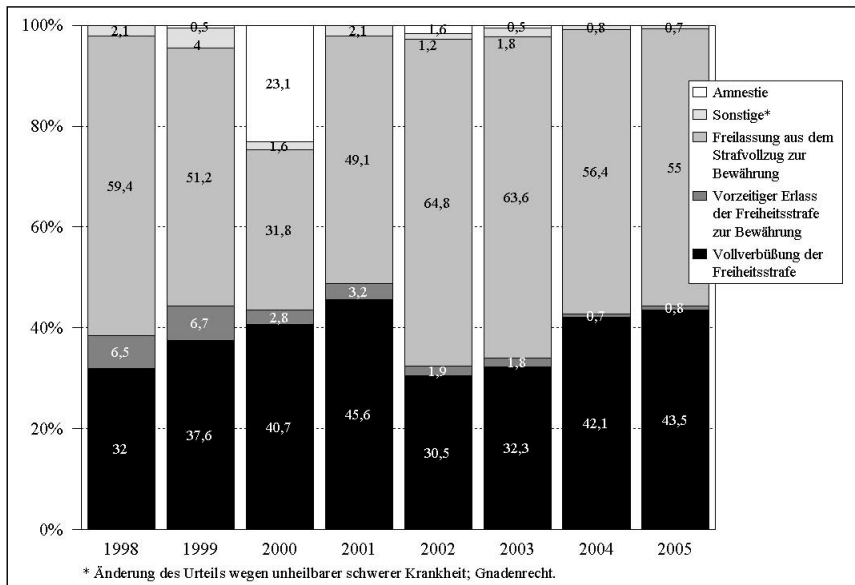
### 2.7 Entlassung aus dem Strafvollzug zur Bewährung

Im litauischen Recht ist dieses Institut in drei (teilweise) unterschiedliche Institute getrennt: „Freilassung aus dem Strafvollzug zur Bewährung“, „vorzeitiger

Erlass der Freiheitsstrafe zur Bewährung“ und „Ersetzung des Rests einer Freiheitsstrafe durch eine mildere Strafe (nicht jedoch durch Geldstrafe)“. <sup>59</sup>

Die Freilassung aus dem Strafvollzug zur Bewährung spielt im litauischen Strafsystem die wichtigste Rolle und wird am häufigsten praktiziert (vgl. *Abb. 8*). Deswegen kann dieses Institut mit der Aussetzung des Strafrests zur Bewährung im deutschen Recht verglichen werden, obwohl vom Wortlaut diese zwei Begriffe nicht übereinstimmen.

**Abbildung 8: Entlassungsgründe aus dem Strafvollzug 1998-2005**



Alle drei Institute unterscheiden sich zum Teil durch die Voraussetzungen der Entlassung und durch die rechtlichen Folgen. Die Gründe für diese Unterscheidung sind in der Praxis kaum begründbar, ihre theoretische Begründbarkeit wird in der litauischen Literatur kaum thematisiert, ist aber in der Straftheorie zu vermuten. <sup>60</sup>

Falls ein Antrag auf Entlassung zur Bewährung gestellt wird, werden die Strafgefangenen meistens zur Bewährung entlassen (vgl. *Tab. 14*).

59 Die Bezeichnungen sind im Deutschen schwer verständlich, entsprechen aber drei unterschiedlichen Legalkonzepten, vgl. i. E. *Sakalauskas* 2006, S. 238 ff.

60 Vgl. *Pavilonis* 2001, S. 451 ff.

**Tabelle 14: Entscheidungen der Gerichte über die Aussetzung der Strafe zur Bewährung**

	1998	1999	2000	2001	2002*
<b>Anträge</b>	3.531	3.817	3.760	2.773	4.971
<b>Positive Entscheidungen</b>	3.382	3.481	3.444	2.529	4.451
<b>%</b>	95,8	91,2	91,6	91,2	89,5

Anm.: \* Seit 2003 wird diese Statistik nicht mehr erfasst.

Außerdem können nach dem litauischen Recht die Gefangenen aus folgenden Gründen *frühzeitig* entlassen werden:

- 1) durch Amnestie,
- 2) auf dem Wege einer Begnadigung,
- 3) nach entsprechender Gerichtsentscheidung wegen unheilbarer schwerer Krankheit.<sup>61</sup>

Im Zeitraum 1990-2002 hat das litauische Parlament sieben *Amnestiegesetze* verabschiedet. Die Amnestiegesetze von 1993, 1995, 1998 und 2000 wurden im Zeitraum 1994-2000 gegenüber insgesamt 17.989 Personen angewandt und die Freiheitsstrafen verkürzt.<sup>62</sup> Ein Schwerpunkt lag in den Jahren 2000 (7.677) und 2001 (3.981) sowie 2003 (2.586), in allen anderen Jahren betrafen Amnestien weniger als 500 Fälle.

Im Zeitraum 1990-1992 lag das Recht zur die Erklärung einer *Begnadigung* beim Präsidium des Obersten Rates (damaliges Parlament). Seit 1993 steht das in der litauischen Verfassung verankerte Begnadigungsrecht dem Präsidenten zu. 1990-1992 wurden 2.686 Anträge auf Begnadigung eingelegt, 391 (14,6%) davon wurden bewilligt. 1993-2000 waren es 32.890 Anträge, 1.843 (5,6%) hatten Erfolg.<sup>63</sup>

Für Personen, die aus dem Strafvollzug zur Bewährung freigelassen, vorzeitig von der Freiheitsstrafe zur Bewährung entlassen oder denen gegenüber der Rest einer Freiheitsstrafe durch eine mildere Strafe ersetzt wurde, sind *Besserungsinspektionen* zuständig. Sie sind auch für die Vollstreckung der Entziehung von öffentlichen Rechten (§ 44 StGB), der Entziehung des Rechts eine bestimmte Arbeit oder bestimmte Tätigkeit auszuüben (§ 45 StGB), der gemeinnützigen Arbeit (§ 46 StGB, § 18 StVollstrGB) und der Freiheitsbeschränkungsstrafe (§ 48 StGB, § 19 StVollstrGB) zuständig. Sie vollstrecken auch strafrechtliche Maßregeln wie die unbezahlte (gemeinnützige) Arbeit (§ 70 StGB) und

61 Vgl. §§ 76, 78, 79 litStGB und §§ 176, 177 StVollstrGB.

62 Vgl. *Baranskaitė* 2001, S. 13.

63 Vgl. *Baranskaitė* 2001, S. 11.

sind für alle Personen zuständig, bei denen die Strafe zur Bewährung ausgesetzt wurde (§ 75 StGB). Diese Personen werden in das *Register der Besserungsinspektionen* eingetragen und werden von den Besserungsinspektionen betreut und kontrolliert. Die größte Gruppe der Klientel der Besserungsinspektionen bilden die Personen, denen gegenüber die Strafe zur Bewährung ausgesetzt wurde (57,7% Anfang 2007), die zweitgrößte Gruppe bildeten die aus dem Strafvollzug zur Bewährung entlassenen Personen (20,4%) (vgl. *Tab. 15*).

**Tabelle 15: Vom Register der Besserungsinspektionen erfasste Personen (2004-2007)**

Strafen und strafrechtliche Maßregeln, vollstreckt durch Besserungsinspektionen	Anzahl der in das Register der Besserungsinspektionen eingetragenen Verurteilten			
	01.01.2004	01.01.2005	01.01.2006	01.01.2007
Entziehung öffentlicher Rechte (§ 44 StGB)	0	0	0	0
Entziehung des Rechts eine bestimmte Arbeit oder bestimmte Tätigkeit auszuüben (§ 45 StGB)	484 (4,1%)	159 (1,5%)	84 (0,9%)	74 (0,9%)
Gemeinnützige Arbeit (§ 46 StGB)	281 (2,4%)	361 (3,3%)	301 (3,2%)	237 (2,8%)
Freiheitsbeschränkungsstrafe (§ 48 StGB)	290 (2,4%)	698 (6,4%)	1.050 (11,2%)	1.256 (14,7%)
Strafrechtliche Maßregel der nicht bezahlten Arbeit (§ 70 StGB)	70 (0,6%)	119 (1,1%)	86 (0,9%)	81 (0,9%)
Erziehungsmaßnahmen (§ 82 StGB)	-	83 (0,8%)	179 (1,9%)	198 (2,3%)
Aussetzung der Strafe zur Bewährung (§ 75, § 92 StGB)	7.487 (63,2%)	7.351 (67,2%)	5.674 (60,8%)	4.927 (57,7%)
Vorzeitige Entlassung von der Freiheitsstrafe zur Bewährung oder Ersetzung des Rests einer Freiheitsstrafe durch eine mildere Strafe (§ 77, § 94 StGB)	52 (0,4%)	23 (0,2%)	20 (0,2%)	18 (0,2%)
Freilassung aus dem Strafvollzug zur Bewährung (§ 157 StVollstrGB)	3.181 (26,9%)	2.152 (19,7%)	1.945 (20,8%)	1.742 (20,4%)
<b>Insgesamt</b>	<b>11.845</b>	<b>10.946</b>	<b>9.339</b>	<b>8.533</b>

Anfang des Jahres 2004 hatten 43% aller Besserungsinspektoren eine juristische oder andere sozialfachliche Universitätsausbildung, 17% eine andere Universitätsausbildung, 38% eine Fachhochschulausbildung, 2% eine Schulausbildung. 51% der Besserungsinspektoren haben nach dem 01.09.2000 ihre Arbeit begonnen, 49% arbeiteten bereits früher bei der Polizei.

Am 01.01.2007 hatten 188 Besserungsinspektoren in Litauen 8.533 Probanden (davon 678 Jugendliche).<sup>64</sup> Das bedeutete ca. 45 Probanden für einen Bewährungshelfer.<sup>65</sup>

Im Jahr 2006 wurde von 4.433 vorzeitig entlassenen Strafgefangenen, die auf der Liste der Bewährungsinspektion waren (1.945 aus den früheren Jahren und 2.488 aus jenem Jahr) für 444 die Aussetzung des Rests der Freiheitsstrafe widerrufen (davon für 101 wegen Begehung einer neuen Straftat), gegenüber 73 Probanden wurde Anklage erhoben oder Antrag beim Gericht auf Widerruf der Aussetzung des Restes der Freiheitsstrafe gestellt. Das bedeutet, dass von 4.443 Probanden innerhalb eines Jahres praktisch gegenüber 517 (11,7%) die Aussetzung widerrufen wurde. Die gleiche Tendenz war auch in früheren Jahren zu beobachten (9-10% Widerrufsquote) (vgl. Tab. 16).

Am 01.01.2003 hatten von den 3.164 in das Register der Besserungsinspektionen eingetragenen aus dem Strafvollzug entlassenen Personen nur 407 (12,9%) eine Arbeitsstelle (Anfang des Jahres 2004 23,7%; 2005 27,7%; 2006 35,6%; 2007 41,9%).

**Tabelle 16: Die bei Besserungsinspektionen registrierten zur Bewährung aus dem Strafvollzug entlassenen Personen**

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>1. Aus dem Strafvollzug zur Bewährung Entlassene am Anfang des Jahres</b>	2.873	2.873	2.986	2.654	1.829	3.164	3.181	2.152	1.945
<b>2. Aus dem Strafvollzug zur Bewährung Entlassene im Laufe des Jahres</b>	3.190	3.199	3.465	2.455	4.392	5.555	3.062	2.709	2.488
<b>3. Insg. im Laufe des Jahres (1.+2.)</b>	6.063	6.072	6.451	5.109	6.221	8.719	6.243	4.861	4.433

64 Alle Personen, für die Besserungsinspektionen zuständig sind, nicht nur die aus dem Strafvollzug Entlassenen (s. o.).

65 Am 01.01.2004 hatten 110 Besserungsinspektoren in Litauen 11.845 Probanden, davon 793 Jugendliche (ca. 90 Probanden auf einen Bewährungshelfer). Zu Problemen der Tätigkeit der Besserungsinspektionen vgl. *Liutikas* 2003.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>4. Streichung aus dem Register, davon* wegen:</b>	3.190	3.086	3.797	3.280	3.057	5.538	4.091	2.916	2.691
<b>4.1. Vollverbüßung</b>	2.419	2.244	2.984	2.579	2.343	4.198	2.892	2.025	1.811
<b>4.2. Vorzeitiger Entlassung</b>	14	19	21	27	18	22	4	1	2
<b>4.3. Widerruf der Aussetzung</b>	210	210	195	150	185	323	353	297	343
<b>4.5. Verurteilung wegen neuer Straftaten</b>	268	315	322	240	135	285	227	160	101
<b>5. Gestellte Anträge auf Widerruf der Aussetzung</b>	-	-	-	-	-	672	621	557	653
<b>6. Eingeleitete Strafverfahren</b>	310	360	325	260	260	431	317	230	192
<b>7. Die in das Register eingetragenen aus dem Strafvollzug zur Bewährung Freigelassenen am Ende des Jahres</b>	2.873	2.986	2.654	1.829	3.164	3.181	2.152	1.945	1.742

Anm.: \* Die Aufzählung ist nicht vollständig. Es fehlen z. B. die Freigelassenen, die den Wohnort wechselten oder verstorben sind.

### 3. Gesellschaftliche Strukturdaten<sup>66</sup>

#### 3.1 Basisdaten zur demographischen Entwicklung

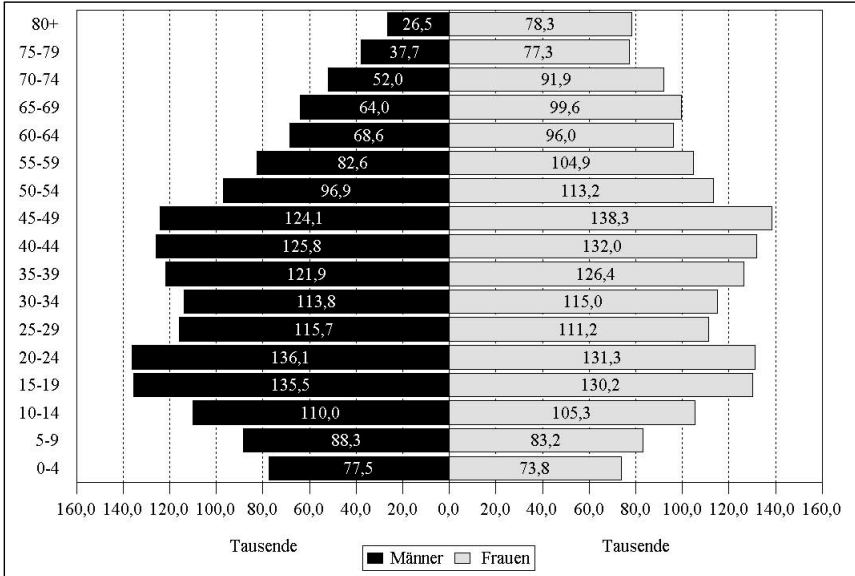
Anfang 2007 lebten in Litauen 3,4 Mio. Einwohner, davon 53% Frauen. 67% der Einwohner lebten in Städten; die Bevölkerungsdichte lag bei 53 Einwohner pro Quadratkilometer. Seit 1992 (3,7 Mio.) wird die Zahl der Einwohner in Litauen immer geringer. Dies hat u. U. einen Einfluss auf die Dynamik der Gefangenenraten, weil die Anzahl der Strafgefangenen steigen kann, wenn die Bezugsgröße der Bevölkerung sich verringert.

<sup>66</sup> Die Statistik in diesem Abschnitt ist, sofern keine speziellen Angaben gemacht werden, den Publikationen der Statistikabteilung der Regierung der Republik Litauen entnommen, vgl. *Statistics Lithuania*.



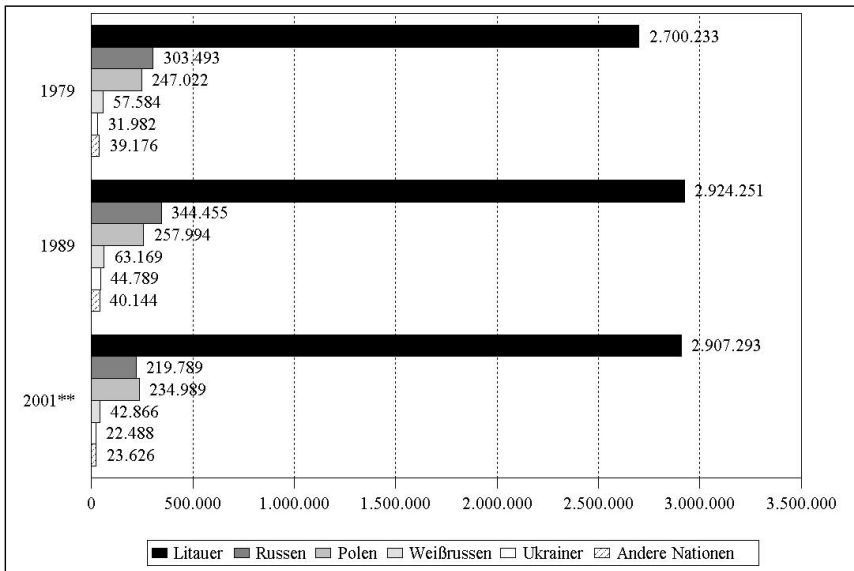
Die Altersstruktur zeigt eine Überrepräsentation von Männern bei den bis zu 30-Jährigen und der Frauen bei den über 30-Jährigen (vgl. *Abb. 9*).

**Abbildung 9: Bevölkerung nach dem Geschlecht und Alter, Anfang 2007**



Die Bevölkerung in Litauen besteht zu 83,5% aus ethnischen Litauern, zu 6,3% aus Russen, zu 6,7% aus Polen und zu 3,5% aus Angehörigen anderer Nationalitäten (vgl. *Abb. 10*). Im Strafvollzug sind alle Nationalitäten proportional vertreten.<sup>67</sup>

<sup>67</sup> Persönliche Mitteilung der Leiter einiger Strafanstalten, weil solche Daten nur in den Strafanstalten, nicht jedoch landesweit erfasst werden.

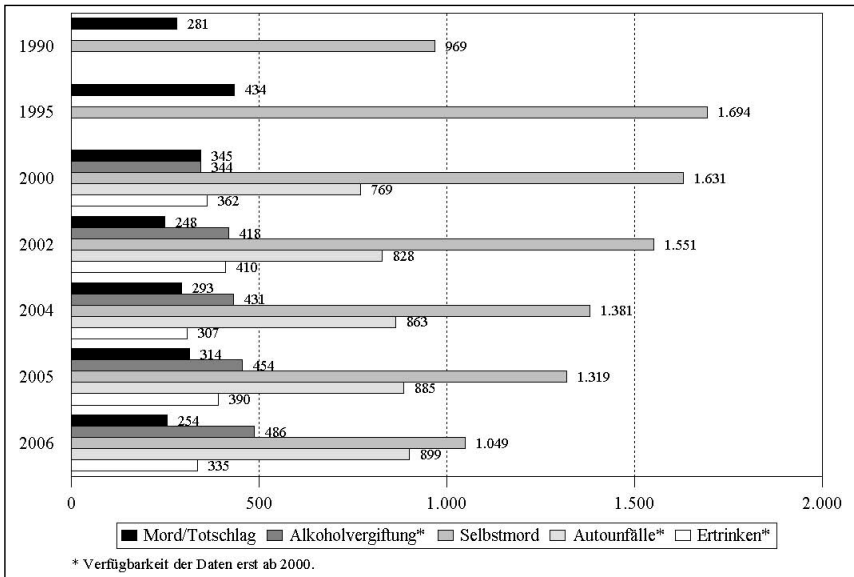
**Abbildung 10: Die Verteilung der Bevölkerung nach der Nationalität\***

Anm.: \* Wichtig ist, dass es um die Nationalität (d. h. nationale Abstammung) geht, nicht um die Staatsangehörigkeit: Die meisten der litauischen Einwohner anderer Nationalität besitzen gleichzeitig die litauische Staatsangehörigkeit.

\*\* In der Volkszählung von 2001 haben 32.291 Einwohner ihre Nationalität nicht angegeben.

Litauen gehört seit langem zu den europäischen Ländern mit hohen Selbstmordraten. Jedes Jahr begehen ca. 1.000 Menschen in Litauen einen Selbstmord. Nach der Wende stieg die absolute Zahl bis 1995 auf nahezu 1.700 Fälle, ging danach bis 2006 aber wieder auf ca. 1.000 zurück (vgl. *Abb. 11*). Diese Information ist auch für den Strafvollzug wichtig, weil damit auch dort vergleichsweise hohe Selbstmordraten erwartbar sind (vgl. oben unter 1., *Tab. 8* zu Todesfällen im Strafvollzug in Litauen).

**Abbildung 11: Einige der Todesursachen unter der litauischen Bevölkerung 1990-2006**



### 3.2 Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Arbeitsbedingungen, Beschäftigungsquoten und Arbeitslosigkeit in Litauen

Die litauische Wirtschaft wies mit 7,5% Wachstum des Bruttoinlandsproduktes (BIP) im Jahr 2006 (6,9% im Jahr 2002; 10,3% 2003; 7,3% 2004; 7,6% 2005) eine der höchsten Steigerungsraten in Europa auf.<sup>68</sup> Dies schafft neuen Handlungsspielraum für die Gesellschaftspolitik, der allerdings nicht immer konsequent für die Überwindung struktureller Probleme etwa im Gesundheitswesen und in der Rentenversicherung genutzt wird.<sup>69</sup>

Der Anteil der Industrie am Bruttoinlandsprodukt beträgt (Stand 2006) ca. 26%. Die Leichtindustrie, die 30% der Industrieproduktion herstellt, ist immer

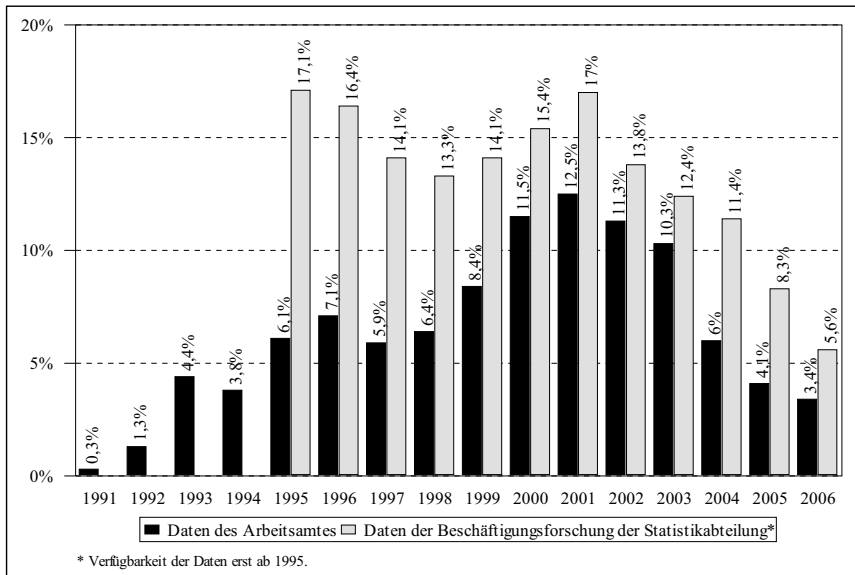
68 Lietuvos Respublikos ūkio ekonominės ir socialinės būklės 2006 metais apžvalga 2007, S. 5.

69 Anm. d. Hrsg: Die schwere Rezession, die Litauen seit Ende 2008 erlebt (Abnahme des BIP im Jahr 2009 um ca. 19%), ist hier noch nicht berücksichtigt; vgl. Länderinformationen zu Litauen, *Auswärtiges Amt*, [www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laender-informationen/Litauen/Wirtschaft.html](http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Laender-informationen/Litauen/Wirtschaft.html) (zuletzt abgerufen am 11.03.2010).

noch leistungsfähig, leidet jedoch bereits heute unter steigenden Löhnen. Transport, Dienstleistungen und Handel stellen zusammen 44% des Bruttoinlandsprodukts. Besonders starkes Wachstum konnte der IT-Sektor verzeichnen, dessen BIP-Anteil auf 6% angewachsen ist. Die Landwirtschaft, die mit etwa 6% einen vergleichsweise großen Anteil am Bruttoinlandsprodukt hat, beschäftigt ca. 17% der Erwerbstätigen. Hier sind bereits mittelfristig erhebliche strukturelle Veränderungen zu erwarten. 1,7 Mio. der Beschäftigten, d. h. über zwei Drittel, arbeiten im Privatsektor. Der Anteil des privaten Sektors an der litauischen Volkswirtschaft liegt bei etwa 80%.

Trotz dieser beeindruckenden Zahlen liegt der durchschnittliche Lebensstandard in Litauen bei lediglich knapp 50% des EU-Durchschnitts. Das durchschnittliche Monatsgehalt (netto) lag Mitte 2006 bei 360 €, der Mindestlohn betrug 160 €. Insgesamt betrug die durchschnittliche Lohnsteigerung im Jahr 2006 17,6%. Die durchschnittliche Altersrente betrug im Dezember 2003 150 €. Die Inflationsraten sind in den letzten Jahren äußerst gering. Die offizielle Arbeitslosenrate lag 2006 bei 5,6% und ist nach einer ca. doppelt bis dreifach so hohen Rate in den Jahren 1995-2003 erheblich gesunken (vgl. *Abb. 12*).<sup>70</sup>

**Abbildung 12: Arbeitslosenrate 1991-2006**

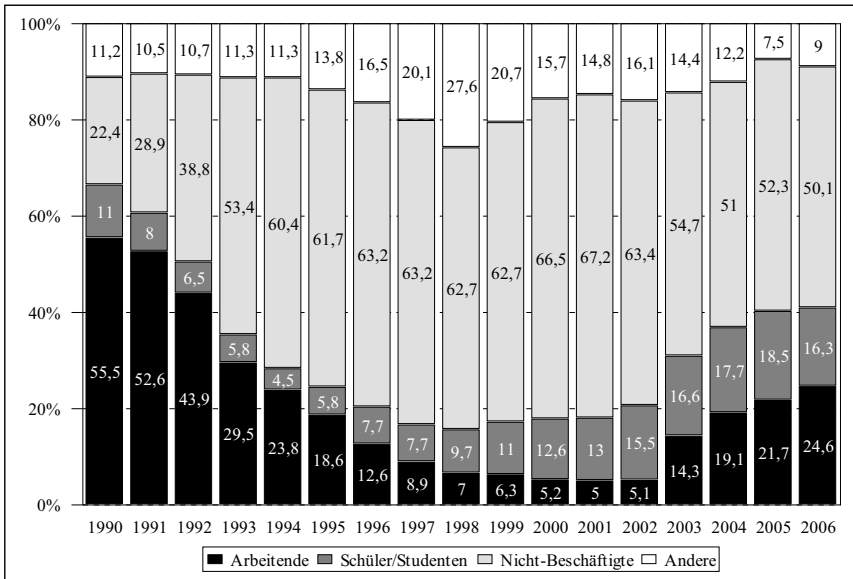


70 Lietuvos Respublikos ūkio ekonominės ir socialinės būklės 2006 metais apžvalga 2007, S. 5.

Viele junge Menschen nutzen die Möglichkeit nach dem Beitritt Litauens zur EU in Großbritannien und Irland, aber auch in den anderen EU-Staaten zu arbeiten, wo sie einen höheren Lohn als in Litauen erhalten. Die Arbeitslosigkeit der jungen Menschen (bis 25 Jahre) lag in Litauen Mitte 2007 bei 6,9% (2004 noch bei 22,7%).

Abb. 13 zeigt, dass ein Großteil der Täter der aufgeklärten Taten in den letzten zehn Jahren zum Zeitpunkt der Straftat ohne Beschäftigung war. Unmittelbar nach der Wende waren noch die Beschäftigten überproportional unter den Straftätern vertreten. Das kann die Bedeutung der Beschäftigung für abweichendes Verhalten zeigen oder auch ein Ergebnis der „Ausfilterung“ (Stigmatisierung) der Nicht-Beschäftigten sein.

**Abbildung 13: Beschäftigung der ermittelten Straftäter zum Zeitpunkt der Straftat 1990-2006**



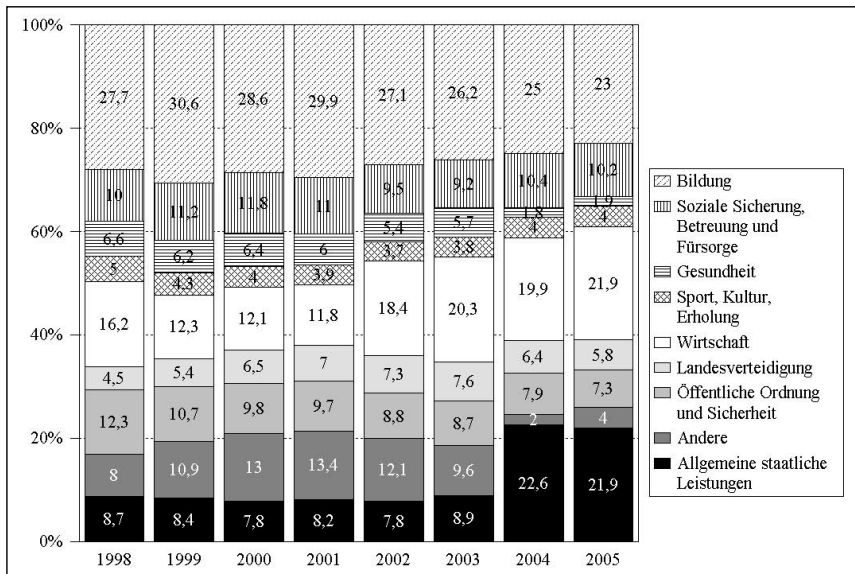
### 3.3 Entwicklung sozialstaatlicher Transferleistungen, Armut und Sozialhilfeempfänger in Litauen

In der Untersuchung der Haushalte der Bevölkerung in Litauen im Jahr 2003 ergab sich, dass 15,9% (im Jahr 2002: 16,6%) und 2005 schon 20,5% der

Menschen unter der Armutsgrenze lebten.<sup>71</sup> Sie hatten weniger als 50% (355 Lt. [ca. 102 €]; im Jahr 2002 266 Lt. [ca. 77 €]) der durchschnittlichen Ausgaben für den Konsum im Land. Ein Einkommen unter der Armutsgrenze bietet keine Möglichkeit lebenswichtigste Bedürfnisse zu befriedigen und zeigt die materielle Ungleichheit in der Bevölkerung. 2005 lebten auf dem Land 34,6% (im Jahr 2002 28,5%) und in den Städten 13,5% der Bevölkerung (im Jahr 2002 10,6%) unter der Armutsgrenze. Am ärmsten sind die in der Landwirtschaft Beschäftigten (2003: 28,8%; 2002: 35,9%).

In *Abb. 14* sind die staatlichen Haushaltsausgaben, ihre Entwicklung und Verteilung für verschiedene Bereiche dargestellt, um zu zeigen, wie groß die Ausgaben im sozialen Bereich sind (jährlich ca. 40-55%).

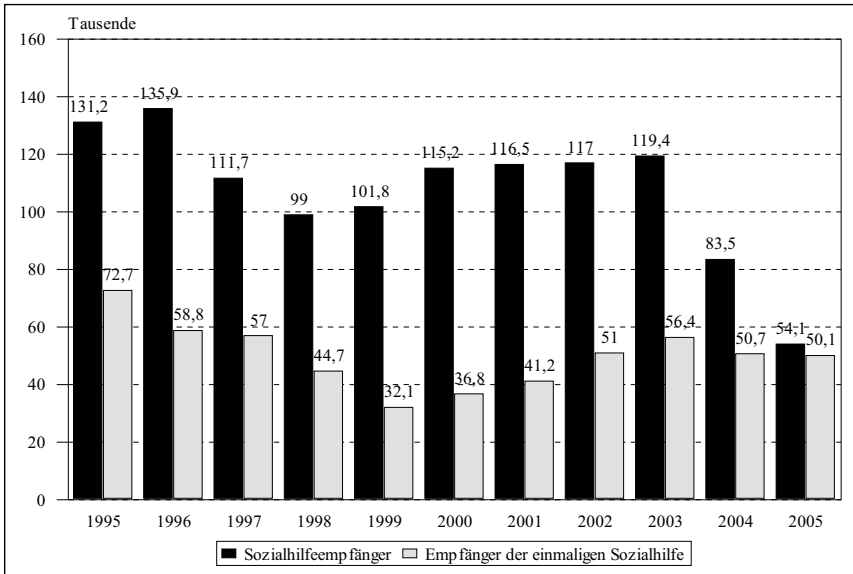
**Abbildung 14: Staatliche Haushaltsausgaben 1998-2005**



*Abb. 15* stellt die Zahl der Sozialhilfeempfänger<sup>72</sup> in Litauen und ihre Entwicklung dar.

71 Vgl. *Statistikos departamento informacija 2007*.

72 Sozialhilfe bekommen diejenigen, deren monatliches Einkommen niedriger als das durch die Regierung festgesetzte Einkommensniveau für ein Familienmitglied ist. Das ist zurzeit (seit 01.10.2007) 235 Litass (ca. 68 €). Die Höhe der Sozialhilfe liegt bei 90% der Differenz zwischen dem Einkommen und dem festgesetzten Einkommensniveau. Eine einmalige Sozialhilfe wird in Fällen der Armut, Obdachlosigkeit, Krankheit, Be-

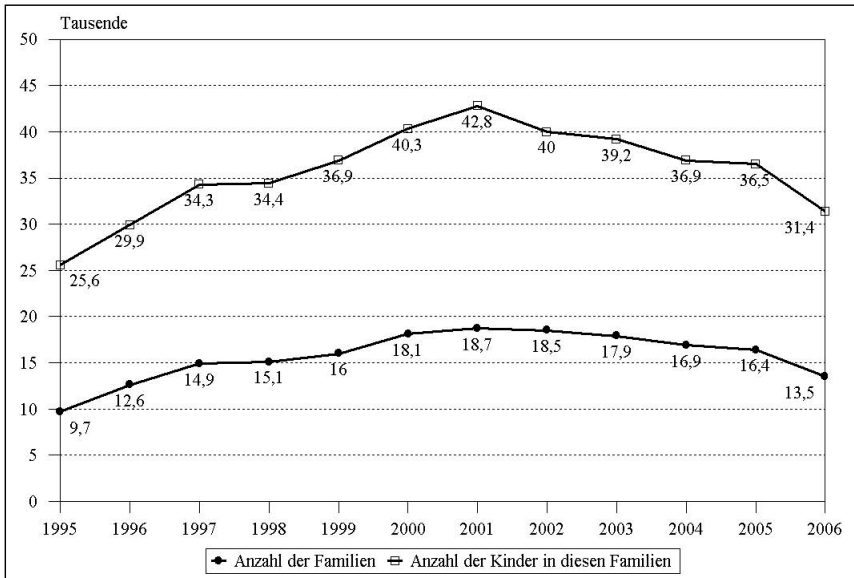
**Abbildung 15: Sozialhilfeempfänger 1995-2005**

Die Zahl der Familien „mit sozialem Risiko“,<sup>73</sup> wie dies in Litauen bezeichnet wird,<sup>74</sup> ist in den letzten acht Jahren um ein Drittel gestiegen und die Anzahl der Kinder in solchen Familien hat sich fast verdoppelt (vgl. *Abb. 16*). Das zeigt, dass die Kluft zwischen denjenigen, die vom wirtschaftlichen Wachstum in Litauen profitieren, und den Armen immer größer wird.

hinderung, einer Katastrophe u. ä. ausgezahlt. Ihre Höhe und Voraussetzungen für die Auszahlung werden von den Kommunen festgesetzt.

73 Definition nach dem Amt für Kinderrechtsschutz: „Eine Familie mit sozialem Risiko ist eine Familie, in der eine Krise herrscht, weil ein oder mehrere Familienmitglieder psychoaktive Stoffe missbrauchen, glücksspielsüchtig sind, ihre Kinder nicht betreuen, sie vagabundieren, betteln lassen oder ihre Kinder wegen einer Behinderung, Armut, oder fehlenden sozialen Kompetenzen nicht betreuen können oder dazu nicht willens sind oder psychische, physische oder sexuelle Gewalt anwenden oder die vom Staat empfangene Hilfe nicht im Interesse der Kinder verwenden.“

74 Diese Definition hat langsam in der Fachsprache die stigmatisierende Definition der „asozialen Familien“ ersetzt.

**Abbildung 16: Familien mit sozialem Risiko**

### 3.4 Daten zur Familienstruktur

Daten zur Familienstruktur in Litauen zeigen, dass in den letzten 20 Jahren der Anteil der geschiedenen Personen ca. um 5-7% größer und der Anteil der verheirateten Personen geringer geworden ist (vgl. Tab. 17).

**Tabelle 17: Familienstand der Einwohner in Litauen (Ergebnisse der Volkszählungen)**

		1979		1989		2001	
	Geschlecht	Absolut	%*	Absolut	%*	Absolut	%*
<b>Insgesamt</b>	W	1.396.804	100	1.526.907	100	1.523.280	100
	M	1.192.598	100	1.315.732	100	1.280.708	100
<b>Waren nie verheiratet</b>	W	298.613	21,4	284.930	18,7	322.061	21,1
	M	320.742	26,9	324.164	24,6	361.405	28,2
<b>Sind verheiratet</b>	W	806.516	57,7	899.539	58,9	786.365	51,6
	M	805.679	67,6	895.274	68,1	777.728	60,7

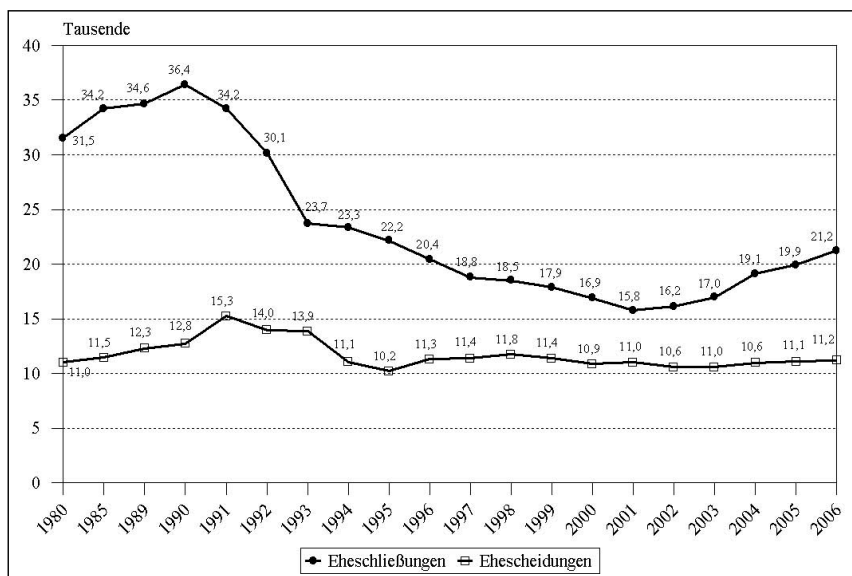


	Geschlecht	1979		1989		2001	
		Absolut	%*	Absolut	%*	Absolut	%*
Geschieden	W	69.583	5,0	100.504	6,6	155.122	10,2
	M	34.075	2,8	57.373	4,4	99.414	7,8
Verwitwet	W	220.708	15,8	238.837	15,6	258.321	17,0
	M	30.767	2,6	36.110	2,7	40.466	3,2
Keine Angaben	W	1.384	0,1	3.097	0,2	1.411	0,1
	M	1.335	0,1	2.811	0,2	1.695	0,1

Anm.: \* Bezogen auf die Einwohner, die älter als 15 Jahre sind, des jeweiligen Geschlechts.

In den letzten Jahren werden in Litauen nur halb so viele Ehen geschlossen wie 1990 (*Abb. 17*).

**Abbildung 17: Eheschließung und Scheidung 1980-2006**



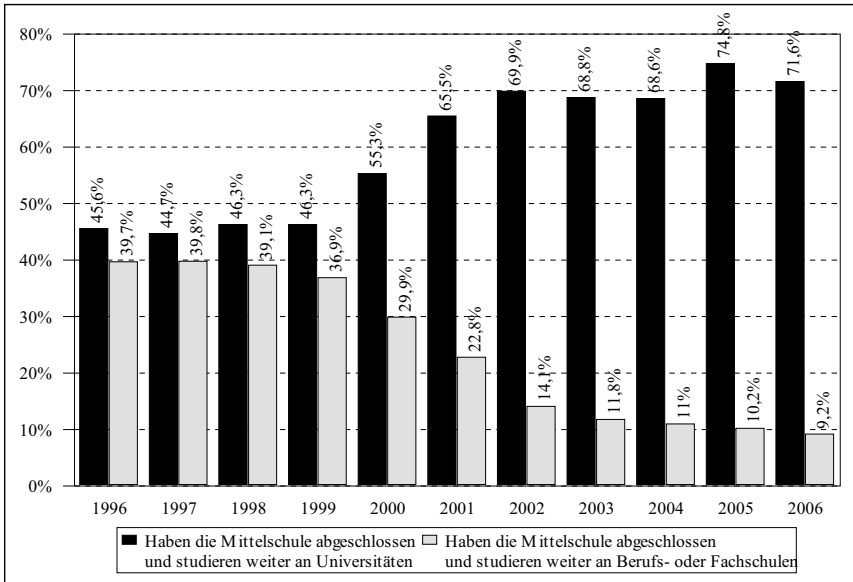
Der Anteil der nichtehelich geborenen Kinder ist von 7% im Jahr 1990 auf 29,6% im Jahr 2006 gestiegen (*Tab. 18*).

**Tabelle 18: Geborene Kinder**

Jahr	Geborene Kinder	nichteheliche Kinder	
	Absolut	Absolut	%
1990	56.868	3.977	7,0
1995	41.195	5.253	12,8
2000	34.149	7.713	22,6
2001	31.546	8.006	25,4
2002	30.014	8.386	27,9
2003	30.598	9.022	29,5
2004	30.419	8.736	28,7
2005	30.541	8.679	28,4
2006	31.265	9.266	29,6

### 3.5 Indikatoren zur Bildung

Einige Daten zur Bildung in Litauen sind in *Abb. 18* dargestellt (vgl. auch oben über die Ausbildung der Strafgefangenen *Tab. 7*). Die Anzahl der Schüler und Studenten wächst seit 1996/97 deutlich an. Immer mehr Abiturienten wählen nach dem Schulabschluss das Studium an einer Universität oder einer Hochschule und immer weniger eine Berufs- oder Fachschule (vgl. *Abb. 18*).

**Abbildung 18: Weiteres Studium der Abiturienten 1996-2006**

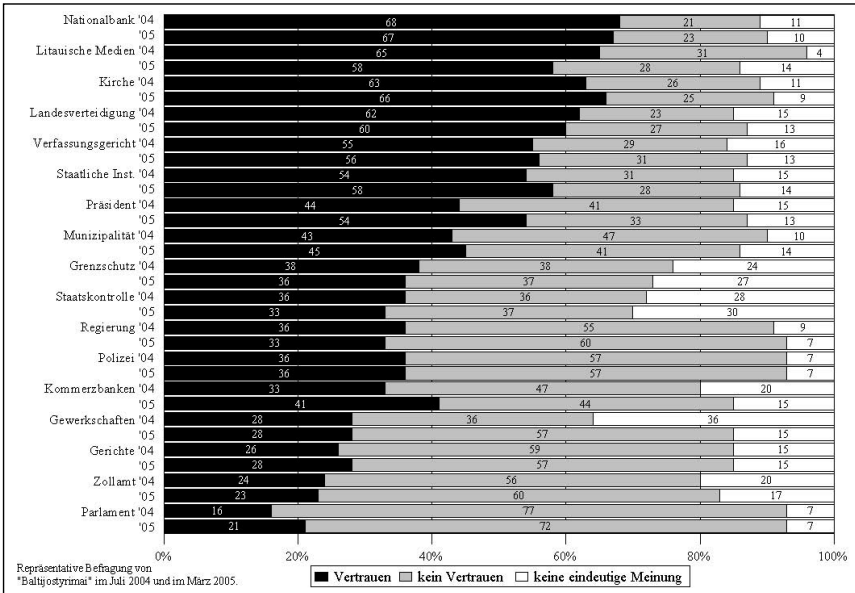
### 3.6 Sicherheitsempfinden, Stress und Angst hinsichtlich verschiedener Lebensbereiche

In der von UNICRI (*United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute*) organisierten und vom Institut für Recht durchgeführten Befragung in *Vilnius* im Jahr 2000 gaben 70% der Befragten an, dass sie in den letzten 5 Jahren mindestens einmal Opfer einer Straftat geworden sind.<sup>75</sup> Überwiegend wurden sie Opfer von Eigentumsdelikten. Mehr als 50% von ihnen erstatteten keine Strafanzeige bei der Polizei.

In einer späteren (2004) und methodisch anders aufgebauten Befragung in ganz Litauen gaben 26% der Befragten an, dass sie in den letzten 5 Jahren mindestens einmal Opfer einer Straftat geworden sind, 12% der Befragten in den letzten 12 Monaten.<sup>76</sup>

75 Vgl. *Alešiūnaitė u. a.* 2001, S. 24.

76 *Dobryninas/Gaidys* 2004, S. 176.

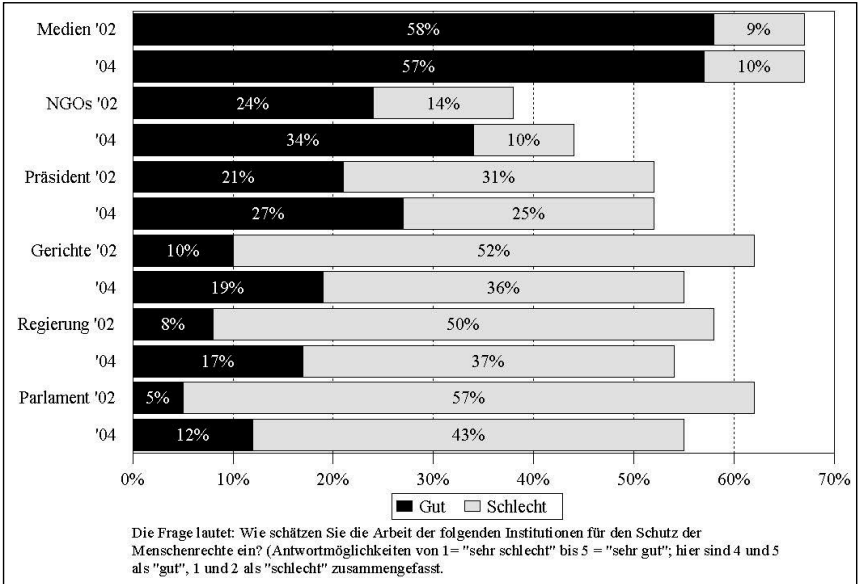
**Abbildung 19: Vertrauen zu den Institutionen 2004/2005**

In der vom Innenministerium beauftragten Befragung 2004 über das Sicherheitsempfinden in Litauen haben 16,4% der Befragten angegeben, dass sie sich sicher fühlten, 23,8% fühlten sich eher sicher als unsicher, 22,7% unsicher und 31% eher unsicher als sicher.<sup>77</sup>

Auch andere soziologische Befragungen zeigen, dass die litauische Bevölkerung kein Vertrauen zur Justiz hat (vgl. *Abb. 19* und *20*). Wie die Abbildungen zeigen, spielen die Medien in der litauischen Gesellschaft eine sehr wichtige Rolle, sie schaffen eine bestimmte Meinung über Kriminalität (s. u.).

<sup>77</sup> Požiūris į saugumo institucijas. Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras „Vilmorus“ 2004.

**Abbildung 20: Meinung der Bevölkerung zur Tätigkeit der Institutionen im Bereich Menschenrechtsschutz 2002/2004**



Quelle: Dobryninas/Gaidys 2005, S. 385.

#### 4. Rolle der Massenmedien im Hinblick auf Strafpolitik und Strafrechtsreformen

Wie bereits erwähnt, spielen die Massenmedien in Litauen eine sehr wichtige Rolle, auch bei der Bildung der öffentlichen Meinung über Kriminalität und Strafen. Die Ergebnisse einer interessanten Studie sind in *Tab. 19* dargestellt.

**Tabelle 19: Registrierte Kriminalität in Litauen und der Umfang der Publikationen (Zahl der Worte) über Kriminalität in wichtigen litauischen Tageszeitungen 1990-1997<sup>78</sup>**

	Registrierte Straftaten	Umfang der Publikationen (in Worten) über die Kriminalität in litauischen Tageszeitungen		
		„Lietuvos rytas“	„Respublika“	„Lietuvos aidas“
<b>1990</b>	37.056	54.120	24.490	71.900
<b>1991</b>	44.984	73.530	47.460	82.515
<b>1992</b>	56.615	186.230	532.730	84.440
<b>1993</b>	60.378	496.700	540.300	101.030
<b>1994</b>	58.634	814.560	570.450	419.070
<b>1995</b>	60.819	912.840	532.350	778.220
<b>1996</b>	68.053	1.142.824	520.350	874.490
<b>1997</b>	75.816	934.250	697.800	638.629

Danach hat die Kriminalberichterstattung im Laufe der 1990er Jahre eine deutlich zunehmende Bedeutung gewonnen. Dass hierdurch die Kriminalitätsfurcht gesteigert und auch die Einstellungen zur Strafenpolitik beeinflusst werden kann, liegt auf der Hand. Allerdings hängt es wesentlich von der Qualität der Berichterstattung ab. Hierüber gibt es allerdings in Litauen noch keine empirischen Befunde. Ebenso wenig lässt sich der Einfluss der Medien auf die Kriminalpolitik abschätzen. Immerhin bleibt festzuhalten, dass die litauische Bevölkerung (und selbstverständlich das Parlament) sowohl die Milderungen der Strafrechtsreform wie auch die weit reichenden Amnestien seit Anfang der 2000er Jahre mitgetragen hat. Rechtspopulistische Strömungen i. S. einer Law-and-Order-Politik sind in Litauen nicht besonders ausgeprägt.

## **5. Einstellung zu Strafen und Sanktionsbedürfnisse in der Justiz**

Nach älteren Untersuchungen meinten 76% der litauischen Justizbeamten, dass die Liberalisierung der Strafen die Hauptursache für steigende Kriminalität sei. 70% der Justizbeamten vertraten die Meinung, dass strengere Strafen der beste

78 Dobryninas 2000, S. 8.

Kampf gegen Kriminalität bedeute.<sup>79</sup> Diese Auffassungen dürften nach dem unter *Kap. 4.* Gesagten allerdings zu relativieren sein.

Es gibt in Litauen bis jetzt nur sehr wenige Untersuchungen zur Einstellung zu Strafen und Sanktionsbedürfnisse in der litauischen Bevölkerung. Einige Fragen wurden dazu in der vom Institut für Recht im Jahr 2006 durchgeführten viktimologischen Befragung gestellt. Die Daten sind aber noch nicht ausgewertet und sie machen auch keine Tendenzvergleiche möglich.

Im Jahr 2004 wurde eine Untersuchung über das Sicherheitsgefühl der litauischen Bevölkerung durchgeführt.<sup>80</sup> 80% der Befragten vertraten die Meinung, dass die Freiheitsstrafe eine effektive Maßnahme für die Kriminalitätsprävention ist.

## 6. Ausblick: Aktuelle Reformbestrebungen

In Litauen ist in diesem Bereich noch nichts entschieden. Es gibt positive Tendenzen, jedoch ist nicht abzusehen, wie es weiter gehen wird. Wie die Änderungen des neuen StGB, insbesondere der Betäubungsmitteldelikte, zeigen, ist die Kriminalpolitik in Litauen immer noch ohne eindeutige Richtung und auch das neue StGB kann jederzeit aus dem einen oder anderen Grund schnell geändert werden.

Die Anzahl der Strafgefangenen hat sich in den letzten Jahren stabilisiert (ca. 8.000 am Stichtag, 230 pro 100.000 Einwohner). Das ist aber noch doppelt so viel im Vergleich zu weseuropäischen Ländern. Die unbedingte Freiheitsstrafe wird allerdings noch in ca. 30% der Verurteilungen verhängt. Der Anteil der Geldstrafe ist auch auf 30% gestiegen, so oft wurde sie noch nie in der litauischen Geschichte verhängt. Es gibt aber keine Statistiken und Untersuchungen, wie oft sie tatsächlich bezahlt wird und wie die Praxis bei den zahlungsunfähigen oder zahlungsvermeidenden Personen aussieht.

Bis Ende 2008 sollte ein Entwurf des Bewährungsgesetzes entwickelt werden, dass voraussichtlich am 1. Januar 2010 in Kraft treten wird. Durch das Gesetz soll für ein besseres Funktionieren des Bewährungssystems gesorgt werden. Dabei geht es um die Vollstreckung von zwei wichtigen Alternativen zur Freiheitsstrafe: Ihrer Aussetzung zur Bewährung vor oder nach der Inhaftierung. Die erste Alternative wird in den letzten Jahren nur in ca. 15% der Verurteilungen verhängt, die anderen alternativen Sanktionen hat sie ersetzt. Und aus dem Strafvollzug wird vorzeitig ca. die Hälfte der Gefangenen entlassen.

Das Justizministerium hat eine Strategie der Sanierung und Renovierung der Strafanstalten bis 2033 entwickelt, die von der litauischen Regierung im März 2008 angenommen wurde. Während der nächsten 25 Jahre sollen alle Straf- und

---

79 Švedas 1994, S. 21.

80 Dobryninas/Gaidys 2004.

Untersuchungshaftanstalten, die im Stadtzentrum liegen, verlegt werden. Es geht dabei um 4 Strafanstalten in *Vilnius*, *Marijampolė* und *Panevėžys* sowie um 2 Untersuchungshaftanstalten in *Vilnius* und *Šiauliai*. Alle anderen Strafanstalten, die zum Großteil vor mehr als 50 Jahren gebaut wurden, sollen renoviert werden.

Im April 2008 hat *CPT* die geschlossenen Institutionen in Litauen besucht. Der letzte Besuch fand noch im Jahr 2004 statt. Die Haftbedingungen und Achtung der Menschenrechte haben sich in Litauen in den letzten 7-8 Jahren eindeutig verbessert. Die jetzige Situation ist aber noch weit von den Standards eines modernen Strafvollzugssystems entfernt. Der Bericht des *CPT* wird auch viele strategische Fragen für die weitere Reform des Strafvollzugswesens in Litauen aufwerfen.

Eine große Rolle wird auch weiterhin die allgemeine soziale und wirtschaftliche Entwicklung des Landes spielen: eine zunehmende Differenzierung in der Gesellschaft, Emigration, Inflation, ein geringeres wirtschaftliches Wachstum, politischer Populismus, Gewaltakzeptanz und andere Tendenzen werden wahrscheinlich auch strafrechtliches Sanktionieren und seine Wahrnehmung in Politik und Gesellschaft beeinflussen.

## Literatur:

- Alešiūnaitė K., Dapšys A., Kalpokas V., Ragauskas P., Valatkevičius D.* (2001): Tarptautinis nusikaltimų aukų tyrimas Lietuvoje (Vilniuje 2000 m.) (Internationale viktimologische Untersuchung in Litauen (Vilnius 2000). *Teisės problemos*, Nr. 2, S. 21-37.
- Baranskaitė A.* (2001): Amnestijos ir malonės institutai baudžiamojo teisinio poveikio priemonių sistemoje pagal dabar galiojantį ir naująjį Lietuvos Respublikos baudžiamosius kodeksus (Institute für Amnestie und Begnadigung im System der Maßnahmen der strafrechtlichen Einwirkung nach dem alten und neuen Strafgesetzbuch der Republik Litauen). *Teisė*, Nr. 41, S. 7-18.
- Best, P.* (1997): Europäische Kriminalpolitik. Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 46, S. 259-265.
- Blaževičius, J.* (2000): Baudžiamieji įstatymai ir kalinių populiacija Lietuvos įkalinimo įstaigose (Strafgesetze und Gefangenenpopulation im litauischen Strafvollzug). *Teisė*, Nr. 35, S. 128-130.
- Centre for Crime Prevention in Lithuania* (2009): Criminological Statistics. [http://www.nplc.lt/en/centrov/centrov\\_naujienos.aspx](http://www.nplc.lt/en/centrov/centrov_naujienos.aspx) (zuletzt abgerufen am 22.3.2010).
- Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT)* (2001): Report to the Lithuanian Government on the visit to Lithuania from 14 to 23 February 2000. *CPT/Inf* (2001) 23. Online erhältlich: [www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int) (zuletzt abgerufen am 22.3.2010).



- Dapšys, A.* (1994): Nusikalstamumo Lietuvoje kriminologinis aspektas (Der kriminologische Aspekt der Kriminalität in Litauen). Teisės problemos, Nr. 1, S. 60.
- Dapšys, A.* (1995): Nusikalstamumo prevencija ir baudžiamoji politika pereinant į rinkos ekonomiką. VII Baltijos šalių kriminologų simpoziumo Vilniuje 2.-4.12.1993 medžiaga. Atsakingas redaktorius A.Dapšys. (Kriminalitätsprävention und Strafpolitik auf dem Weg in die Marktwirtschaft). Materialien von der VII. Tagung der Baltischen Kriminologen in Vilnius, 2.-4.12.1993. Vilnius: Teisės institutas.
- Dapšys A.* (1998): Kriminologinis nusikalstamumo situacijos Lietuvoje vertinimas. Pronozės ir prevencijos galimybės. Teisės problemos, Nr. 3-4, S. 166-186.
- Dapšys A., Čepas A.* (1998): Crime: Control and Prevention. In: Lithuanian Human Development Report 1998. Chapter 9. Vilnius, S. 125-133. <http://www.un.lt/HDR/1998/default.htm>.
- Dermontas, J.* (2000): Aktualios penitencinės reformos ir baudžiamosios politikos problemos (Aktuelle Probleme der Strafreform und der Strafpolitik in Litauen). Jurisprudencija, Band 15 (7), Vilnius, S. 161-166.
- Dobryninas A.* (2000): Virtual Reality of Crime. Study on Crime, Media and Public in Lithuania. Research support Scheme. Praha.
- Dobryninas A., Gaidys V.* (2004): Is the Lithuanian society safe? Lithuanian population's victimization experience and attitudes towards criminal justice and public safety. Vilnius.
- Dobryninas A., Gaidys V.* (2005): Sociological Aspects of Human Rights Monitoring. In: Seimas of the Republic of Lithuania(United Nations Development Programme/Law Institute (Hrsg.): Human Rights in Lithuania. Vilnius, S. 362-408.
- Düinkel, F., Kunkat, A.* (1997): Zwischen Innovation und Restauration, NK 9, 1997, Heft 2, S. 31.
- Düinkel F., Snacken S.* (2000): Strafvollzug in Europa. NK 12, Heft 4, S. 31-37.
- Grigaravičius, V.* (2002): Kriminalitäts- und Verkehrsentwicklung in der Republik Litauen. Die neue Polizei 52, Heft 4, S. 24-29.
- Gruodytė, E.* (2004): Narkotikai ir baudžiamoji atsakomybė (Drogen und strafrechtliche Verantwortlichkeit). Vilnius.
- von Hofer, H.* (2004): Die Entwicklung der Gefangenenraten in achtzehn europäischen Ländern, 1983-2002 – ein Ausdruck für neue Straflust? KrimJ 36, Beiheft 8, S. 193-202.
- Human Rights in Lithuania* (2006). Vilnius.

- HURIST projektas* (Hrsg:) (2002): Žmogaus teisės Lietuvoje: padėties įvertinimas (Menschenrechte in Litauen: Situationsanalyse). HURIST projektas. Vilnius.
- Justickis, V.* (2001): Kriminologija. I dalis. (Kriminologie. Teil I.). Vilnius.
- Kaiser, G.* (1980): Perspektiven vergleichender Pönologie. MSchrKrim 63, S. 366-378.
- Kalėjimų departamento bei jam pavaldžių įstaigų ir valstybės įmonių 2003-2006 metų veiklos pagrindiniai duomenys* (Berichte über die Grunddaten der Tätigkeit der Strafvollzugsabteilung des Justizministeriums und ihm untergeordneter Einrichtungen 2003-2006). Vilnius. www.kalejimudepartamentas.lt.
- Kamarauskas S.* (1994): Narkotikai: situacija, tendencijos ir kontrolės problemos Lietuvoje. Teisės problemos, Nr. 4, S. 50-64.
- Lammich, S.* (1994): Litauen auf dem Weg zu einem eigenständigen Strafrecht, Osteuroparecht 40, S. 178-191.
- Lammich, S., Piesliakas, V.* (1994): Strafrechts- und Kriminalitätsentwicklung in Litauen seit der Unabhängigkeitserklärung vom März 1990. MSchrKrim 77, S. 377-387.
- Laubenthal, K.* (2003): Strafvollzug. 3. Aufl. Berlin/Heidelberg.
- Leps A., Krastinš U., Justickis V.* (1998): Criminal Law and Criminality in the Baltic Countries. Main Trends (Comparative analysis). Jurisprudencija, Band 10 (2), Vilnius, S. 24-32.
- Lietuvos Respublikos baudžiamasis kodeksas. Projektas V.* (1996) (Strafgesetzbuch der Republik Litauen. Projekt V.). Teisės problemos, Nr. 4, S. 45.
- Lietuvos Respublikos prokuratūros 2006 m. veiklos ataskaita* (Tätigkeitsbericht der Staatsanwaltschaft der Republik Litauen 2006) www.prokuraturos.lt.
- Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių metinė ataskaita už 1999 metus* (Jahresberichte der Parlamentskontrolleure der Republik Litauen 1999 (zitiert als *Jahresberichte der Parlamentskontrolleure*), [http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3\\_viewer.ViewTheme?p\\_int\\_tv\\_id=1990&p\\_kalb\\_id=1&p\\_org=0](http://www3.lrs.lt/pls/inter/w3_viewer.ViewTheme?p_int_tv_id=1990&p_kalb_id=1&p_org=0)).
- Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas dėl Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos 2005-2007 metų Strateginio veiklos plano patvirtinimo* (Verordnung des Justizministers der Republik Litauen über die Bestätigung des Strategischen Plans der Strafvollzugsabteilung des Justizministeriums der Republik Litauen für 2005-2007). 03.02.2005, Nr. 1R-34.  
[http://www.kalejimudepartamentas.lt/?item=vkl\\_strat&lang=1](http://www.kalejimudepartamentas.lt/?item=vkl_strat&lang=1).
- Lietuvos Respublikos teisingumo ministro įsakymas dėl Kalėjimų departamento prie Lietuvos Respublikos teisingumo ministerijos 2007-2009 metų Strateginio veiklos plano patvirtinimo* (Verordnung des Justizministers der Republik Litauen über die Bestätigung des Strategischen Plans der Straf-

- vollzugsabteilung des Justizministeriums der Republik Litauen für 2007-2009). 19.02.2007, Nr. 1R-68. [http://www.kalejimudepartamentas.lt/?item=vkl\\_strat&lang=1](http://www.kalejimudepartamentas.lt/?item=vkl_strat&lang=1).
- Lietuvos Respublikos ūkio ekonominės ir socialinės būklės 2006 metais apžvalga* (2007) (Übersicht über die wirtschaftliche und soziale Lage in Litauen in 2006). Lietuvos Respublikos ūkio ministerija. Vilnius, S. 5.
- Liutikas, R.* (2003): Lygtinio paleidimo paskirtis baudžiamojoje teisėje (Die Bestimmung der Entlassung zur Bewährung im Strafrecht. Jurisprudencija, Band 47 (39), Vilnius, S. 86-89.
- MacDonald, M.* (2004): Country Report for Lithuania (6 - 11 October 2003). Research project for the Central and Eastern European Network of Drug Services in Prison CEENDSP in co-operation with the European Institute for Crime Prevention and Control, affiliated with the United Nations (HEUNI). University of Central England.
- Morand, F.* (2004): Zum Strafvollzug in der Schweiz. ZfStrVo 53, S. 144-151.
- Morgenstern, C.* (2002): Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Morgenstern, C.* (2004): „Lebenslang“ ernst nehmen – Die Praxis der lebenslangen Freiheitsstrafe. NK 16, Heft 2, S. 52-55.
- Müller-Dietz, H.* (2000): Strafvollzug heute. ZfStrVo 49, S. 230-237.
- Statistikos departamentas/Statistics Lithuania* (Hrsg.) (1997-2006): Nusikalstamumas ir teisėsaugos institucijų veikla/Crime and the Law Enforcement Activity 1997-2006. Vilnius.
- Pavilonis, V.* (2001) (Hrsg.): Baudžiamoji teisė. Bendroji dalis. (Strafrecht. Allgemeiner Teil). 3. Aufl., Vilnius.
- Piesliakas, V.* (1996): Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso principinės nuostatos (Die prinzipiellen Bestimmungen des Strafgesetzbuches der Republik Litauen). Teisės problemos, Nr. 4, S. 3-15.
- Piesliakas, V.* (1998): Naujojo Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso principinės nuostatos ir baudžiamoji politika (Die prinzipiellen Bestimmungen des neuen Strafgesetzbuches der Republik Litauen und die Strafpolitik). Jurisprudencija, Band 10 (2), Vilnius, S. 40-51.
- Piesliakas V., Senkėvičius E.* (1997): Litauen. In: Strafrechtsentwicklung in Europa. Band S 62/1. Herausgegeben von Albin Eser und Barbara Huber. Freiburg im Breisgau, S. 446-471.
- Požiūris į saugumo institucijas.* Visuomenės nuomonės ir rinkos tyrimų centras „Vilmorus“. (Meinung über Sicherheitsinstitutionen. Zentrum für Forschung der Meinung der Gesellschaft und des Marktes). 2004.
- Prapiestis, J.* (1995): Dėl baudžiamosios politikos kryptingumo ir efektyvumo. Teisingumo ministro informacija. (Über die Richtung und Effektivität der

- Strafpolitik. Information des Justizministers). Teisės problemos, Nr. 4, S. 5-15.
- Council of Europe* (Hrsg.) (1998): Prison Populations and Penal Policy in Estonia, Latvia and Lithuania. Council of Europe Conference, Stockholm 22-24 October 1997. Norrköping: Swedish Prison and Probation Service.
- Report to the Lithuanian Government on the visit to Lithuania carried out by the European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CPT) from 14 to 23 February 2000.* Strasbourg, 18 October 2001. CPT/Inf (2001) 22. <http://www.cpt.coe.int/documents/ltu/2001-22-inf-eng.pdf>.
- Repräsentative Befragung von „Baltijos tyrimai“* im Juli 2004. <http://www.balttyr.lt/>.
- Sack, F. (2004): Kritische Kriminologie und Soziale Arbeit. In: Liedke, U., Robert, G. (Hrsg.): Neue Lust am Strafen? Umbrüche gesellschaftlicher und pädagogischer Konzepte im Umgang mit abweichendem Verhalten. Aachen.
- Sakalauskas, G. (1999): Crime: Patterns and Trends. In: Lithuanian Human Development Report 1999. Chapter 10. Vilnius, S. 141-154. <http://www.un.lt/HDR/1999/default.htm>.
- Sakalauskas, G. (2005): The Rights of Persons with Restricted Freedom // Human Rights in Lithuania. Vilnius: Naujos sistemos, S. 304-331.
- Sakalauskas G. (2006): Strafvollzug in Litauen. Kriminalpolitische Hintergründe, rechtliche Regelungen, Reformen, Praxis und Perspektiven. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Schittenhelm, U. (1994): Strafe und Sanktionensystem im sowjetischen Recht. Grundlinien der Kriminalpolitik von den Anfängen bis zum Ende des Sowjetstaates. Freiburg im Breisgau.
- Statistics Lithuania.* Department of Statistics on the Government of the Republic of Lithuania, [http://www.std.lt/default\\_e.htm](http://www.std.lt/default_e.htm).
- Statistikos departamento informacija:* <http://www.stat.gov.lt/lt/pages/view/?id=1333> (am 26.10.2007).
- Statistisches Bundesamt* <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/>.
- Šulija, G. (2001): Baudos taikymo teoriniai ir praktiniai aspektai (Die theoretischen und praktischen Aspekte der Anwendung der Geldstrafe). Teisės problemos, Nr. 3, S. 74-83.
- Švedas, G. (1994): Laisvės atėmimo bausmės skyrimas Lietuvoje: teorinės ir praktinės problemos (Die Verhängung der Strafe in Litauen: theoretische und praktische Probleme). Teisės problemos, Nr. 4, S. 21-26.
- Švedas, G. (1997): Dabartinė baudžiamoji politika Lietuvoje (Die gegenwärtige Strafpolitik in Litauen). Teisės problemos, Nr. 4, S. 5-16.

- Švedas, G. (2003a): Bausmių vykdymo teisė (Das Strafvollstreckungsrecht). Teisinės informacijos centras. Vilnius.
- Švedas, G. (2003b): Laisvės atėmimo bausmė: baudžiamosios politikos, baudžiamieji teisiniai ir vykdymo aspektai (Die Freiheitsstrafe: Aspekte der Strafpolitik, des Strafrechts und des Vollzugs). Teisinės informacijos centras. Vilnius.
- Švedas, G. (2005): Baudžiamosios politikos tendencijos Lietuvos Respublikoje 1995-2004 metais (Tendenzen der Strafpolitik in der Republik Litauen 1995-2004). Teisė, Nr. 56, S. 58-86.
- Švedas, G. (2006): Baudžiamosios politikos pagrindai ir tendencijos Lietuvos Respublikoje (Grundlagen und Tendenzen der Strafpolitik in der Republik Litauen). Teisinės informacijos centras. Vilnius.
- Tarybinė baudžiamoji teisė (Das sowjetische Strafrecht). Vilnius, 1972.
- Walter, M. (1999): Strafvollzug. 2 Aufl. Stuttgart, München, Hannover: Richter Borrborg Verlag.
- International Centre for Prison Studies (2010): World Prison Brief. [http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/world\\_brief.html](http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/world_brief.html) (zuletzt abgerufen am 22.3.2010).
- Žiemelis, V. (2000): Bausmių politika (Die Strafpolitik). Teisė, Nr. 35, S. 137-140.
- Zolondek, J., Sakalauskas, G. (2005): Strafvollzug und Strafvollzugsrecht in Litauen. ZfStrVo 54, S. 151-157.

# Niederlande<sup>1</sup>

*Miranda Boone, Martin Moerings*

## 1. Einführung

Über Jahre waren die Niederlande wegen der niedrigen Gefangenenraten und der alternativen Methoden im Umgang mit Straffälligen ein leuchtendes Beispiel für den Westen. Nun, da sich die Strafgefangenenrate seit 1985 vervierfacht hat, können sich die Niederlande keiner Spitzenposition mehr rühmen. Sie sind vielmehr das einzige europäische Land, dass in dieser Hinsicht mit den USA verglichen werden kann, wie *Tonry* in seinem Grundsatzreferat für die *Europäische Gesellschaft für Kriminologie* 2005 in Krakau feststellte.

Wir werden versuchen dieses Wachstum in unserem Beitrag zu erklären, indem wir sechs Kategorien von Gefangenen unterscheiden<sup>2</sup> und auf jährlicher Basis die unmittelbaren Gründe für ihre Erhöhung darlegen. Wir haben die Justiztats seit 1985 und die jährlichen Berichte der Gefängnisverwaltung des Justizministeriums sowie der Strafverfolgungsbehörden geprüft. Wir konzentrieren uns auf verschiedene in den Dokumenten genannte Faktoren, soweit sie tatsächlich zu den steigenden Gefangenenraten beitragen: Untersuchungshaft, Strafverfolgungs- und Sanktionspolitik, Kriminalitätsraten und die Inhaftierung bestimmter Gruppen. In unserer abschließenden Stellungnahme werden wir unsere Ergebnisse zu den politischen und gesellschaftlichen Ursachen, wie sie in früheren Analysen der Veränderungen des niederländischen strafrechtlichen Klimas angeführt wurden, in Bezug setzen und sehen, inwieweit sie durch die hier präsentierten Fakten und Zahlen gestützt werden.

---

1 Der Beitrag wurde zuerst in englischer Sprache veröffentlicht (vgl. *Boone/Moerings* 2007) und für die deutsche Fassung überarbeitet. Die Gefängnisbelegung in den Niederlanden ist seit Erstellung des Berichts 2006 um fast 30% gesunken; hierauf wird im abschließenden Kapitel von *Dünkel u. a.* näher eingegangen.

2 Inklusive Jugendliche, Ausländer und Tbs-Patienten (*Anm. der Hrsg.:* tbs = „*terbeschikkingsstelling*“, Personen mit geistigen und seelischen Erkrankungen; etwa vergleichbar mit aufgrund einer Maßregel nach § 63 StGB in einer forensisch-psychiatrischen Klinik Untergebrachten).

## 2. Gefangenenraten

**Tabelle 1: Zahl der Inhaftierten/Kapazitäten für Inhaftierte nach rechtlichem Status**

	Untersuchungs- häftlinge	Strafgefangene	Ausländische Inhaftierte	Patienten, die auf einen Platz in einer Tbs-Klinik warten	Gesamtkapazität Erwachsene	Kapazität Jugendliche	Kapazität Tbs-Kliniken
1985	-	-	-	-	4.997	-	421
1990	2.645	3.510	400	28	7.195	716	405
1992	2.785	3.990	-	37	7.935	807	541
1994	3.040	4.945	-	83	8.567	874	607
1995	3.435	5.820	-	134	10.208	972	650
1996	4.065	6.405	-	180	11.992	1.098	803
1997	4.140	6.020	864	171*	12.250	1.278**	866
1998	4.390	5.730	943	173	12.491	1.464	970
1999	4.615	5.570	1.169	148	12.401	1.625	1.175
2000	4.730	5.225	1.212	138	12.433***	1.762	1.183
2001	5.345	5.330	1.053	151	12.764	2.017	1.222
2002	5.850	5.155	1.340	153	13.774	2.300	1.264
2003	5.995	6.085	1.583	169	15.440	2.326	1.303
2004	6.365	7.140	1.952	188	18.116	2.495	1.401

Quellen: Angaben zu Untersuchungshäftlingen und verurteilten Inhaftierten: *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 6.3. Ausländische Inhaftierte: *Eggen/van der Heide* 2006 mit Ausnahme der Zahlen für 1990 aus *van Kalmthout/de Win* 1997. Angaben zu Patienten, die auf einen Platz in einer Tbs-Klinik warten: *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 6.7. und Tab. 6.2. Kapazität (Jugendliche): *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 6.17, Kapazität und Insassen von Haftanstalten für Jugendliche, 1990-2005, betreffend Unterbringung sowie zivil- und strafrechtlichem Status. Offizielle Kapazität (Tbs-Kliniken): *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 6.9. und <http://www.dji.nl>, Daten und Fakten (Anm. der Hrsg.: Es handelt sich um die Internetseite der nationalen Strafvollzugsbehörde *Dienst Justitiele Inrichtingen*).

Anm.: \* Die Zahlen weichen erheblich von denjenigen ab, die auf <http://www.dji.nl> seit 1997 veröffentlicht wurden. Diese sind deutlich höher: 1997: 204; 1998: 239; 1999: 205; 2000: 161; 2001: 173; 2002: 197; 2003: 221; 2004: 222; 2005: 292.

\*\* Diese Zahlen weichen ebenfalls von denjenigen auf <http://www.dji.nl> ab: 1996: 1.214; 1997: 1.410; 1998: 1.581; 1999: 1.700; 2000: 1.906; 2001: 2.122; 2002: 2.346; 2003: 2.399; 2004: 2.566; 2005: 2.545.

\*\*\* In *Eggen/van der Heide* 2006 sind in Tab. 6.2 andere Zahlen veröffentlicht als für 2005, mit differierenden Zahlen ab 2000, aber sie beinhalten die Anzahl der Zellen, die von der Direktion für Spezialeinrichtungen klassifiziert wurden.

\*\*\*\* Die Zahlen der Personen, die nach Strafrecht untergebracht sind, betragen 2001: 970; 2002: 1.052; 2003: 1.002; 2004: 992. Quelle: <http://www.dji.nl>, Daten und Fakten.

*Tab. 1* gibt einen Überblick über die steigende Zahl von Strafgefangenen und die wachsenden Kapazitäten für sechs Kategorien von Inhaftierten auf jährlicher Basis. Soweit wie möglich haben wir die Zahlen für 1985 aufgeführt, aber bis 1990 lassen sie sich kaum unterschiedlichen Kategorien zuordnen.

Wir benutzen den Begriff „Inhaftierte“ allgemein um auf alle sechs Kategorien Bezug zu nehmen:

- Untersuchungshäftlinge: Inhaftierte in Untersuchungshaft, die in einer Haftanstalt auf ihren Prozess warten;
- verurteilte Strafgefangene: Strafgefangene, gegen die von einem Strafgericht eine Freiheitsstrafe ohne Bewährung verhängt wurde;
- ausländische Strafgefangene: Strafgefangene, die auf die Ausweisung in ein anderes Land warten (vgl. hierzu *van Kalmthout* 2007);
- in Erwartung forensisch-psychiatrischer Behandlung: psychisch kranke Strafgefangene, die zu einer psychiatrischen Behandlung verurteilt sind und in einer Haftanstalt auf einen Platz in einer forensisch-psychiatrischen Klinik warten (Tbs; vgl. hierzu *Koenrad/Mooij* 2007);
- Jugendliche: von einem Zivil- oder Strafgericht an eine Jugendstrafanstalt überstellte Gefangene (vgl. hierzu *Weijers/Liefaard* 2007);
- Tbs-Patienten: psychisch kranke Strafgefangene, die zur Behandlung in einer Tbs-Klinik verurteilt wurden (vgl. hierzu *Koenrad/Mooij* 2007).

Unter den ersten drei Kategorien sind die Zahlen der Inhaftierten nach ihrem rechtlichen Status angegeben. Solche Daten sind für die letzten drei Kategorien nicht erhältlich, weswegen für diese drei Typen von Inhaftierten die offiziellen Kapazitäten angegeben sind. Die Daten stammen aus verschiedenen Quellen. Die meisten sind *Criminaliteit en Rechtshandhaving (Kriminalität und Strafverfolgung)* entnommen, einem regelmäßig erscheinenden, vom Justizministerium herausgegebenen Überblick. In manchen Fällen sind die Daten für unsere Zwecke nicht verwendbar, so sind z. B. die Anzahl von Ausländern, die auf Ausweisung warten, und die Anzahl von Strafgefangenen, die auf Ausweisung warten, zusammengefasst. In diesen Fällen nutzen wir die Daten des Gefängnisdienstes des Justizministeriums, die auf dessen Internetseite veröffentlicht sind. Die Daten aus *Kriminalität und Strafverfolgung* stimmen in manchen Fällen



nicht mit denen des Gefängnisdienstes des Justizministeriums überein, beispielsweise in den Fällen von Tbs-Patienten, die auf forensisch-psychiatrische Behandlung warten, und von Jugendlichen.

Wir erläutern diese Differenzen in Fußnoten und geben dort auch die Zahlen aus der jeweils anderen Quelle an. Aufgrund dieser Unterschiede können wir nicht einfach die verschiedenen Kategorien addieren und so auf die Gesamtsummen kommen. Für die Gesamtzahl der Erwachsenen benutzen wir eine Quelle anstelle der Summe der vorher genannten Kategorien.

Welchen allgemeinen Eindruck erhalten wir von den Daten der *Tab. 1?* Zusätzlich zu dem beachtlichen Anstieg der Gefangenenzahlen bzw. der Kapazitäten in fast allen Kategorien hat es während der letzten fünfzehn Jahre eine wichtige Veränderung seit 1996 bezüglich der verurteilten Strafgefangenen gegeben. In der Kategorie der verurteilten Strafgefangenen ist in der Periode von 1990 bis 1996 ein Anstieg von mehr als 80% zu verzeichnen, im letzten Jahrzehnt (1996 bis 2005) betrug die Erhöhung dagegen „nur“ 20%. Zwischen 1997 und 2002 ging die Anzahl von Strafgefangenen sogar zurück, aber danach setzte wieder ein starker Anstieg ein. Diese Entwicklungen wären zweifellos noch deutlicher gewesen, wenn wir die Daten bereits von 1985 an hätten aufsplitten können.

In den anderen Kategorien setzte sich der Anstieg von 1990 bis 1996 im letzten Jahrzehnt kontinuierlich fort oder wurde sogar stärker. So erhöhte sich die Zahl der Untersuchungshäftlinge zwischen 1990 und 1996 um mehr als 50% und im vergangenen Jahrzehnt noch einmal um 50%. Es gab in dieser Zeit sogar einen noch größeren Zuwachs in den Kategorien Ausländer, Jugendliche und Tbs-Patienten. Während des letzten Jahrzehnts erhöhte sich die offizielle Kapazität bei Ausländern um fast 200%, bei Jugendlichen um 100% und bei Tbs-Patienten um 100%.

**Tabelle 2: Überblick über die relativen Anstiege der Gefangenenzahlen/der Kapazität für Inhaftierte**

	Unter- suchungs- häftlinge	Straf- gefangene	Ausländer	Patienten, die auf Behandl. warten	Jugend- liche	Kapazität Tbs- Kliniken
<b>1990-1996 (Referenzjahr 1990)</b>	50%	80%	100%	500%	50%	100%
<b>1997-2005 (Referenzjahr 1997)</b>	50%	20%	200%	35%	100%	100%

Wir hoffen, in den erläuternden Verlautbarungen zum Justizhaushalt und den Jahresberichten präzise die Ereignisse und Erwägungen vorzufinden, die zu

der Entscheidung führten, mehr Gefängniszellen zu bauen. Wir wurden allerdings enttäuscht, denn die Argumente, die wir fanden, waren sehr allgemein und wurden Jahr für Jahr beibehalten. Die drei wichtigsten Gründe für den anhaltenden Bedarf an Gefängniszellen waren: öffentliche Erregung über die Freilassung von inhaftierten Tätern aus Gründen der Kapazitätsengpässe bzgl. Gefängniszellen<sup>3</sup>, steigende Kriminalitätsraten<sup>4</sup> und längere Strafen.<sup>5</sup> Die ansteigende Zahl der Gefängniszellen für Jugendliche wurde ebenso der wachsenden Jugendkriminalität und dem neuen Jugendstrafgesetz, das längere Freiheitsstrafen vorsieht, zugeschrieben. In gleicher Weise wurde der starke Zuwachs an Gefängniszellen für Ausländer und Inhaftierte, die auf einen Platz in einer Tbs-Klinik warten, nicht erklärt oder gerechtfertigt, sondern lediglich erwähnt und nur insoweit als Problem gesehen, als er die Kosten betraf. In den folgenden Abschnitten werden wir versuchen, die Daten aus *Tab. 1* Schritt für Schritt zu entschlüsseln. Wir überprüfen, inwieweit die Begründungen in den offiziellen Dokumenten, die Kriminalität habe zugenommen und die Strafen seien länger geworden, zutreffen, und welche anderen Faktoren zu den derzeit höheren Gefängniszahlen in den Niederlanden beitragen.

## 2.1 Untersuchungshaft

Die erste Kategorie in *Tab. 1* bilden Untersuchungshäftlinge, mehr oder weniger schwerer Verbrechen verdächtig, die in einem besonderen Untersuchungsgefängnis untergebracht sind und auf ihren Prozess warten. In den Niederlanden wurde ein Kautionsystem (d. h. U-Haftvermeidung gegen Kautionszahlung) nicht entwickelt. Das Strafgesetzbuch spezifiziert die Verbrechen, bei denen Untersuchungshaft in Betracht kommt, d. h. solche, die mit einer Höchststrafe von mindestens vier Jahren bedroht sind, und die Umstände, z. B. wenn der Verdächtige ohne festen Wohnsitz ist, wenn ein erhebliches Risiko für eine erneuten Straffälligkeit bis zum Prozessbeginn besteht oder wenn der Verdächtige flüchten könnte, um einem drohenden Prozess zu entgehen. Von 1990 bis 2005 ist die Zahl der Untersuchungshäftlinge um 130% gestiegen. Wie kann man den hohen Anstieg der Anzahl von Untersuchungshäftlingen erklären?

Nach den Erläuterungen zum Justizhaushalt war das Unvermögen Verdächtige unterzubringen, die die oben angeführten Kriterien erfüllen, eines der Hauptprobleme, die aus dem Mangel an Zellen zwischen 1985 und 1996 resultierten. Insgesamt 1.100 Verdächtige mussten 1984 (vgl. Justizhaushalt 1985)

---

3 Vgl. Jährlicher Bericht des Strafverfolgungsdienstes 1989; Justizhaushalt 1995, S. 46; Justizhaushalt 1997, S. 17.

4 Vgl. Justizhaushalt 1994, S. 30; Justizhaushalt 1995; Justizhaushalt 1996, S. 5; Justizhaushalt 1997, S. 39; Justizhaushalt 1999, S. 31; Justizhaushalt 2002, S. 37.

5 Vgl. Jährlicher Bericht des Strafverfolgungsdienstes 1992; Justizhaushalt 1994, S. 30.

abgewiesen werden und nach einem Rückgang zwischen 1987 und 1989 stieg die Zahl erneut bis auf über 5.000 im Jahr 1994; erst in jüngerer Zeit begann sie wieder zu sinken (vgl. Justizhaushalt 1997). Immer wieder löst die Freilassung eines Verdächtigen eines schweren Verbrechens einen öffentlichen Aufschrei aus. Worin der Mangel an Gefängniszellen wurzelt, wird in den offiziellen Dokumenten kaum diskutiert, die normalerweise nur auf die zunehmende Schwere und den Anstieg der Kriminalität verweisen.

Trends in den Zahlen von aufgeklärten Fällen können theoretisch auch helfen, den steigenden Gebrauch von Untersuchungshaft zu erklären. Ein Fall gilt als aufgeklärt, wenn mindestens ein Verdächtiger der Polizei bekannt ist. Wenn diese Zahl in den letzten 25 Jahren gestiegen wäre, würde dies den erhöhten Bedarf an Gefängniszellen erklären können. Dies ist aber nur teilweise der Fall. Die Zahl aufgeklärter Verbrechen sank von 255.000 in den frühen 1990er Jahren auf 190.000 im Jahr 2000, stieg jedoch bis 2003 wieder auf 273.000 an (*Wit-tebrood/Oppelaar* 2005). Also kann der letzte starke Anstieg eine Erklärung für die Zunahme an Untersuchungshäftlingen seit 2002 sein.

Ferner scheinen die Richter ihre Bewertung hinsichtlich der Schwere der Verbrechen geändert zu haben. 1997 wurde Untersuchungshaft in nur 9% der Fälle, 2006 in fast 12% der Fälle verhängt. Insbesondere bei weniger schweren Gewaltverbrechen wurde viel häufiger Untersuchungshaft angeordnet: Untersuchungshaft wurde 1997 in 7% der Fälle angeordnet, bei denen Bedrohungen ausgesprochen wurden, 2006 in 14% der Fälle. Bei Misshandlungen („*maltreatment*“) stieg der Anteil von Untersuchungshaft von 4% auf fast 11%.<sup>6</sup> Die veränderte Art von Verbrechen kann ebenfalls eine Erklärung für diese Zahlen sein. *Egelkamp* (2002) indessen kommt auch zu dem Schluss, dass 1986 wesentlich weniger schwere Fälle von Gewalt untersucht und strafrechtlich verfolgt wurden als 1996, eine Feststellung, der wir später mehr Aufmerksamkeit schenken werden.<sup>7</sup>

Auf der Grundlage der oben beschriebenen Rechtsstrukturen haben Richter gute Gründe dafür, häufiger Untersuchungshaft zu verhängen. Betrachtet man die Gruppe der Untersuchungshäftlinge, ist die steigende Zahl von Verdächtigen

---

6 Fälle vor dem Strafgericht gegen Personen, die von der Staatsanwaltschaft erfasst wurden: Anwendung der Untersuchungshaft: 1997-2006 nach dem Jahr der Erfassung und Kategorie des Delikts. OMDATA, Forschungs- und Dokumentationszentrum des Justizministeriums, 3. April 2007.

7 Fälle vor dem Strafgericht gegen Personen, die von der Staatsanwaltschaft erfasst wurden: Anwendung der Untersuchungshaft: 1997-2006 nach dem Jahr der Erfassung und Kategorie des Delikts. OMDATA, Forschungs- und Dokumentationszentrum des Justizministeriums, 3. April 2007. Dies betrifft hier Jugendliche und Erwachsene zusammengefasst, die Aufteilung in Kategorien liefert annähernd das gleiche Ergebnis, auch wenn der Gesamtanstieg von Untersuchungshäftlingen bei Jugendlichen etwas höher liegt.

ohne Wohnsitz in den Niederlanden zu erkennen. Die Zahl der Verdächtigen aus dem Ausland steigt ebenfalls (*Post* 2005, S. 19). Die Tatsache, dass sie häufig keine feste Adresse in den Niederlanden haben, bedeutet eine größere Fluchtgefahr, um sich dem drohenden Verfahren zu entziehen. Dies können Gründe für eine Untersuchungshaftanordnung sein.

Ein anderer Umstand, der zu dem Höchststand zwischen 2002 und 2004 beitrug, ist die intensiviertere Verfolgung von kleinen Drogenschmugglern („*body packer*“), die zu dieser Zeit den Flughafen Schiphol überschwemmt und trotz des Auslieferungsgrundsatzes alle aus kriminalpolitischen Erwägungen verfolgt werden mussten.<sup>8</sup> Obwohl Richter weiterhin lediglich in etwa 25% der Drogenfälle Untersuchungshaft anordnen, macht dies wegen der absoluten Erhöhung der Zahl der Drogenfälle zwischen 2001 und 2006 immer noch einen Anstieg von 50% aus. Die derzeitige Erhöhung der Zahl der Gefängniszellen bei den Kategorien der Straf- und Untersuchungsgefangenen in *Tab. 2* kann hauptsächlich solchen Haftanstalten zugeschrieben werden, die als besondere Gefängnisse speziell für diese Kategorie von Gefangenen<sup>9</sup> gedacht sind und auch für die Inhaftierung von Ausländern zu einem späteren Zeitpunkt genutzt werden.

Ein weiterer Grund für die Ausweitung der vorläufigen Inhaftierung in den letzten Jahren ist die große Aufmerksamkeit der Strafverfolgungsbehörden für Wiederholungstäter seit Mitte der 1990er Jahre. Das ist eine Gruppe von etwa 6.000 Menschen, häufig Drogenabhängige, zuweilen mit psychischen Problemen (vgl. *Moerings* 2007), die Eigentumsdelikte begehen, um an Geld für Drogen zu kommen. Sie verursachen viel Mühe und sind ein großes Ärgernis, nicht wegen der Schwere ihrer Verbrechen, sondern wegen der wiederholten Ladendiebstähle, Auto- und Hauseinbrüche, ihren überall herumliegenden Spritzen und weil sie an öffentlichen Plätzen schlafen. Insbesondere für diese Gruppe wurden die Delikte, für die Untersuchungshaft zugelassen ist, erweitert, um Vandalismus einzubeziehen, ein kleineres Delikt, aber für die Allgemeinheit überaus lästig. Im Jahr 2004 bedeutete das etwa 150 zusätzliche Plätze (für Untersuchungshäftlinge und verurteilte Straftäter), 2005 250 neue Haftplätze, 2006 450 und in den ersten Monaten 2007 500 Plätze für diese Wiederholungstäter. Nach den Richtlinien der Staatsanwaltschaft sind sie immer in Untersuchungshaft zu nehmen, wo sie intensiv überprüft werden. Wenn sie verurteilt werden, wird fast immer eine Sicherheitsmaßnahme von zwei Jahren Gefängnis verhängt. Damit ist diese Gruppe verantwortlich für den beachtlichen Anstieg der Zahl von Untersuchungshäftlingen in den letzten drei bis vier Jahren und anschließend auch für den Anstieg der verurteilten Strafgefangenen.

---

8 Für eine detailliertere Darstellung vgl. *Boone* 2007.

9 Vgl. *Eggen/van der Heide* 2006, *Tab. 6.2* Kriminalität und Strafverfolgung (2002: 659; 2003: 1.463; 2004: 1.865; 2005: 1.292).

## 2.2 Verurteilte Strafgefangene und Freiheitsstrafen

Wie man in *Tab. 1* und *2* sehen kann, stieg die Zahl der Strafgefangenen, die eine Freiheitsstrafe verbüßte, bis 1996 stark an, sank leicht zwischen 1997 und 2002 und stieg erneut zwischen 2002 und 2005.

### 2.2.1 Freiheitsstrafen ohne Bewährung

Die Zahl der verhängten Freiheitsstrafen ohne Bewährung kann mit dem Anstieg der Gefangenenraten nicht Schritt halten. Diese Zahl stieg um nur 16% in den letzten 20 Jahren (1985: 37.942; 1995: 42.755 und 2005: 43.915; vgl. *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 5.11). In den letzten zehn Jahren kann der Anstieg hauptsächlich Gewaltverbrechen (1995: 4.624 und 2005: 6.813, Anstieg um 47%), schweren Fällen von Vandalismus (1995: 1.149 und 2005: 2.327, Anstieg um 103%) und Drogenhandel (1995: 2.974 und 2005: 3.865, Anstieg um 30%) zugerechnet werden.<sup>10</sup>

### 2.2.2 Die Zahl der Haftjahre

Es ist nicht weiter verwunderlich, dass infolge der steigenden Zahl von Freiheitsstrafen seit 1985 ein konstanter Anstieg der Zahl der Haftjahre, die gerichtlich verhängt werden, zu verzeichnen ist (1985: 5.900; 1995: 10.091 und 2005: 11.959).<sup>11</sup> Die Zahl der Haftjahre hat sich in den letzten 20 Jahren verdoppelt, hauptsächlich von 1985 bis 1995. Der relativ geringe Anstieg zwischen 1995 und 2005 wiederum kann hauptsächlich Gewaltverbrechen (1995: 4.479 und 2005: 5.081, ein Anstieg von 13%), schweren Fällen von Vandalismus (1995: 393 und 2005: 791, ein Anstieg von 101%) und Drogenhandel (1995: 2.077 und 2005: 2.644, ein Anstieg von 27%) zugeschrieben werden (vgl. *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 5.18). Die steigenden Werte im Zeitraum von 2002 bis 2005 mit dem Höchststand im Jahr 2004 (4.284 Jahre Haft) können ebenfalls weitgehend auf den Umgang mit sog. *body packern* zurückgeführt werden. Wie oben beschrieben, kann die wachsende Zahl der Gefängniszellen für die Kategorien der verurteilten und nicht verurteilten Inhaftierten in *Tab. 1* in diesen Jahren fast

10 Vgl. *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 5.16; es sind keine Zahlen betreffend spezifischer Verbrechen für den früheren Zeitraum verfügbar.

11 Vgl. *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 5.18. Seit 1995 ist die Anzahl der Haftjahre nach diesen Zahlen gesunken, weil nach damals geltenden niederländischem Recht die bedingte Entlassung nach zwei Drittel der Strafe praktisch automatisch erfolgte, vgl. hierzu *Dünkel/van Zyl/Smít/Padfield* 2010, S. 395 ff., 420 f. Vergleicht man also die Zahlen von 1985 und 2005 mit denjenigen von 1995, so hätten sie um ein Drittel gestiegen sein müssen. Wenn man dies berücksichtigt, ist der Anstieg der Haftjahre sogar höher als 100%.

gänzlich den Plätzen in Haftanstalten zugeschrieben werden, die spezielle Gefängnisse nur für diese Kategorien von Inhaftierten<sup>12</sup> und für die Inhaftierung von Wiederholungstätern sind.

### 2.2.3 Durchschnittliche Länge der Haft

Neben den oben beschriebenen Trends bezüglich des Anstiegs der Zahl der Gefängnisinsassen soll auch die Länge der Freiheitsstrafen in Betracht gezogen werden: Die durchschnittliche Länge stieg von 133 Tagen 1985 auf 197 Tage 1995 an (vgl. *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 5.17). Das bedeutet eine Erhöhung um 48%, seitdem ist sie mehr oder weniger stabil geblieben. Die Stabilisierung dieser durchschnittlichen Haftdauer trifft auf sämtliche Kategorien zu außer Gewaltverbrechen, wo die durchschnittliche Dauer sogar kürzer geworden ist (1995: 354 und 2005: 272 Tage, ein Rückgang um 23%, vgl. *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 5.17).

Eine andere beeindruckende Zahl ist der derzeitige Anstieg von kurzen Freiheitsstrafen. Den niederländischen Statistiken zufolge haben sich die Freiheitsstrafen ohne Bewährung von weniger als zwei Wochen seit 1996 verdoppelt und die Freiheitsstrafen ohne Bewährung von zwei Wochen bis zu einem Monat bzw. von einem Monat bis zu drei Monaten stiegen um 47% und 63% (vgl. Niederländische Statistiken <http://www.cbs.nl>).

## 2.3 Zwischenergebnis

Die Zahl der Verurteilungen ohne Bewährung stieg weniger stark, als man erwarten könnte. Der Anstieg beschränkte sich auf 15% in den letzten 20 Jahren. Die Zahl der Haftjahre verdoppelte sich in den letzten zwanzig Jahren und die durchschnittliche Länge der Freiheitsstrafen stieg um etwa 50% an. Es ist bemerkenswert, dass sich der Anstieg hauptsächlich zwischen 1985 und 1995 abspielte. In den nachfolgenden zehn Jahren gab es lediglich einen Gesamtzuwachs von etwa 10%: 10% mehr Freiheitsstrafen, 10% mehr von Richtern verhängte Haftjahre und bemerkenswerterweise keinen Anstieg in der durchschnittlichen Länge der Haft.

Betrachtet man die Rolle einzelner Delikte, so ist festzustellen, dass die Zunahme der Zahl sowie der Länge der Freiheitsstrafen Gewaltverbrechen, schweren Fällen von Vandalismus und Drogenhandel zuzurechnen ist. Die Stabilisierung der durchschnittlichen Länge der Inhaftierung spiegelt sich in der Länge der Inhaftierung für spezifische Delikte außer Gewaltverbrechen wider, für die

---

12 Tab. 6.2 *Kriminalität und Strafverfolgung* (2002: 659; 2003: 1.463; 2004: 1.865; 2005: 1.292).

die durchschnittliche Haftdauer sogar kürzer geworden ist. Dies kann man damit erklären, dass weniger schwere Gewaltverbrechen vor Gericht gelangten.

Die Entwicklungen, die hier bis 1993 beschrieben werden, wurden bereits von *Berghuis* analysiert. Er kam zu dem Schluss, dass der Zuwachs in der durchschnittlichen Länge von Freiheitsstrafen ohne Bewährung von 1968 bis 1993 den verhängten längeren Freiheitsstrafen in schweren Fällen zuzuschreiben sei. Seiner Meinung nach war diese Zunahme dadurch begründet, dass die Gerichte über schwerere Delikte zu urteilen hatten (*Berghuis* 1994). Die Frage ist, wie sich die Entwicklungen seit 1996 erklären lassen: Eine mögliche Interpretation ist, dass die Gerichte in den letzten zehn Jahren gegenüber Verbrechen nachsichtiger geworden sind; eine andere hingegen, dass vermehrt auch weniger schwere Verbrechen vor Gericht kamen. Unserer Meinung nach ist die erste Interpretation nicht sehr überzeugend. Es ist klar, dass die Gerichte in der Zeit davor keine Probleme mit dem Verhängen höherer Freiheitsstrafen hatten, warum sollte das jetzt so sein? Im Gegenteil, wenn man den starken Anstieg der Anzahl lebenslanger Freiheitsstrafen betrachtet, scheinen die Gerichte in den letzten Jahren „bestrafungsorientierter“ geworden zu sein. Vor zehn Jahren gab es nur vier Inhaftierte, die eine lebenslange Freiheitsstrafe verbüßten, jetzt sind es 32, von denen 20 nach dem Jahr 2000 verurteilt wurden.<sup>13</sup>

Wir betrachten es deswegen als plausibler, die allgemeine Stabilisierung und der Rückgang bei den Längen der Freiheitsstrafen der Tatsache zuzuschreiben, dass vermehrt weniger schwere Fälle vor Gericht gebracht wurden, was der veränderten Politik der Strafverfolgungsbehörden geschuldet ist. Dies wird untermauert durch die Tatsache, dass es mehr Verfahren gab, die mit einem eher geringen Strafmaß endeten. Zu dem oben erwähnten Anstieg an sehr kurzen Strafen kommt der sprunghafte Anstieg des Einsatzes von gemeinnütziger Tätigkeit seit 1985. Tatsächlich hat er sich in den letzten fünf Jahren verdoppelt, wie aus *Tab. 3* ersichtlich ist (vgl. i. E. *Uit Beijerse/van Swaaningen* 2007).

**Tabelle 3: Verurteilung zu gemeinnütziger Arbeit**

<b>Jahr</b>	<b>Verurteilung zu gemeinnütziger Tätigkeit</b>
<b>1985</b>	1.074
<b>1995</b>	13.885
<b>2000</b>	19.814
<b>2005</b>	37.070

Quelle: *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 5.2.

13 *Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming* 2006, <http://www.rsj.nl>.

Die durchschnittliche Länge der Freiheitsstrafen hat sich im letzten Jahrzehnt stabilisiert. Wir glauben, dass dies mit einer härteren Strafverfolgungspolitik zu tun hat, die sich allerdings wegen der steigenden Zahl weniger schwerer Fälle, mit denen sich die Gerichte gleichzeitig befassen müssen, nicht unmittelbar in den Zahlen widerspiegelt. Diese zwei Entwicklungen halten die Zahlen mehr oder weniger in Balance. Weitere detaillierte Forschung ist nötig, um diesem Umstand auf den Grund zu gehen.

### 3. Kriminalitätsfurcht

Der Bedeutungszuwachs der gerichtlichen Sanktionspraxis spiegelt die in der Tagespolitik diskutierten Themen wieder. Jahr für Jahr wurde die öffentliche Erregung über die Freilassung von Verdächtigten aus Mangel an Gefängniszellen in der öffentlichen Debatte zu einer Herausforderung für die Politik. Dies gilt als Grund für eine Ausweitung der Zellenkapazitäten für Untersuchungsgefangene. In welchem Ausmaß reflektieren diese Politik und die Entwicklungen der Sanktionsbereitschaft der Gerichte die sich ändernden Einstellungen zur Kriminalität innerhalb der Gesellschaft?

Wie im zweiten Abschnitt erwähnt, ist der Bedarf an Gefängniszellen Mitte der 1990er Jahre sprunghaft angestiegen. Allerdings haben sich seitdem keine dramatischen Veränderungen im Sinne zunehmender Kriminalitätsfurcht ergeben. Dem *Polizeimonitor der Bevölkerung 2005 (Politiemonitor Bevolking)* zufolge lag der Prozentsatz der Bevölkerung, der sich manchmal unsicher fühlt, seit 1993 konstant bei rund 30% und sank sogar auf weniger als 25% im Jahr 2005. Lediglich 4% der Bevölkerung fühlten sich häufig unsicher, rund zehn Jahre zuvor betrug der Wert rund 7% (vgl. *Politiemonitor Bevolking 2005*, S. 22, 34). 2004 war ein geringerer Prozentsatz der Bevölkerung der Meinung, die Kriminalität breite sich aus, als 1993 und ein geringerer Prozentsatz vermutete, Kriminalität sei ein reales Problem (80% im Jahr 2004 und 91% 1993; *Oppelaar/Wittebrood 2006*).

Damit wird klar, dass die stärkere Punitivität der Gerichte nicht einer tatsächlich zunehmenden Furcht vor Kriminalität entspricht. Indes ist dies nicht die ganze Geschichte. Die Bürger haben eine repressivere Haltung gegenüber Straftätern angenommen. 1994 stimmten 41% zu, dass „Kriminelle bestraft und nicht behandelt werden müssten“. Zehn Jahre später war es schon fast die Hälfte der Bevölkerung. In der Einstellung zu Sexualstraftätern spiegelt sich sogar eine noch höhere Bestrafungstendenz wider: 1994 meinten 55%, diese sollten bestraft und nicht behandelt werden, bis 2004 ist der Prozentsatz auf 60% angestiegen (*Wittebrood/Oppelaar 2005*, S. 257). Veränderungen in der Punitivität der Gerichte spiegeln demnach die repressiveren Meinungen in der Gesellschaft wider, die jedoch kein Resultat einer wachsenden Angst vor Kriminalität sind.



## 4. Strafverfolgungspolitik

Nur ein Bruchteil der aufgeklärten Kriminalfälle wird auch vor Gericht verhandelt. Dies ist eine wichtige Tatsache für unsere Untersuchung, denn nur ein Richter kann einen Straftäter ins Gefängnis bringen. Es gibt einen langen und komplexen Selektionsprozess von der Identifizierung eines Tatverdächtigen durch die Polizei bis zum Erscheinen vor Gericht, in dessen Verlauf Polizeibeamte und Staatsanwälte wichtige Rollen spielen. Weniger als 10% der registrierten Kriminalfälle erreichen das Gericht (vgl. *Wittebrood/Oppelaar* 2005, S. 248). Für die letzten 25 Jahre bedeutet dies, dass – obwohl die Zahl der registrierten Kriminalfälle um das Vierfache angestiegen ist – sich die Zahl der vor Gericht verhandelten Fälle nur verdoppelt hat. Der niederländische Staatsanwalt spielt eine wichtige Rolle in diesem Prozess, denn er ist anders als in anderen Staaten die Schlüsselfigur im Selektionsprozess während des Strafverfahrens. Änderungen der offiziellen Politik der Staatsanwaltschaft im vergangenen Jahrzehnt führten zu einem Anstieg der vor Gericht verhandelten Fälle.

Die Staatsanwaltschaft als Strafverfolgungsbehörde hat drei wichtige Aufgaben.

- Sie ist verantwortlich für die polizeilichen Ermittlungen. Formal leitet sie die kriminalpolizeilichen Ermittlungen, praktisch aber bearbeitet die Polizei die Mehrzahl der Fälle ohne den Staatsanwalt.
- Sie hat das Monopol der Strafverfolgung. Sie entscheidet, welche Verfahren zur Verhandlung kommen und welche wegen unzureichender Beweise aus verfahrenstechnischen Gründen eingestellt werden (verfahrenstechnische Einstellung) oder aus Gründen des öffentlichen Interesses (zweckdienliche Einstellung). Letztere entspricht dem strafprozessualen Opportunitätsprinzip.
- Sie hat immer mehr gerichtliche Macht übernommen. Sie kann mehr Sanktionen verhängen, insbesondere in kleineren Fällen wie bei Verkehrs- oder Eigentumsdelikten, allerdings dürfen von ihr keine Freiheitsstrafen verhängt werden.

Werfen wir einen genaueren Blick auf das Opportunitätsprinzip in den Niederlanden im Vergleich z. B. zum Legalitätsprinzip in Deutschland (das allerdings ebenfalls weitgehende Durchbrechungen i. S. d. Opportunitätsprinzips erfahren hat). Das Legalitätsprinzip schreibt vor, dass sämtliche Kriminalfälle, in denen der Staatsanwalt überzeugt ist, dass genügend Beweise vorliegen, um den Angeklagten schuldig zu sprechen, strafrechtlich verfolgt werden müssen. Das Opportunitätsprinzip gibt dem Staatsanwalt einen Ermessensspielraum, strafrechtlich zu verfolgen oder nicht. Sogar in Fällen, wo hinreichend Beweise vorliegen, kann er sich gegen eine Strafverfolgung entscheiden. Eine Gesetzesverletzung an sich ist noch nicht Grund genug für eine Strafverfolgung. Die Strafrechtspolitik, wie sie von der Strafverfolgungsbehörde in Zusammenarbeit mit dem Justizministerium entwickelt wird, kann Begründung für die Einstel-

lung des Verfahrens sein.<sup>14</sup> Die Reduzierung öffentlicher Ausgaben oder eine Verminderung von hohen Fallzahlen bei den Gerichten können auch Begründungen des Staatsanwalts sein, Verfahren einzustellen.

Die Unterscheidung zwischen bedingter und unbedingter Einstellung ist sehr wichtig. Unbedingte Einstellungen werden aus verfahrenstechnischen Gründen (Mangel an Beweisen) oder aus Gründen der Kriminalpolitik vorgenommen. Bedingte Einstellungen sind ein Instrument für den Staatsanwalt im Umgang mit kleineren Delikten oder wenn der Verdächtige Ersttäter ist. Die Bedingungen können die Zahlung eines bestimmten Geldbetrages an die Staatskasse oder das Opfer oder eine anderweitige Kompensation des durch die Straftat verursachten Schadens beinhalten.

Damit zusammenhängend, aber weit häufiger praktiziert als die bedingte Einstellung, ist die Befugnis des Staatsanwalts, einen Fall durch das Angebot einer verfahrensbeendenden Absprache („*transaction*“) beizulegen: Wenn der Verdächtige bereit ist, einen bestimmten Geldbetrag zu zahlen oder eine gemeinnützige Tätigkeit zu verrichten, wird der Staatsanwalt den Fall nicht vor Gericht bringen.

Das Opportunitätsprinzip kann bei allen Straftaten unter allen Umständen angewendet werden. Deshalb hat es einen enormen Einfluss auf die Zahl und Art der Fälle, die vor Gericht kommen, und auf die Häufigkeit und Länge der verhängten Sanktionen. So gesehen ist das Opportunitätsprinzip ein indirektes Instrument für die Ausweitung oder Reduktion der Freiheitsstrafe. Nachfolgend wird untersucht, wie das Opportunitätsprinzip in den letzten drei Jahrzehnten angewendet wurde.

## 4.1 Steigende Fallzahlen bei der Staatsanwaltschaft

Von den frühen 1960er bis zu den späten 1980er Jahren gab es einen Anstieg der Fallzahlen, mit denen sich die Staatsanwaltschaft befassen musste. Bis zum Ende des 20. Jahrhunderts sanken die Fallzahlen, stiegen von da an wieder und sind nunmehr wieder auf dem Niveau von 1990 (vgl. *Wang u. a.* 2005, S. 130).

---

14 Ein Beispiel ist die berühmte niederländische Politik der Toleranz bezüglich des Besitzes von wenigen Gramm Marihuana und der Möglichkeit für *coffee shops*, diese Mengen an Kunden zu verkaufen.

**Tabelle 4: Zahl der Fälle, die von der Staatsanwaltschaft bearbeitet und an die Gerichte weitergeleitet wurden 1960-2005<sup>15</sup>**

Jahr	Registriert	Von der Staatsanwaltschaft erledigt	An die Gerichte übergeben	
			ca. %	Anzahl
1985	266.074	140.758	ca. 31%	83.512
1990	260.844	144.758	ca. 32%	82.341
1995	257.842	147.472	ca. 40%	102.310
2000	233.324	118.369	ca. 48%	111.033
2005	266.857	122.999	ca. 52%	132.595

In dem Zeitraum, in dem die Zahl der Fälle für die Staatsanwaltschaft sprunghaft stieg, blieb der Prozentsatz der Fälle, die von der Staatsanwaltschaft erledigt wurden, auf dem gleichen hohen Niveau zwischen 55%-60%. Das heißt, dass nur 40%-45% der Fälle vor Gericht gebracht wurden.

In einem 1990 veröffentlichten sog. Weißbuch der Strafverfolgungsbehörde mit dem Titel „*Strafrecht nach Ermessen*“ (*Strafrecht met beleid*, 1990) wird die große Zahl von unbedingten Einstellungen scharf kritisiert. Dem Weißbuch zufolge hängt die Qualität der Arbeit der Strafverfolgungsbehörde von der Gewissheit ab, dass jede kriminelle Handlung eine strafrechtliche Reaktion nach sich zieht. Daraufhin begann die Strafverfolgungsbehörde, allmählich ihre Grundsätze zu ändern und die Zahl der Fälle, die von den Staatsanwaltschaften erledigt wurden, sank. Das heißt, dass die Staatsanwaltschaften Mitte der 1990er Jahre anfangen, mehr Fälle vor den Richter zu bringen. Heutzutage werden mehr als 50% der Fälle vor Gericht gebracht.

Der Zuwachs an Fällen, die die Staatsanwaltschaften seit Mitte der 1990er Jahre zu bearbeiten hatten, verbunden mit der veränderten Politik, mehr Fälle vor Gericht zu bringen, erklärt die höhere Belastung der Strafgerichte im letzten Jahrzehnt.

Diese veränderte Politik der Strafverfolgungsbehörden während der letzten zehn Jahre erfolgte ungeachtet der Art der Erledigung. Sie galt für verfahrens-

15 Vgl. *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 5.1. Wenn ein Staatsanwalt einen Fall nicht erledigt, heißt das nicht immer, dass bezüglich aller verbleibenden Details dieses Falles eine separate Strafverfolgung initiiert wird. Zuweilen werden Fälle zusammengefasst und dem Richter vorgelegt. In anderen Fällen werden Informationen hinzugefügt. Es wird dann nicht erwartet, dass der Richter ein Urteil zum Fall selbst fällt, aber der Richter kann dies bei einer Verurteilung berücksichtigen.

Fälle, die in einem bestimmten Jahr registriert wurden, werden nicht immer im selben Jahr erledigt. Deshalb sind die Zahlen für abgeschlossene Fälle ein besserer Indikator für ein bestimmtes Jahr. Etliche Fälle können jedoch noch liegen geblieben sein.

technische und für zweckdienliche Einstellungen sowie bedingte und unbedingte Einstellungen und, was überraschender sein dürfte, ungeachtet der Art des Delikts. Das heißt, die Staatsanwaltschaften verwiesen sowohl mehr schwere Delikte als auch vermehrt weniger schwere Delikte an das Gericht (Ausnahme: Eigentumsdelikte). Dieser zweite Trend begann früher, jedenfalls was Gewaltverbrechen anbelangt: Basierend auf der Studie von 1.100 Polizei- und Strafverfolgungsakten kommt *Egelkamp* zu dem Schluss, dass 1996 weit häufiger weniger schwere Fälle von Gewalttaten untersucht und strafrechtlich verfolgt wurden als 1986 (vgl. *Egelkamp* 2002, S. 272).

## 4.2 Kriminalitätsrate und Polizei

In den Erläuterungen zum Justizhaushalt wird die Kapazitätserhöhung normalerweise mit steigenden Kriminalitätsraten oder der zunehmenden Schwere der Verbrechen gerechtfertigt. 1987 indes wurde in dem jährlichen Bericht der Strafverfolgungsbehörde bemerkt, dass „es scheint, als ob die turbulente Zunahme an Kriminalität seit den frühen 1980er Jahren nun von einer gewissen Stabilität abgelöst wurde.“ Trotzdem gab es seitdem eine beträchtliche Erhöhung der GefängnisKapazitäten. In diesem Abschnitt werden wir die Kriminalitätsraten näher betrachten und sehen, inwieweit sie helfen können, den stets ansteigenden Bedarf an Haftplatzkapazitäten zu erklären.

Um einen verlässlichen Überblick über die Trends in der Kriminalität zu geben, haben wir zwei Quellen herangezogen, die offizielle Polizeistatistik und Opferbefragungen. Sieht man sich die Polizeistatistiken an, so erscheint die Situation recht dramatisch. In den letzten 25 Jahren hat sich die Zahl der von der Polizei registrierten Verbrechen von 700.000 im Jahr 1980 auf mehr als 1,3 Millionen im Jahr 2004 fast verdoppelt, mit einigen Fluktuationen im letzten Jahrzehnt, einem Höhepunkt 2002 und einem geringfügigen Rückgang danach (*Wittebrood/Oppelaar* 2005, S. 242). Die Raten zeigen sogar einen stärkeren Anstieg an Gewaltverbrechen, die sich seit 1980 verfünffacht haben (*Eggen/van der Heide* 2006, S. 96). Es kann eine vergleichbare Entwicklung wie beim Vandalismus beobachtet werden (*Wittebrood/Oppelaar* 2005, S. 242). Der allgemeine Anstieg registrierter Verbrechen führte jedoch nicht dazu, dass die Polizei entsprechend mehr Fälle an den Staatsanwalt weiterleitete. Im Gegenteil, die Polizei leitete etwa 230.000 Fälle im Jahr 1980 und etwa 267.000 im Jahr 2005 weiter. Das bedeutet einen Anstieg von nur 16%. Dies kann teilweise damit erklärt werden, dass der Polizei eine gestiegene Zahl an Optionen zu Verfügung stehen, um einen Fall selbst zu erledigen und Sanktionen zu verhängen (*Uit Beijerse/van Swaaningen* 2007).

Die Opferbefragungen zeigen keinen kontinuierlichen Anstieg in der Zahl der Straftaten: Es gibt Höhen und Tiefen im zeitlichen Verlauf. Ebenso fluktuiert der Anteil von Gewalttaten. 1996 kamen auf 100 Einwohner sechs Gewaltverbrechen, danach stieg diese Zahl auf acht pro 100. Erst seit 2004 ist ein

leichter Rückgang zu beobachten. Die Zahl der Verbrechen pro 100 Einwohner fiel indes von 40 im Jahr 1984 auf 36 im Jahr 2004. Wie die Polizeistatistiken auch zeigen, ging die Kriminalitätsrate seit 2002 zurück.<sup>16</sup>

Interessant ist es, die Unterschiede zwischen der offiziellen Polizeistatistik und den Opferbefragungen zu untersuchen. *Wittebrood/Oppelaar* stellen fest, dass eine wachsende politische wie gesellschaftliche Fokussierung auf bestimmte Verbrechenskategorien – die anderen Ermittlungsstandards Vorrang einräumen – bei der Erklärung helfen kann, warum die Zahlen von Gewaltverbrechen und Vandalismus in den Polizeistatistiken schneller anstiegen als in den Opferbefragungen (*Wittebrood/Oppelaar* 2005, S. 243). Diese Erklärung wurde in einer kürzlich erschienenen Veröffentlichung von *Wittebrood/Nieuwebeerta* gründlicher bearbeitet, in der Polizeistatistiken und Opferbefragungen verglichen wurden. *Wittebrood/Nieuwebeerta* bestreiten, dass es irgendeinen Anstieg von Verbrechen gegeben habe, nicht einmal von Gewaltverbrechen. Sie legen überzeugend dar, dass das Verbrechensaufkommen in den letzten 25 Jahren, das die Polizei erfasst hat, mehr mit der wachsenden Fokussierung auf die Erfassung als mit einem realen Anstieg an Verbrechen zu tun hat (*Wittebrood/Nieuwebeerta* 2006, S. 227-242). Fast drei Viertel des Anstiegs der erfassten Verbrechen sind der Tatsache geschuldet, dass die Polizei jetzt mehr Straftaten registriert. Das andere Viertel geht auf die wachsende Bereitschaft der Öffentlichkeit zurück, Straftaten anzuzeigen. Den wiederholten Stellungnahmen in offiziellen Dokumenten zum Trotz ist die hauptsächliche Schlussfolgerung aus diesem Abschnitt, dass der spektakuläre Anstieg in den Polizeistatistiken mehr mit der Erfassung als mit den tatsächlichen Verbrechen zu tun hat. Die Zunahme in den offiziellen Statistiken, die Ausgangspunkt für die Verfolgung und die Verurteilung vor Gericht sind, trat vor allem in den 1970er und 1980er Jahren auf. Anstatt zum Stillstand zu kommen, setzte sich der Anstieg bis 2002 in mäßiger Weise mit einigen Fluktuationen in der letzten Dekade fort.

Allgemein ausgedrückt verdoppelten sich die offiziellen Kriminalitätsraten, aber nur ein Bruchteil davon landete bei den Staatsanwaltschaften. Diese leiten die Fälle weiter zu den Gerichten, die sie verhandeln und Freiheitsstrafen aussprechen. Der Anstieg bei den Gefängnisinsassen entwickelte sich aber nicht entsprechend den Kriminalitätsraten. Im Gegenteil, im Jahr 1985, gerade als sich der Anstieg von Verbrechen verlangsamte, wurde das Gefängniswesen ausgebaut. Obgleich man vorsichtig sein muss, auf Basis dieser sehr allgemeinen Daten überzogene Schlüsse zu ziehen, lässt sich eine Verbindung zwischen dem starken Anstieg von polizeilich erfassten Gewaltdelikten und Vandalismus einerseits und der steigenden Zahl von verhängten Freiheitsstrafen in den letzten zehn Jahren andererseits erkennen.

---

16 Vgl. *Eggen/van der Heide* 2006, S. 80; *Wittebrood/Oppelaar* 2005, S. 240.

## 5. Spezifische Gruppen

### 5.1 Ausländer

Wie oben unter 2. dargelegt, beschränkt sich der Bedarf an GefängnisKapazitäten seit 1995 nicht länger auf Erwachsene, sondern wird ausgeweitet, um andere Gruppen verstärkt einzubeziehen, z. B. Ausländer, Jugendliche und Tbs-Patienten. In diesem Abschnitt stellen wir einige allgemeine Erklärungen für diese Zunahmen und ihre Konsequenzen vor, aber nur insoweit wie es für unsere Argumentationslinie notwendig ist.<sup>17</sup>

Seit 1995 hat sich die Anzahl der Haftplätze für Ausländer verfünffacht, vorher war die Inhaftierung von Ausländern selten. Die Daten betreffen Ausländer, die illegal ins Land eingereist sind und es nicht sofort verlassen können (Art. 6 Ausländergesetz), sowie Ausländer in den Niederlanden ohne gültige Aufenthaltserlaubnis (Art. 59 Ausländergesetz), ob sie legal in die Niederlande eingereist sind oder nicht. Die der ersten Kategorie Zugehörigen können aus dem fiktiven Grund verhaftet werden, so von der Einreise in die Niederlande abgehalten zu werden, obwohl sie tatsächlich bereits im Land sind. Diejenigen, die der zweiten Kategorie zuzurechnen sind, können verhaftet werden, wenn es für die Ausweisung notwendig ist, aber nur unter bestimmten Umständen, z. B. wenn die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit in Gefahr ist. Wir fanden kaum ein Argument für den dramatischen Anstieg der Inhaftierung von Ausländern in den offiziellen Dokumenten, als sei dies etwas Unvermeidbares, das keiner weiteren Rechtfertigung bedarf. Der Anstieg kann zum Teil den vermuteten höheren Zahlen von Asylsuchenden und illegalen Ausländern in den Niederlanden zugeschrieben werden. Von 1995 bis 1998 stieg die Zahl der Ausländer, die Asyl beantragten, von 29.258 auf 45.217 an,<sup>18</sup> sank dann jedoch 2003 drastisch auf 11.580. Es ist schwierig, die Zahl der illegalen Ausländer zu schätzen, aber das in diesem Bereich führende niederländische Forschungsinstitut vermerkt, dass diese von 1997 bis 2000 eher stabil blieben und sich auf etwa 80.000 (*Engbersen u. a.* 2002) belief. Eine neue Studie aus dem Jahr 2006 konnte keine substantielle Zu- oder Abnahme seitdem zeigen (*Heijden/van der Gils* 2006).

Obwohl internationales und nationales Recht die Inhaftierung von Ausländern nur als letztes Mittel („*ultima ratio*“) vorsieht, werden die oben beschriebenen rechtlichen Gründe in sehr weitem Umfang angewendet. Alternativen werden nicht erwogen und das Kriterium der öffentlichen Ordnung wird so weit ausgelegt, dass einige Autoren zu dem Schluss kommen, die Inhaftierung von

---

17 Vgl. zu den einzelnen Gruppen ausführlich *van Kalmthout* 2007; *Koenradi/Mooij* 2007; *Weijers/Liefgaard* 2007.

18 <http://www.ind.nl>, unter „Daten und Fakten“.

Ausländern werde für Zwecke des Strafrechts benutzt.<sup>19</sup> Die durchschnittliche Zeit, die Ausländer in Gewahrsam verbleiben, ist über die Jahre gestiegen. 1980 betrug der durchschnittliche Zeitraum einen Monat, 2000 bereits drei Monate.<sup>20</sup> Im Gegensatz z. B. zur Untersuchungshaft ist die Fremdeninhaftierung nicht begrenzt. Diese kann so lange dauern, wie es erforderlich ist, bis die Person abgeschoben werden kann. Indes spielt nach niederländischem Recht unter normalen Umständen nach sechs Monaten das persönliche Interesse eine größere Rolle als das Interesse an der Abschiebung und der Ausländer muss freigelassen werden. Diese Frist ist eher willkürlich. Allerdings zeigt eine Studie aus dem Jahr 1996, dass die meisten Abschiebungen innerhalb eines Monats (75%), 9% im zweiten und 6% im dritten Monat erfolgen (*van Kalmthout/de Win* 1997, S. 387). Diese Zahlen sind in einer neueren Studie von *van Kalmthout* nur teilweise bestätigt worden. Insgesamt 22% der Befragten seiner Stichprobe waren drei bis sechs Monate nach der Aufnahme immer noch inhaftiert, 22% länger als sechs Monate und 4% länger als zehn Monate (*van Kalmthout u. a.* 2005, S. 95).

## 5.2 Jugendliche

Wie aus *Tab. 1* ersichtlich, stieg die Zahl der Gefängnishaftplätze für Jugendliche von 716 im Jahre 1990 auf fast 2.500 im Jahr 2004 an. In den Erläuterungen zum Justizhaushalt und den anderen offiziellen Dokumenten werden drei Gründe für den Anstieg angeben:

- Der Anstieg der Jugendkriminalität, insbesondere der schweren gewalttätigen Jugendkriminalität.
- Das neue Jugendstrafrecht, das 1995 eingeführt wurde und höhere Freiheitsstrafen für junge Straftäter erlaubt.
- Von den Gerichten verhängte längere Freiheitsstrafen.

Indessen stimmt keiner dieser Gründe mit der Tatsache überein, dass zumindest in den letzten fünf Jahren die Zahl der Jugendlichen, die wegen einer Straftat verhaftet wurden, nicht wesentlich gestiegen ist.

Wie in einem Beitrag von *Weijers/Liefaard* (2007) festgestellt wird, wurden bis vor kurzem Jugendliche, die nach Zivilrecht untergebracht waren, zusammen mit jugendlichen Straftätern inhaftiert. Den Autoren zufolge waren die aus zivilrechtlichen Gründen inhaftierten Jugendlichen in der Mehrheit. Allerdings gilt dies nicht für die Jahre von 1995 bis 2000, als die wegen krimineller Vergehen inhaftierten Jugendlichen in der Mehrheit waren. Wegen des sog. Krisenabkommens, das zu einer größeren Aufnahme von jungen Menschen in Kriseneinrichtungen führte, änderte sich dies wieder im Jahr 2000. Wir können festhalten, dass der größte Anteil am Anstieg im Jugendbereich der Inhaftierung von Ju-

19 Vgl. *van Kalmthout/de Win* 1997; *Boone* 2003, S. 303.

20 Parlamentarische Dokumente II 2001-2002, 26 338, Nr. 6, S. 2.

gendlichen zuzuschreiben ist, die zwar keine Straftat begangen haben, aber auch nicht ambulant behandelt werden können. Obwohl die offiziellen Statistiken etwas anderes zeigen, bestreiten *Weijers/Liefaard*, dass es einen allgemeinen Anstieg der Jugendkriminalität gegeben hat. Die Opferbefragungen der letzten zehn Jahre zeigen eher eine Stabilisierung als einen Zuwachs. Es könnte einen leichten Anstieg gegeben haben, aber nur in geringem, unspektakulärem Umfang. Ein differenziertes Bild zeigen die Zahlen zu den strafrechtlichen Reaktionen auf Jugendkriminalität seit 1995. Die absolute Zahl von Jugendlichen, die von den Strafverfolgungsbehörden angeklagt wurden, stieg von 23.923 im Jahr 1995 auf 33.819 2004. Die Zahl der von einem Gericht verurteilten Personen stieg ebenfalls an, verblieb aber weiterhin bei einem Drittel der Strafverfolgten (vgl. *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 5.25), was insofern wichtig ist, weil *nur* ein Richter eine Freiheitsstrafe verhängen kann. Die Gesamtzahl der Haftjahre, die für Straftaten von Jugendlichen verhängt wurden, stieg von 1995 bis 2004 von 260 auf 477. Die durchschnittliche von einem Gericht verhängte Haftdauer stieg von 1996 bis 1998, sank dann stark und fiel 2001 sogar unter das Niveau von 1996 (vgl. *Eggen/van der Heide* 2006, Tab. 5.35 und 5.36). Wie im Falle der Erwachsenen kann davon ausgegangen werden, dass der Rückgang der durchschnittlich verhängten Haftdauer der Tatsache geschuldet ist, dass auch weniger schwere Fälle vor Gericht gebracht wurden.

### 5.3 Tbs-Patienten einschließlich derjenigen, die auf einen Platz in einer Tbs-Klinik warten

Der Tbs-Bereich stand seit den frühen 1990er Jahren permanent unter Druck. In *Tab. 1* kann man einen Anstieg von 200% seit 1990 erkennen. *Koenraadt/Mooij* (2007) geben verschiedene Gründe für diesen Zuwachs an. Es gab eine starke Erhöhung in der Zahl der verhängten Tbs-Maßnahmen von 63 im Jahr 1990 auf 214 im Jahr 2003, seitdem ist sie leicht zurückgegangen. Hinzu kommt, dass die Dauer der Maßnahmen signifikant von durchschnittlich 59 Monaten 1995 auf 89 Monate 2005 stieg. Daraus resultiert, dass die Zahl der jährlich abgeschlossenen Maßnahmen weit hinter der Zahl der verhängten Maßnahmen zurückbleibt. Aus dieser Situation ergibt sich auch eine steigende Zahl von Tbs-Patienten, die in Haftanstalten auf die Durchführung der Maßnahme warten. Die durchschnittliche Wartezeit beträgt 282 Tage, kann aber sogar länger als ein Jahr sein und ist der Gesundheit der Patienten wie der Behandlungsmöglichkeiten abträglich. Ein Urteil des *Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte* verbesserte die Situation nicht wesentlich.<sup>21</sup>

---

21 ECHR, 11. Mai 2004, *Brand und Morsink v. Nederland*, Recht op (snelle) behandeling voor tbs-gestelden, m. Bspr. *Boone*, NJCM Bulletin, Bd. 30, Nr. 4, S. 427-437.



Die zugrunde liegenden Ursachen für die allgemeine Zunahme der Zahl der geisteskranken Personen im Strafrechtssystem wurden kürzlich intensiv in einem Bericht debattiert, herausgegeben vom *Rat für Gesellschaftliche Entwicklung* (vgl. *Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling* 2007). Die Autoren beobachteten eine (nach ihrer Meinung) übertriebene Betonung der Verantwortung, die Psychatriepatienten für ihr eigenes Leben haben. Nach niederländischem Recht ist eine Zwangsbehandlung nur dann zulässig, wenn der Patient sich in einer Weise verhält, dass er für sich oder für ihn umgebende Menschen eine Gefahr darstellt. Demzufolge werden Patienten immer häufiger in ambulanten Einrichtungen behandelt. Für eine bestimmte Kategorie von Straftätern funktioniert diese Philosophie allerdings nicht sehr effektiv und diese Gruppe wird von den regulären psychiatrischen Einrichtungen nicht erreicht oder geheilt. Obdachlosigkeit und damit zusammenhängende Delikte sind oft das Ergebnis (*van Vliet* 2006). Die Forschung zeigt, dass viele der Tbs-Patienten schon reichlich Kontakt zu regulären psychiatrischen Einrichtungen hatten, bevor sie Tbs-Patienten wurden (*van Emmerik/Brouwers* 2001). Zudem stellt *van Panhuis* (1997) fest, dass das Gesundheitssystem im Hinblick auf seelische Erkrankungen als Ergebnis von Budgetkürzungen und der übermäßigen Betonung der gesetzlichen Rechte der Patienten seine Schutzfunktion verloren hat. Dies alles führt *van Vliet* zufolge dazu, dass die Erhöhung der Zahl von Tbs-Patienten teilweise dem Versagen der regulären Einrichtungen zuzuschreiben ist.

## **6. Zusammenfassende Bemerkungen im Licht der politischen und gesellschaftlichen Entwicklung**

Folgt man den Erläuterungen zum Justizhaushalt, den jährlichen Berichten der Strafverfolgungsbehörde und der Strafvollzugsbehörde, sind die steigenden Kriminalitätsraten im Allgemeinen und die schweren, von Erwachsenen oder Jugendlichen verübten Gewaltverbrechen im Besonderen als Hauptgründe für den wachsenden Bedarf an Gefängniszellen zu sehen. Wir hoffen in unserem Beitrag gezeigt zu haben, dass diese Position nicht haltbar ist. Wenn man die offizielle Kriminalitätsrate mit den Ergebnissen von Opferbefragungen vergleicht, zeigt sich, dass die Erfassung von Kriminalität viel schneller angewachsen ist als die Kriminalität selbst. Wie gesehen, stieg die Kriminalität in den offiziellen Polizeistatistiken, doch dies kann nur teilweise den Anstieg der Zahl an Gefängniszellen erklären, da die Zahl der Fälle, die an die Strafverfolgungsbehörden gingen, mehr oder weniger stabil geblieben ist. Die *Zahl der Fälle, die von den Strafverfolgungsbehörden vor Gericht gebracht werden*, stieg allerdings wesentlich und dies ist der *erste Faktor*, der diese Zunahme an benötigten Gefängniszellen erklären kann. Anscheinend betrifft diese Zunahme seit Mitte der 1990er Jahre nicht nur schwere Verbrechen, sondern auch leichtere, in Anbetracht der Tatsache, dass die vom Gericht verhängten durchschnittlichen Frei-

heitsstrafen seitdem nicht zugenommen und für Gewaltverbrechen sogar wesentlich abgenommen haben.

Der *zweite Faktor* ist die unvermindert hohe Zahl der angeordneten *Untersuchungshaft*. In vergleichbaren Fällen neigten die Gerichte 2006 eher dazu Untersuchungshaft anzuordnen als 1997, insbesondere bei leichteren Gewaltdelikten. Die Richtlinien zu Wiederholungstätern sowie Straftätern, die Kokain schmuggeln, indem sie Rauschgiftkugeln schlucken, haben in ähnlicher Weise zu einer wesentlichen Zunahme der Anordnung von Untersuchungshaft geführt. *Ab Mitte der 1990er Jahre* kann der große Bedarf an mehr Gefängniszellen hauptsächlich den Zellen für spezifische Gruppen zugeschrieben werden: *Tbs-Patienten, Jugendliche* und *Ausländer*.

1990 führte *Franke* die historische Entstehung der Freiheitsstrafe und die Veränderungen ihrer Anwendung auf die gesteigerte Fähigkeit höherer bzw. gebildeter sozialer Schichten zurück, sich in ihre Mitmenschen einzufühlen. Die Abneigung gegen das sichtbare Elend anderer Menschen erklärte das Verschwinden von Todes- und Körperstrafen und erklärte auch, warum Rache und Vergeltung allmählich nicht mehr als angemessene Rechtfertigung für die Beibehaltung der Freiheitsstrafe angesehen wurden und die Verbesserung oder Rehabilitation von Gefangenen als zusätzliches Ziel der Freiheitsstrafe gelten musste. *Franke* versäumt es, eine Erklärung für die starke Abnahme der Zahl der Gefangenen nach dem Zweiten Weltkrieg und die auffällig niedrige Zahl von Gefangenen pro 100.000 Einwohnern in den Niederlanden im Vergleich zu den Nachbarländern anzubieten. Dies folgt logisch aus seiner Auffassung, dass diese nationalen Unterschiede aus einer Perspektive von zwei Jahrhunderten weniger wichtig sind, und aus seiner Prognose, dass unter dem Einfluss weltweiter Ereignisse Änderungen des Justizvollzuges in anderen westlichen Ländern letztendlich in dieselbe Richtung gehen würden (*Franke 1990*).

1980 wurde von den Niederlanden eine einzigartige Position in der Justizvollzugswelt vertreten und dies war ein Grund für *Downes*, eine eigene Studie vorzustellen. Er führte die niedrige Gefangenenrate in den Niederlanden im Vergleich mit den Nachbarländern hauptsächlich auf die Kultur der Toleranz zurück, die wiederum in der gefestigten Struktur der holländischen Gesellschaft wurzelte. Diese Toleranz zeigte sich im nachsichtigen Vorgehen der Strafjustiz ebenso wie in der Tatsache, dass es keinen öffentlichen Meinungsdruck auf die Judikative gab, längere Freiheitsstrafen durchzusetzen (*Downes 1988*).

In neuesten Analysen von Gefängnistrends in Holland werden zwei Faktoren für die zugrunde liegenden Ursachen der explodierenden Gefängnisrate herausgestellt: der gestiegene Wunsch nach Bestrafung bei der Gesamtbevölkerung, den Politikern und Angehörigen des Justizsystems und die Zerfallserscheinungen unserer multiethnischen Gesellschaft.<sup>22</sup> In unseren abschließenden Kommentaren wollen wir prüfen, ob diese Analysen durch die in diesem Kapitel vor-

---

22 Vgl. *Downes/van Swaeningen 2007; Pakes 2004; van Swaeningen 2004*.

gestellten Tatsachen und Zahlen bestätigt werden. Mit dem „Wunsch nach Bestrafung“ meinen wir lediglich die Länge der Strafe, die für eine gewisse Art des Verhaltens verhängt wird.

Als Ausgangspunkt für die erste Entwicklung wird oft auf das offizielle Richtliniendokument *Gesellschaft und Kriminalität* (1985) verwiesen. Im Gegensatz zu der nachsichtigen Einstellung zum Verbrechen, die bis dahin vorherrschte, enthielt *Gesellschaft und Kriminalität* eine eindeutige Zurückweisung des Verbrechens, einschließlich kleinerer Vergehen. Es wird eine Doppelstrategie empfohlen: Harte Sanktionen für schwere Delikte und eher nachsichtige, aber dennoch normverdeutlichende Sanktionen für minderjährige Straftäter. Auch ein umfangreiches Gefängnisneubauprogramm wurde vorgestellt. Fünf Jahre später folgte die Schrift „*Gesetz in Bewegung*“ (1990), die mit einer deutlich moralisierenderen Perspektive als das erste Dokument verstärkte Verbrechensbekämpfungsmaßnahmen empfahl (Downes/van Swaaningen 2007). Zusätzlich zu der Beschäftigung mit Verbrechensraten drückte das Dokument die Besorgnis über das Strafjustizwesen aus, dessen völlige Überlastung wahrgenommen wurde. Daher machte die Schrift „*Gesetz in Bewegung*“ nicht nur Vorschläge zur Verbrechensverhütung, sondern auch zur effizienteren Anwendung von Instrumenten zur Verbrechensbekämpfung. Eine ähnliche Botschaft wurde in der Schrift „*Strafrecht mit Ermessen*“ (1990) zum Ausdruck gebracht, einem Richtliniendokument der Strafverfolgungsbehörde, das im selben Zeitraum verfasst wurde. Es formulierte hohe Ansprüche an die Verbesserung der eigenen Organisation, wie z. B. effizienter mit den stetig wachsenden Verbrechensraten umzugehen. In den folgenden Jahren blieb die Kriminalität mit hoher Priorität auf der politischen Agenda, aber das Konzept schien sich noch zu erweitern. 1993 erschien der erste *Allgemeine Sicherheitsbericht*, in dem verschiedene die öffentliche Sicherheit betreffende Themen behandelt wurden. Kriminalität war natürlich ein wichtiges Thema in dem Richtliniendokument und schien im folgenden Jahrzehnt mit den Begriffen *Sicherheit* und *Unannehmlichkeit* („*inconvenience*“) verknüpft zu sein. Es ist bezeichnend für diesen Trend, dass das letzte Richtliniendokument zum Verbrechen den Titel „*In Richtung einer sichereren Gesellschaft*“ (2002) trägt. Zwei der Tendenzen sind die Ausweitung der strafrechtlichen Haftung und die Tatsache, dass das Strafverfahren zu einem früheren Zeitpunkt Wirksamkeit entfaltet, manchmal sogar weit jenseits der Grenzen des Strafrechts, zwei Entwicklungen, vor denen *van de Bunt* und *Moerings* 2003 warnten.

Zusätzlich zu den wachsenden Verbrechensraten wurde seit der Veröffentlichung von „*Gesellschaft und Kriminalität*“ 1985 das politische Interesse auch durch die Unannehmlichkeiten gerechtfertigt, die zunehmend durch Verbrechen in der Gesellschaft verursacht wurden.<sup>23</sup> Wie oben ausgeführt, änderte sich in den Niederlanden die öffentliche Einstellung zur Kriminalität definitiv in den

---

23 *Roethof Commission*, S. 1, zitiert in *Downes/van Swaaningen* 2007, S. 17.

1990er Jahren. Die Öffentlichkeit wurde verstärkt einbezogen, seit die Medien in den frühen 1990er Jahren den Akzent der Berichterstattung von Betrug und Organisiertem Verbrechen auf abweichendes Verhalten bestimmter Gruppen in der Gesellschaft, denen „normale Menschen“ zum Opfer fallen, verschoben (*Brants/Brants* 2002). *Boutellier* bemerkte, dass das gemeinsame Bewusstsein potentiellen Opferseins sogar zur neuen moralischen Rechtfertigung für die Strafverfolgung wurde (vgl. *Boutellier* 1993). Die öffentliche Verstimmung nahm weiter zu, sobald die Medien auf bestimmte Vorfälle als „sinnlose Gewalt“ hinwiesen. *Schuylt* nennt diesen Verhaltentypus *öffentliche Gewalt*, ein Begriff, der viel eindeutiger die eigentliche Furcht wiedergibt, dass jeder zum Opfer werden kann (vgl. *Schuylt* 1999). Zusätzlich zu Meinungsumfragen und Medienenthüllungen begann sich die öffentliche Besorgnis in sog. *weißen Märschen* zu äußern, SchweigeprozeSSIONen von Tausenden von Menschen, die gegen diese Form der Gewalt und die unzureichenden eingeleiteten Maßnahmen protestierten. Von 1997 bis 2000 fanden nicht weniger als 19 *weiße Märsche* in den Niederlanden statt. Die Öffentlichkeit demonstrierte ihre Besorgnis über Defizite im Strafverfahren, den Mangel an Zellen, der zu der frühen Entlassung von vorläufig festgenommenen oder verurteilten Straftätern führe, das geringe Strafmaß für schwere Verbrechen, die geringe Aufklärungsrate, die Gesetzgebung zu Gewalt- und Sexualverbrechen und die gerichtliche Stellung des Opfers im Strafverfahren.

*Pakes* (2004) und *Downes/van Swaaningen* (2007) beziehen sich zu Recht auf die Vorfälle, die auf den 11. September 2001 folgten, als einem Wendepunkt in der öffentlichen Besorgnis über Sicherheit, obwohl sie sich selbst mehr in zunehmender Straftäterrepression äußert als in einer wachsenden Furcht vor Verbrechen (s. o.). Nach dem Angriff auf das *World Trade Centre* wurde die Situation und Einstellung der islamischen Minderheit Gegenstand einer öffentlichen Debatte, in der *Pim Fortuyn*, der Chef einer neuen Partei, eine führende Rolle spielte. Er wurde 2002 ermordet (nicht von einem Muslimen), und die Verantwortung für seine Ermordung wurde mit der multikulturellen Gesellschaft in Verbindung gebracht, wodurch sich die Diskussion noch verschärfte. Die öffentliche Debatte machte es nun für jeden deutlich, dass die Integration ethnischer Minderheiten in den Niederlanden nicht so erfolgreich verlaufen war, wie es manche Niederländer wohl gedacht hatten. Tatsächlich war es sicher nicht das erste Mal, dass ethnische Minderheiten mit dem Problem der Kriminalität und einem Mangel an Sicherheit in Verbindung gebracht werden. Eine Studie aus den frühen 1990er Jahren zeigt, dass 70% der von der Polizei verhafteten Jugendlichen in den vier größten Städten zumindest einen Elternteil haben, der in einem anderen Land geboren ist, ein Punkt, der ausführlich im *Allgemeinen Sicherheitsbericht* von 1993 gewürdigt wurde.<sup>24</sup> Von da an zeigten auch andere

---

24 Vgl. *Integrale veiligheidsrapportage* 1993, *Parlamentarische Dokumenten* II 1992-1993, 23 096, Nr. 1-2.

Studien eine Verstrickung ethnischer Minderheiten in Kriminalität.<sup>25</sup> Was sich jedoch nach 2001 änderte, ist das beispiellose Aufkommen strenger Maßnahmen gegen Ausländer und ethnische Minderheiten, die von einer sehr rigiden Anerkennungs- und Auslieferungspolitik über vielfältige Demotivierungsmaßnahmen, jemanden aus dem Ausland zu heiraten, bis zu einem strikten Einbürgerungsprogramm reichten.

Wie passen diese zwei Beobachtungen zusammen: Eine eher strafbereite Einstellung und multi-ethnische Desintegration als zugrunde liegende Probleme mit Auswirkung auf den Ausbau des Gefängniswesens auf der einen Seite und andererseits die in diesem Kapitel vorgestellten Daten und Zahlen?

## 6.1 1985 bis 1995

Die Gefangenenraten begannen Mitte der 1980er Jahre zu steigen, mehr oder weniger gleichzeitig mit der Stabilisierung der Kriminalitätsraten. In den ersten zehn Jahren (1985–1995) ist das Anwachsen besonders sichtbar in den ersten zwei Kategorien von *Tab. 1*, den Zellen für Untersuchungshäftlinge und verurteilte Erwachsene. Die Steigerung der Zahl von Untersuchungshäftlingen passt zur weniger toleranten Einstellung zur Kriminalität, wie z. B. in den Richtlinien dokumenten „*Kriminalität und Gesellschaft*“ und „*Gerechtigkeit in Bewegung*“ wiedergegeben. Das Hauptproblem, das im Justizhaushalt und in weiteren offiziellen Dokumenten zu dieser Zeit erwähnt wird, ist der Mangel an Zellen, um verhaftete Personen in Gewahrsam zu halten. Nach und nach löste die Entlassung von Leuten, die schwerer Verbrechen verdächtigt wurden, eine Menge Ärger und Unzufriedenheit in der Gesellschaft aus. Das Gefühl der Dringlichkeit und das merkbare Bedürfnis, konsequenter auf Kriminalität zu reagieren, waren inspiriert von der Furcht, dass die Glaubwürdigkeit des Staates auf dem Spiel steht. Es schien nicht länger angemessen, Personen zu entlassen, die schwerer Verbrechen verdächtigt werden, auch wenn sie zu einem späteren Zeitpunkt belangt werden konnten.

Die offizielle Verbrechensrate verdoppelte sich in diesen zehn Jahren. Obwohl das kaum zu einer wachsenden Zahl von Fällen führte, mit denen sich Gerichte befassten, wuchs Anzahl und Länge von Freiheitsstrafen. Die wachsende Gefängnispopulation zu der Zeit kann damit größtenteils einem Anstieg der Zahl der Freiheitsstrafen und ihrer Länge zugeschrieben werden. Diese Trends zeigen, dass die vermehrt strafbereite Einstellung von dem Wunsch angeregt war, konsequenter und erkennbarer auf Kriminalität zu reagieren. In derselben Zeitspanne wurden längere Strafen für dieselbe Art von Verbrechen ver-

---

25 Vgl. *Bovenkerk* 1994; *Junger Tas* 1997; Ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken, Criminaliteit in relatie tot de integratie van etnische minderheden, Den Haag, *Parlamentarische Documente* II 2001-2002, 28 282, Nr. 1-2.

hängt (*Berghuis* 1994), was entweder der gestiegenen Schwere der Straftaten oder der punitiveren Einstellung der Gerichte zugeschrieben werden kann.

## 6.2 1995 bis 2005

Auch nach 1995 stieg die Anzahl der Untersuchungshäftlinge weiter stetig an. Die Anzahl von verurteilten Inhaftierten blieb mehr oder weniger gleich, außer von 2003 bis 2005, als sich eine Spitze abzeichnete, die fast gänzlich auf die Richtlinie für kleine Drogenhändler und Wiederholungstäter zurückzuführen ist. Dies entspricht der Verurteilungspolitik der Gerichte. Seit Mitte 1990 stiegen die Zahlen der Freiheitsstrafen und Haftjahre um nur 10%, während die Durchschnittslänge der Freiheitsstrafen stabil blieb und für Gewaltverbrechen sogar fiel. In Verbindung mit der Explosion bei kurzzeitigen Freiheitsstrafen und Verurteilungen zu gemeinnütziger Tätigkeit zeigen diese Zahlen eindeutig die sinkende Toleranz für eher geringfügige Delikte.

Die höchsten Steigerungen bei der Gefängnispopulation in den letzten zehn Jahren sind jedoch in spezifischen Kategorien zu verzeichnen: Ausländer, Tbs-Patienten und Jugendliche (insbesondere solche, die nach Zivilrecht inhaftiert wurden). Die Zunahme der ersten Kategorie kann unmittelbar der Intoleranz gegenüber Flüchtlingen und Asylsuchenden zugeschrieben werden. Die strenge Ausländerpolitik läuft direkt auf eine Politik der „*Unschädlichmachung*“ („*incapacitation*“) hinaus (vgl. *van Kalmthout* 2007). Die schwache rechtliche Stellung, in die viele Asylsuchende und illegale Einwanderer versetzt werden, erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass sie ein kriminelles Delikt begehen (*Engbersen/de Haan* 2006, S. 13).

Die vorherrschende dunkle Hautfarbe der Gefängnispopulation (*Downes/van Swaaningen* 2007) ist jedoch nicht nur ein Resultat der Inhaftierung von Asylsuchenden und illegalen Fremden. 1993 waren 53% der Gefängnispopulation in den Niederlanden geboren, was 2004 nur noch bei 42% der Fall war, wenn man die Inhaftierten in speziellen Haftzentren für Ausländer mitzählt (vgl. *Post* 2005, S. 12 f.). Die große Anzahl von Einwanderern der zweiten Generation ist in diesem Prozentsatz nicht berücksichtigt. *Cavadino/Dignan* verweisen auf eine erhebliche Überrepräsentierung von Ausländern und Angehörigen ethnischer Minderheiten in holländischen Gefängnissen (*Cavadino/Dignan* 2006, S. 127). Wie viel niedriger würde die Inhaftierungsquote ausfallen, wenn die Integration der Einwanderer von ethnischen Minderheiten weniger problematisch gewesen wäre? Bedauerlicherweise kann diese Frage mit exakten Zahlen nicht beantwortet werden und gehört auch nicht in den Rahmen dieses Beitrages. Die Gründe, die andere Autoren anführen, um die Überrepräsentation gewisser ethnischer Minderheiten bei der registrierten Kriminalität zu erklären, zeigen jedoch, dass auch aus dieser Perspektive die Probleme der multikulturellen Gesellschaft die Inhaftierungszahlen ankurbeln. Dies gilt für die sozio-ökonomische Lage der vier großen ethnischen Minderheiten, natürlich für die ange-

nommene Selektiviteit bij de strafvervolgung en auch für die Tatsache, dass trotz dieser Überrepräsentation die meisten der Organisationen innerhalb des Strafjustizwesens ihre Methoden kaum verändert haben, um sie den unterschiedlichen Bedürfnissen der ethnischen Minderheiten anzupassen.

Intoleranz und Gleichgültigkeit gegenüber den Problemen gefährdeter Gruppen ist jedoch nicht auf Ausländer und Mitglieder ethnischer Minderheiten beschränkt. Der rasante Anstieg bei der Anzahl von Inhaftierten in forensischen Nervenkliniken und von jungen Inhaftierten hat sich auch aus Problemen in der Gesellschaft ergeben, für die keine befriedigende Lösung gefunden werden konnten. Der Anstieg bei der Anzahl von Inhaftierten in forensischen Nervenkliniken und die stationäre Unterbringung von Jugendlichen nach zivilrechtlichen Bestimmungen ist zum Teil den Defiziten des regulären Systems psychiatrischer Einrichtungen geschuldet. Die Schlussfolgerung müsste sein, dass sich die Niederlande von einem Land, das einstmals bekannt für seine Toleranz gegenüber abweichendem Verhalten war, zu einem Staat gewandelt haben, der seine Probleme mit Minderheiten und Menschen, die anders sind, löst, indem er sie ins Gefängnis bringt.

## Literatur:

- Berghuis, A. C.* (1994): Punitiviteitsferen. In: Moerings, M. (Hrsg.): Hoe punitief is Nederland. Arnhem: Gouda Quint Arnhem, S. 299-312.
- Boone, M.* (2003): Penitentiare Beginselen en de bewaring van vreemdelingen. PROCES, Nr. 6, S. 301-311.
- Boone, M.* (2007): Selective rehabilitation. In: Boone, M., Moerings, M. (Hrsg.): Dutch Prisons. Den Haag: BJu Legal Publishers, S. 231-245.
- Boone, M., Moerings, M.* (2007): Growing prison rates. In: *Boone, M., Moerings, M.* (Hrsg.): Dutch Prisons. Den Haag: BJu Legal Publishers, S. 51-76.
- Boutellier, H.* (1993): Solidariteit en slachtofferschap. Nijmegen: Sun.
- Bovenkerk, F.* (1994): Een misdadige tweede generatie immigranten? Jeugd en Samenleving 24 (7/8), S. 387-404.
- Brants, C., Brants K.* (2002): Vertrouwen en achterdocht: De driehoeksverhouding justitie – media – burger. Justitiële Verkenningen, Nr. 6, S. 8-24.
- van de Bunt, H.* (2003): Op het kompas van het onveiligheidsgevoel. Diesrede, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Cavadino, M., Dignan, J.* (2006): Penal Systems. A comparative approach. London: Sage.
- Downes, D.* (1988): Contrasts in Tolerance: Post-war Penal Policy in the Netherlands, England and Wales. Oxford: Oxford University Press.
- Downes, D., van Swaaning, R.* (2007): The Road to Dystopia? Changes in the Penal Climate of the Netherlands. In: Tonry, M., Bijleveld, C. (Hrsg.):

- Crime and Justice in the Netherlands. Chicago: Chicago University Press, S. 31-72.
- Dünkel, F., van Zyl Smit, D., Padfield, N.* (2010): Concluding thoughts. In: Padfield, N., van Zyl Smit, D., Dünkel, F. (Hrsg.): Release from Prison. European policy and practice. Cullompton: Willan Publishing, S. 395-444.
- Egelkamp, M. M.* (2002): Inflation von Gewalt? Strafrechtliche und kriminologische Analysen von Qualifikationsentscheidungen in den Niederlanden und Deutschland. Groningen: Rijksuniversiteit Groningen.
- Eggen, A. T. J., van der Heide, W.* (Hrsg.) (2006): Criminaliteit en Rechts-handhaving 2005: Ontwikkelingen en samenhangen. Den Haag: CBS, WODC.
- Onlinepublikation:* <http://www.wodc.nl>.
- van Emmerik, J. L., Brouwers, M.* (2001): De terbeschikkingstelling in maat en getal. Een beschrijving van de tbs populatie in de periode 1995-2000. Den Haag: DJI.
- Engbersen, G., Staring, R., de Boom, J., van der Heijden, P., Cruijff, M. J.* (2002): Illegale vreemdelingen in Nederland. Omvang, overkomst, verblijf en uitzetting. Rotterdam: Risbo.
- Engbersen, G., de Haan, W.* (2006): Asiel en Criminaliteit, Samenvattende beschouwing met enkele beleidssuggesties. Den Haag: Elsevier Overheid.
- Franke, H.* (1990): Twee eeuwen gevangen, misdaad en straf in Nederland. Utrecht: Het Spectrum.
- Heijden, P. G. M., van der Gils, G.* (2006): Een schatting van het aantal in Nederland verblijvende illegale vreemdelingen in 2005. Utrecht: IOPS.
- Junger-Tas, J.* (1997): Ethnic Minorities and Criminal Justice in the Netherlands. In: Tonry, M. (Hrsg.): Ethnicity, Crime and Immigration: Comparative and Cross National Perspectives. Chicago: Chicago University Press, S. 257-310.
- van Kalmthout, A. M.* (2007): Foreigners. In: Boone, M., Moerings, M. (Hrsg.): Dutch Prisons. Den Haag: BJu Legal Publishers, S. 101-125.
- van Kalmthout, A. M., Graft, A. M., Hansen, L. M., Hadrouk, M.* (2005): Terugkeermogelijkheden van vreemdelingen in vreemdelingenbewaring, Vol. 1: De vreemdelingenbewaring in Tilburg en Ter Apel; het dossieronderzoek. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- van Kalmthout, A. M., de Win, J.* (1997): Vreemdelingenbewaring: Maatregel of illegale(n)straf. Recht en Kritiek, S. 387.
- Koenradt, F., Mooij, A.* (2007): Mentally ill offenders. In: Boone, M., Moerings, M. (Hrsg.): Dutch Prisons. Den Haag: BJu Legal Publishers, S. 167-185.
- Moerings, M.* (2003): Straffen met het oog op veiligheid, een onderneming vol risico's (oratie). Leiden: Leiden University, Faculty of Law.



- Moerings, M.* (2007): Persistent Offenders. In: Boone, M., Moerings, M. (Hrsg.): Dutch Prisons. Den Haag: BJu Legal Publishers, S. 187-209.
- Oppelaar, J., Wittebrood, K.* (2006): Angstige burgers? De determinanten van gevoelens van onveiligheid onderzocht. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.
- Pakes, F.* (2004): The Politics of Discontent: The emergence of a new criminal justice discourse in the Netherlands. *International Journal for the Sociology of Law, Howard Journal of Criminal Justice* 43, S. 267-283.
- van Panhuis, P. J. A.* (1997): De psychotische patiënt in de tbs. Van kwaad tot erger. Deventer: Gouda Quint.
- Post, M.* (2005): Detentie en culturele diversiteit. Den Haag: Boom Juridische uitgevers.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling* (2007): Straf en zorg: een paar apart. Passende interventies bij delictplegers met psychische en psychiatrische problemen. Amsterdam: SWP.
- Raad voor Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming* (2006): Levenslang, Perspectief op verandering. Den Haag.  
*Onlinepublikation:* <http://www.rsj.nl>.
- Schuyt, C. J. M.* (1999): Publiek geweld. Delikt en Delinkwent, S. 383-388.
- van Swaaningen, R.* (2004): Veiligheid in Nederland en Europa: Een sociologische beschouwing aan de hand van David Garland. *Justitiële Verkenningen*, Nr. 7, S. 9-23.
- Uit Beijerse, J., van Swaaningen, R.* (2007): Non-custodial sanctions. In: Boone, M., Moerings, M. (Hrsg.): Dutch Prisons. Den Haag: BJu Legal Publishers, S. 77-99.
- van Vliet, J. A.* (2006): De tbs in zijn maatschappelijke context. De relatie tussen forensische psychiatrie en algemene geestelijke gezondheidszorg. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Wang, C. u. a.* (2005): Prosecution and Sentencing, Chapter 5. In: *Statistics Netherlands* (Hrsg.): Crime and Law Enforcement 2004. Den Haag.
- Weijers, I., Liefwaard, T.* (2007): Youngsters. In: Boone, M., Moerings, M. (Hrsg.): Dutch Prisons. Den Haag: BJu Legal Publishers, S. 127-165.
- Wittebrood, K., Nieuwebeerta, P.* (2006): Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit. Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit. *Tijdschrift voor Criminologie*, S. 227-242.
- Wittebrood, K., Oppelaar, J.* (2005): Criminaliteit. In: De sociale staat van Nederland. Den Haag: Sociaal Cultureel Planbureau.

# Österreich

*Arno Pilgram*

## 1. Zur Deskription der Entwicklung

Die Zahl der in österreichischen Justizanstalten befindlichen Personen variiert im Beobachtungszeitraum<sup>1</sup> zwischen 5.946 und 8.636 (Jahresdurchschnitt). Für sinnvolle internationale Vergleiche bedarf es der Relativierung dieser Zahlen an Bezugsgrößen. Dies sind jedenfalls die Größe der Wohnbevölkerung (oder die strafmündige Bevölkerung, u. U. auch die Bevölkerung im mittleren – „riskanten“ – Alter), für kriminalpolitisch qualifizierende oder typisierende Vergleiche sind es die Zahlen der polizeilich ermittelten und strafrechtlich verfolgten Personen, oder der schließlich gerichtlich Verurteilten (insgesamt, oder der zu teil/unbedingten Freiheitsstrafen Verurteilten).

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

Aus der Gegenüberstellung von Gefangenenpopulation und von Zahlen polizeilich zur Anzeige gebrachter, gerichtlich und insbesondere zu Freiheitsentzug verurteilter Personen, lässt sich ersehen, dass in den 1980er Jahren die Zahl der teil/unbedingt Verurteilten (Freiheitsstrafen) stärker noch als die Zahl der Verurteilten, hinter der relativ konstanten Anzahl angezeigter Straftäter zurückbleibt, d. h. dass vor allem mit freiheitsentziehenden Verurteilungen zunehmend restriktiv umgegangen wird, wohingegen zunächst die Anstaltenpopulation in-

---

1 Anm. der Hrsg.: Statistische Angaben beziehen sich in der Regel auf den Zeitraum bis 2004. Spätere Entwicklungen und Strafrechtsreformen in Österreich werden von den Herausgebern im zusammenfassenden Kapitel berücksichtigt.

folge durchschnittlich längerer Haftzeiten sich nur relativ wenig reduziert hat. Erst 1988, nach Wirksamwerden des StrÄG 1987, erfolgt hier ein Knick nach unten. Doch bereits zwischen 1989 und 1991 steigen die Zahlen der gerichtlich verurteilten Personen zunächst stärker an als die der polizeilich angezeigten, ohne dass die Gefängnispopulation davon stark betroffen wird. Im weiteren Verlauf der 1990er Jahre fallen die Verurteilungen insgesamt stark, die zu teil/unbedingten Freiheitsstrafen weniger stark ab, während die Gefangenenspopulation dank neuerlicher (durchschnittlicher) Haftzeitverlängerungen auf konstantem Niveau bleiben. Ab dem Jahr 2000 sind es die Verurteilungen zu teil/unbedingten Strafen, die teilweise stärker zunehmen als die Zahl der polizeilich angezeigten Personen und auch die Anstaltenbelegung selbst. Auf der anderen Seite werden nunmehr gerichtliche Verurteilungen insgesamt durch neue Diversionsregelungen extrem zurückgedrängt.

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

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

Jahr	Polizeilich ermittelte Täter (dem Gericht angezeigt)	Gerichtlich verurteilte Personen	Verhängte (teil-) unbedingte Freiheitsstrafen	(teil-) unbedingte Freiheitsstrafen je 100 Verurteilungen	Gefängnisbelegung (Jahresmittel)	1 Jahr Freiheitsentzug je 100			Mittlere Dauer der verbüßten Strafe
						Ermittelte Täter	Verurteilte Personen	(teil-) unbedingte Freiheitsstrafen	
1980	176.799	83.626	9.375	11,2	8.102	21,8	10,3	1,16	315
1981	186.564	88.726	10.221	11,5	8.650	21,6	10,3	1,18	309
1982	186.904	86.862	9.875	11,4	8.636	21,6	10,1	1,14	319
1983	184.457	86.051	10.006	11,6	8.538	21,6	10,1	1,17	311
1984	187.019	85.669	9.494	11,1	8.471	22,1	10,1	1,12	326
1985	184.753	84.096	9.258	11,0	8.463	21,8	9,9	1,09	334
1986	181.637	79.992	8.723	10,9	8.050	22,6	9,9	1,08	337
1987	173.212	76.596	7.957	10,4	7.560	22,9	10,1	1,05	347
1988	171.419	67.756	7.598	11,2	6.318	27,1	10,7	1,20	304
1989	170.773	63.298	7.399	11,7	5.946	28,7	10,6	1,24	293
1990	176.649	71.722	8.017	11,2	6.390	27,6	11,2	1,25	291
1991	183.177	75.155	7.969	10,6	6.750	27,1	11,1	1,18	309
1992	197.261	74.419	8.331	11,2	7.029	28,1	10,6	1,19	308
1993	195.670	74.937	8.626	11,5	7.184	27,2	10,4	1,20	304
1994	201.757	69.485	8.590	12,4	6.913	29,2	10,1	1,24	294

Jahr	Polizeilich ermittelte Täter (dem Gericht angezeigt)	Gerichtlich verurteilte Personen	Verhängte (teil-) unbedingte Freiheitsstrafen	(teil-) unbedingte Freiheitsstrafen je 100 Verurteilungen	Gefängnisbelegung (Jahresmittel)	1 Jahr Freiheitsentzug je 100			Mittlere Dauer der verbüßten Strafe
						Ermittelte Täter	Verurteilte Personen	(teil-) unbedingte Freiheitsstrafen	
1995	199.036	69.779	8.166	11,7	6.714	29,6	10,4	1,22	300
1996	203.623	66.980	8.203	12,2	6.786	30,0	9,9	1,21	302
1997	203.132	65.040	7.950	12,2	6.952	29,2	9,4	1,14	319
1998	204.718	63.864	8.134	12,7	7.023	29,1	9,1	1,16	315
1999	205.312	61.954	8.319	13,4	6.975	29,4	8,9	1,19	306
2000	199.310	41.624	7.730	18,6	6.862	29,0	6,1	1,13	324
2001	203.877	38.763	8.039	20,7	7.059	28,9	5,5	1,14	321
2002	210.713	41.078	8.861	21,6	7.530	28,0	5,5	1,18	310
2003	229.143	41.749	9.369	22,4	7.881	29,1	5,3	1,19	307
2004	247.425	45.185	10.886	24,1	8.443	29,3	5,4	1,29	283

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik (jährlich BMI), Gerichtliche Kriminalstatistik (jährlich ÖStat), Statistische Übersicht über den Strafvollzug (jährlich BMJ); eigene Berechnungen; ab 2000: Sicherheitsberichte der Bundesregierung.

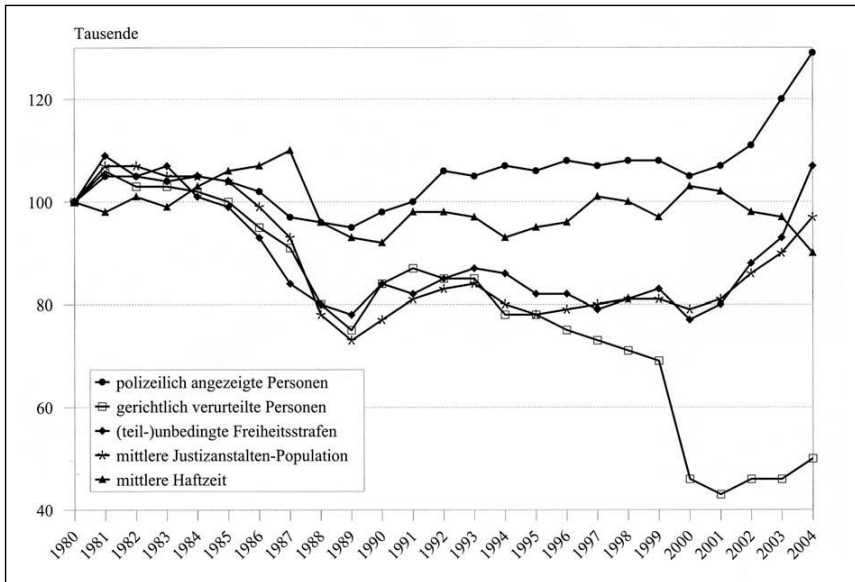
Tabelle 1a: Indikatoren für die Entwicklung der Gefängnisstrafen in Österreich

Jahr	Bevölkerung (Jahres- durch- schnitt)	Je 100.000 Einwohner								
		indexiert: 1980 = 100				indexiert: 1980 = 100				
		Polizei- lich er- mittelte Täter (dem Gericht angezeigt)	Gerichtlich verurteilte Personen	Verhängte (teil-) un- bedingte Freiheits- strafen	Gefängnis- belegung (Jahres- mittel)	Polizei- lich er- mittelte Täter (dem Gericht angezeigt)	Gerichtlich verurteilte Personen	Verhängte (teil-) un- bedingte Freiheits- strafen	Gefängnis- belegung (Jahres- mittel)	Mittlere Haftdauer
1980	7.549.433	2.342	1.108	124	107	100	100	100	100	100
1981	7.568.710	2.465	1.172	135	114	105	106	109	107	98
1982	7.575.717	2.467	1.147	130	114	105	103	105	107	101
1983	7.567.016	2.438	1.137	132	113	104	103	107	105	99
1984	7.570.529	2.470	1.132	125	112	105	102	101	105	103
1985	7.578.261	2.438	1.110	122	112	104	100	99	104	106
1986	7.587.989	2.394	1.054	115	106	102	95	93	99	107
1987	7.598.154	2.280	1.008	105	99	97	91	84	93	110
1988	7.615.279	2.251	890	100	83	96	80	80	78	96
1989	7.658.801	2.230	826	97	78	95	75	78	73	93
1990	7.729.236	2.285	928	104	83	98	84	84	77	92
1991	7.812.971	2.345	962	102	86	100	87	82	81	98
1992	7.913.812	2.493	940	105	89	106	85	85	83	98

Jahr	Bevölkerung (Jahres- durch- schnitt)	Je 100.000 Einwohner								
		indexiert: 1980 = 100								
		Polizei- lich er- mittelte Täter (dem Gericht angezeigt)	Gerichtlich verurteilte Personen	Verhängte (teil-) un- bedingte Freiheits- strafen	Gefängnis- belegung (Jahres- mittel)	Polizei- lich er- mittelte Täter (dem Gericht angezeigt)	Gerichtlich verurteilte Personen	Verhängte (teil-) un- bedingte Freiheits- strafen	Gefängnis- belegung (Jahres- mittel)	Mittlere Haftdauer
1993	7.991.485	2.448	938	108	90	105	85	87	84	97
1994	8.029.717	2.513	865	107	86	107	78	86	80	93
1995	8.046.535	2.474	867	101	83	106	78	82	78	95
1996	8.059.385	2.527	831	102	84	108	75	82	79	96
1997	8.072.182	2.516	806	98	86	107	73	79	80	101
1998	8.078.449	2.534	791	101	87	108	71	81	81	100
1999	8.092.254	2.537	766	103	86	108	69	83	81	97
2000	8.110.244	2.458	513	95	85	105	46	77	79	103
2001	8.128.271	2.508	477	99	87	107	43	80	81	102
2002	8.141.724	2.588	505	109	92	111	46	88	86	98
2003	8.154.363	2.810	512	115	97	120	46	93	90	97
2004	8.174.733	3.027	553	133	103	129	50	107	97	90

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik (jährlich BMI), Gerichtliche Kriminalstatistik (jährlich ÖStat), Statistische Übersicht über den Strafvollzug (jährlich BMD); eigene Berechnungen; seit 2000: Sicherheitsberichte der Bundesregierung; Demographisches Jahrbuch 2000, Tab. 8.04, 8.05, S. 41.

**Abbildung 1: Indikatoren für Strafenpolitik (pro 100.000 Bevölkerung; indiziert 1980 = 100)**



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

2 So werden zwar U-Haftantritte und Strafhafnantritte gezählt, nicht aber Übergänge berücksichtigt, wodurch Personen, welche aus der U-Haft in eine Strafhaft überwechseln, doppelt gezählt werden, ebenso wie etwa Personen, die nach einer Verwahrungshaft das Verfahren auf freiem Fuß erleben und nach Verurteilung eine Freiheitsstrafe antreten, auf welche die Vorhaft anzurechnen ist. Die Daten der *Gerichtlichen Kriminalstatistik* wiederum zählen nur Verurteilungen, wobei de facto häufig mehrere Verurteilungen en bloc verbüßt werden. Auf der einen Seite wird so die Zahl der Hafterfahrungen/-antritte anhand der Verurteiltenstatistik überschätzt, auf der anderen wird sie jedoch unter-



Als genereller Trend lässt sich feststellen, dass der Anteil von Nicht-Österreichern an der Anstaltenbelegung im Untersuchungszeitraum in zwei Schüben massiv steigt. Er verdreifacht sich am Übergang zwischen den 1980er und 1990er Jahren (während eines Zeitraums infolge der Ostgrenzenöffnung stark zunehmender grenzüberschreitender Mobilität und legaler Arbeits- und Kriegsfluchtzuwanderung<sup>3</sup>) und er steigt nach 1999 bis 2004 (einer Zeit in Hinblick auf die EU-Erweiterung nochmals geöffneter Grenzen bei nunmehr restringierter regulärer Immigration und Partizipationschancen für Zuwanderer) um weitere 20 Prozentpunkte (von 27 auf 47%) an.<sup>4</sup>

Mit beiden Wachstumsphasen der Fremdenpopulation in den Anstalten geht ein zunehmender Anteil von Jugendlichen und Frauen unter den Gefangenen einher. Das deutet darauf hin, dass bei Fremden bei einer Haftentscheidung weniger Rücksicht auf die Person und ihre Verletzlichkeit genommen und die Wahl schonenderer Mittel vernachlässigt wird.<sup>5</sup> Das heißt aber auch, dass andererseits Österreicher (und hier insbesondere junge Personen und Frauen) von der Entwicklung oftmals begünstigt werden und tendenziell weniger Haft erdulden (vgl. *Tab. 2*).

---

schätzt, weil in der Statistik U-Haftun unberücksichtigt bleiben, denen eine Verfahrenseinstellung oder keine Verurteilung zu unbedingter Freiheitsstrafe folgt.

- 3 Von 1987 bis 1993 wächst die ansässige Ausländerbevölkerung in Österreich jährlich um ca. 80.000 Personen (das entspricht 1% der Gesamtbevölkerung), von 326.000 auf 713.000, was den Anstieg der Straftäter fremder Staatsbürgerschaft relativiert.
- 4 Dieses Wachstum übertrifft die Zunahme des Anteils der Fremden an allen polizeilich angezeigten Tatverdächtigen deutlich, der 1999 20%, 2003 26% ausmacht, es entspricht jedoch ziemlich exakt der Zunahme des Anteils Fremder unter den wegen eines Verbrechenstatbestandes angezeigten Personen. Hier steigt der Anteil der Nicht-Österreicher an den Angezeigten innerhalb von 4 Jahren von 28% auf 44%.
- 5 Die Daten der Statistischen Übersicht über den Strafvollzug lassen eine Auswertung nach mehreren Merkmalen, z. B. sowohl nach Alter, als auch Geschlecht und Staatsbürgerschaft nicht zu, um diese Vermutung absichern zu können.

Tabelle 2: Entwicklung der Gefangenzahlen in Österreich nach Merkmalklassen

Jahr	Gefangenenpopulation (Stichtag*)			Anteil an Gefangenenpopulation in %			Gefängnisbelegung (Jahresmittel)			Anteil an Gefangenenpopulation in %		
	Frauen	Jugendliche**	Fremde	Frauen	Jugendliche**	Fremde	Unter-suchungs-häftlinge	Strafge-fangene	Sonstige ***	Unter-suchungs-häftlinge	Strafge-fangene	Sonstige ***
1980	317	314	-	3,9	3,9	-	2.254	5.549	299	27,8	68,5	3,7
1981	336	332	645	3,9	3,8	7,5	2.586	5.779	285	29,9	66,8	3,3
1982	335	293	620	3,9	3,4	7,2	2.246	6.087	303	26,0	70,5	3,5
1983	349	257	583	4,1	3,0	6,8	2.066	6.178	294	24,2	72,4	3,4
1984	356	247	593	4,2	2,9	7,0	1.957	6.079	435	23,1	71,8	5,1
1985	351	125	678	4,1	1,5	8,0	1.945	6.075	443	23,0	71,8	5,2
1986	328	145	584	4,1	1,8	7,3	1.785	5.853	412	22,2	72,7	5,1
1987	310	98	653	4,1	1,3	8,6	1.666	5.493	401	22,0	72,7	5,3
1988	264	98	621	4,2	1,6	9,8	1.440	4.505	373	22,8	71,3	5,9
1989	255	147	821	4,3	2,5	13,8	1.602	3.992	352	26,9	67,1	5,9
1990	298	195	1.102	4,7	3,1	17,2	1.954	4.053	383	30,6	63,4	6,0
1991	316	199	1.487	4,7	2,9	22,0	2.168	4.189	393	32,1	62,1	5,8
1992	339	212	1.777	4,8	3,0	25,3	2.307	4.293	429	32,8	61,1	6,1
1993	356	195	1.853	5,0	2,7	25,8	2.211	4.522	451	30,8	62,9	6,3
1994	342	198	1.789	4,9	2,9	25,9	1.688	4.732	493	24,4	68,5	7,1
1995	353	188	1.662	5,3	2,8	24,8	1.619	4.566	529	24,1	68,0	7,9

Jahr	Gefangenenpopulation (Stichtag*)			Anteil an Gefangenenpopulation in %			Gefängnisbelegung (Jahresmittel)			Anteil an Gefangenenpopulation in %		
	Frauen	Jugend- liche**	Fremde	Frauen	Jugend- liche**	Fremde	Unter- suchungs- häftlinge	Strafge- fangene	Sonstige ***	Unter- suchungs- häftlinge	Strafge- fangene	Sonstige ***
1996	377	179	1.798	5,6	2,6	26,5	1.626	4.646	514	24,0	68,5	7,6
1997	386	183	1.869	5,6	2,6	26,9	1.627	4.787	538	23,4	68,9	7,7
1998	382	203	1.960	5,4	2,9	27,9	1.685	4.796	542	24,0	68,3	7,7
1999	382	198	1.872	5,5	2,8	26,8	1.594	4.811	570	22,9	69,0	8,2
2000	421	229	2.222	6,1	3,3	32,4	1.464	4.799	599	21,3	69,9	8,7
2001	446	162	2.173	6,3	2,3	30,8	1.587	4.795	675	22,5	67,9	9,6
2002	451	170	2.742	6,0	2,3	36,4	1.920	4.919	837	25,5	65,3	11,1
2003	479	280	3.212	6,1	3,6	40,8	2.062	5.079	683	26,2	64,4	8,7
2004	478	267	3.934	5,7	3,2	46,6	2.305	5.285	853	27,3	62,6	10,1

Quellen: Jährliche Statistische Übersicht über den Strafvollzug, BMJ (1996): Unterlagen zur Budgetdebatte 1997, eigene Berechnungen; Daten 2000-2004: Auskunft durch Mag. *Gneist* (BMJ).

\* Stichtag für Frauen und Jugendliche: 30.11. (seit 2000: 1.12.); Fremde: 1.9. (ab 2001: 1.12.).

\*\* Vor 1989: Altersgruppe 14-18; 1990-1.7.2001: Altersgruppe 14-19; nach 1.7.2001: Altersgruppe 14-18.

\*\*\* Einschließlich nach §§ 21(1), 21(2), 22 and 23 öStGB Untergebrachte; Verwaltungsstrafgefängene, Schubhäftlinge etc.

In den gleichen Phasen erreicht jeweils der Anteil der Untersuchungsgefangenen an den Insassen der Justizanstalten neue Höchstmarken, so wie er konstant bleibt oder abnimmt, wenn sich die Fremdenpopulation in den Anstalten stabil zeigt. Hierin bildet sich die unterschiedliche Betroffenheit von österreichischen und anderen Staatsangehörigen durch verfahrenssichernde Maßnahmen ab, die gerade bei Ausländern des Öfteren auch bei geringfügigen Straftaten gesetzt werden, die schließlich gar nicht zur unbedingten Freiheitsstrafe führen.

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

Tabelle 3: Entwicklung der Gefängnisstrafen in Österreich nach Merkmalsklassen

Jahr	Gefangene mit Strafen >10 Jahren		Gefangene mit lebenslanger Strafe		Untergebrachte nach § 21(1) StGB		Untergebrachte nach § 21(2) StGB		Untergebrachte nach § 23 StGB	
	N	Anteil an Gefangenenpopulation in %*	N	Anteil an Gefangenenpopulation in %*	N	Anteil an Gefangenenpopulation in %*	N	Anteil an Gefangenenpopulation in %*	N	Anteil an Gefangenenpopulation in %*
1980	262	5,0	115	2,2	111	2,1	99	1,9	82	1,6
1981	273	4,9	117	2,1	107	1,9	119	2,1	81	1,4
1982	279	4,9	131	2,3	105	1,8	119	2,1	90	1,6
1983	295	4,4	130	2,0	114	1,7	125	1,9	88	1,3
1984	328	5,0	135	2,1	111	1,7	124	1,9	77	1,2
1985	344	5,3	134	2,1	107	1,6	136	2,1	65	1,0
1986	355	5,7	139	2,2	112	1,8	136	2,2	55	0,9
1987	365	6,3	147	2,6	105	1,8	135	2,3	41	0,7
1988	337	7,4	139	3,0	105	2,3	128	2,8	5	0,1
1989	334	7,7	133	3,1	110	2,5	118	2,7	2	0,0
1990	356	8,1	126	2,9	117	2,7	129	2,9	3	0,1
1991	372	8,2	130	2,9	126	2,8	137	3,0	3	0,1
1992	383	8,2	135	2,9	130	2,8	153	3,3	3	0,1
1993	389	8,1	144	3,0	149	3,1	165	3,4	4	0,1
1994	401	7,9	152	3,0	172	3,4	177	3,5	3	0,1

Jahr	Gefangene mit Strafen >10 Jahren		Gefangene mit lebenslanger Strafe		Untergebrachte nach § 21(I) StGB		Untergebrachte nach § 21(2) StGB		Untergebrachte nach § 23 StGB	
	N	Anteil an Gefangenenpopulation in %*	N	Anteil an Gefangenenpopulation in %*	N	Anteil an Gefangenenpopulation in %*	N	Anteil an Gefangenenpopulation in %*	N	Anteil an Gefangenenpopulation in %*
1995	415	9,1	146	3,2	176	3,9	198	4,3	4	0,1
1996	410	8,2	147	2,9	195	3,9	203	4,1	3	0,1
1997	405	7,9	148	2,9	189	3,7	213	4,2	2	0,0
1998	394	7,7	155	3,0	206	4,0	239	4,7	1	0,0
1999	375	7,4	161	3,1	229	4,5	232	4,6	0	0,0
2000	-	-	-	-	233	4,6	226	4,5	0	0,0
2001	436	8,2	172	3,2	242	4,6	246	4,6	0	0,0
2002	447	7,7	169	2,9	271	4,7	248	4,3	1	0,0
2003	440	7,2	160	2,6	301	4,9	260	4,3	1	0,0
2004	479	7,3	160	2,4	322	4,9	307	4,7	3	0,0

Quelle: *Zachoval* 1996, auf der Grundlage der jährlichen statistischen Übersicht über den Strafvollzug in Österreich (BMJ); eigene Berechnungen.

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

\*\* Nach § 21(I) öStGB Untergebrachte können auch in öffentlichen Krankenanstalten untergebracht werden. Die Statistik differenziert in dieser Hinsicht nicht.

Auf wesentlich erweiterter Datengrundlage (auf Basis der neuen *Integrierten Vollzugsverwaltung* (IVV) des elektronischen Gefangenenpersonalakts) konnte für den Sicherheitsbericht der Bundesregierung 2002 eine Analyse der Haftzahlenentwicklung durchgeführt werden (vgl. *Pilgram* 2003). Hier konnte mit Inzidenz-, Zugangs- und Entlassungsdaten gearbeitet werden und jeder Personenkategorie Hafttage zugerechnet werden. Dies machte die Darstellung von Durchschnittshaftzeiten möglich. Zugleich konnte eine regional und nach Delikten (allerdings nur bei rechtskräftig verurteilten Gefangenen) differenzierte Analyse erfolgen.

Folgende *Tab. 4* zeigt für den kritischen Zeitraum 2000 bis 2002, dass hier Jugendliche und (in vermindertem Maße) Heranwachsende den größten Anteil am Zuwachs an Inhaftierten ausmachen, während – absolut wie relativ betrachtet – nicht mehr Erwachsene (namentlich solche österreichischer oder EU-Staatsbürgerschaft, inklusive von Staaten der letzten Beitrittsrunde) in Haft gehen. Beim Zuwachs an Hafttagen in österreichischen Justizanstalten sind Jugendliche und Heranwachsende hingegen dank abnehmender mittlerer Inhaftierungszeiten weit weniger beteiligt. Bei den Jugendlichen sind es fast ausschließlich Angehörige schwarzafrikanischer und osteuropäischer Staaten (jenseits der jüngsten EU-Beitrittsstaaten), die den Ausschlag für die „Verjüngung“ der Gefangenenpopulation geben, erstere im Zusammenhang mit Drogendelikten (Straßenhandel), letztere im Zusammenhang mit (als gewerbsmäßig eingestuft) Diebstahlsdelikten. Auf erwachsene Österreicher entfallen nur ca. 10% des großen Plus an Zugängen doch immerhin 20% des Haftzeitzuwachses von 2000 bis 2002. Sofern Österreicher inhaftiert werden, bleiben sie durchschnittlich länger in Haft – anders als Ausländer, deren Inhaftierung einerseits wesentlich häufiger geschieht, andererseits zugleich kürzer wird und zunehmend mit der U-Haft beendet ist. Diese Trends setzen in Wien früher ein und fallen hier wesentlich massiver aus als im übrigen Bundesgebiet. Eine solche Verlagerung zu jüngeren Straftätern fremder Herkunft ist zwar auch in den polizeilichen Daten (bei den Strafanzeigen) zu beobachten, bei den Vollzugsdaten aber übersteigert erkennbar, was auf eine „Alarmierung“ und in jüngster Zeit forcierte „(general-)präventive“ Haltung der Strafgerichte gegenüber der Kriminalitätsentwicklung schließen lässt.

**Tabelle 4: Anteil von Altersgruppen (nach Nationalität) an Veränderung (Zunahmen) bei Inhaftierten und Hafttagen, 2000-2002 (Entlassenenpopulation)**

Nationalität	Anteil am Zuwachs Inhaftierter 2000-2002			
	Jugendliche	Heranwachsende	Erwachsene	Gesamt
Österreich	11,1	22,6	-24,6	9,1
EU-15	0,9	0,4	-12,2	-10,9
EU-Beitrittsstaat	1,1	-4,7	-21,3	-25,0
Türkei, (Ex-)Jugoslawien	6,2	2,4	1,6	10,2
Staat in Osteuropa	28,6	2,4	17,1	48,1
Staat in Afrika	37,7	15,8	15,3	68,9
Sonstige	1,6	0,4	-2,4	-0,4
Gesamt	87,2	39,2	-26,4	100,0
Nationalität	Anteil am Zuwachs an Hafttagen 2000-2002			
	Jugendliche	Heranwachsende	Erwachsene	Gesamt
Österreich	3,4	1,9	16,1	21,3
EU-15	0,0	0,3	1,5	1,7
EU-Beitrittsstaat	0,0	-2,2	-2,9	-5,1
Türkei, (Ex-)Jugoslawien	3,1	-0,2	13,6	16,5
Staat in Osteuropa	4,9	2,4	1,6	8,8
Staat in Afrika	5,4	9,1	21,8	36,3
Sonstige	1,1	1,7	17,8	20,5
Gesamt	17,8	12,9	69,3	100,0

Quelle: Pilgram 2003, Tab. 22, S. 38.

## 2. Öffentliche Rezeption und Lesarten der Entwicklung („Erklärungsmuster“)

Die kriminalpolitische Gestaltung der Gefangenenraten beginnt bei ihrer gesellschaftlichen und politischen Wahrnehmung und Interpretation. Wie weit hier überhaupt Veränderungen registriert und thematisiert werden, wie sehr sie zu sozialen Trends passend oder gegensätzlich erscheinen, als Nebenprodukt unbeinflussbarer Entwicklungen oder aber politischer Fehlentscheidungen hinzu-



nehmen oder gezielt zu steuern sind, ist Gegenstand und Resultat öffentlichen Diskurses und bestimmt hierdurch kriminalpolitische Interventionen und weitere Entwicklungsverläufe im Gefängnisssystem. Eine wissenschaftliche Erklärung kann an diesem öffentlichen Diskurs nicht vorbeigehen, sie wirkt ihrerseits an der Entwicklung in mehr oder minder bescheidenem Maß mit. Demnach genügt es hier nicht, die kriminologische Fachliteratur und Theorie der Kriminalitäts- und Reaktionsentwicklungen zu konsultieren.

Darüber hinauszugehen und populäre Erklärungsmuster in die Betrachtung einzubeziehen, wirft allerdings die Frage nach geeigneten Quellen und deren Bearbeitung auf. Systematische historische Untersuchungen über die mediale Berichterstattung oder die politischen Debatten zu Strafpolitik im Allgemeinen und zum Strafvollzug im Besonderen sind rar. So muss sich dieser Abschnitt über öffentliche Rezeption und „alltagstheoretische“ Auseinandersetzung um Gefängnis und Gefängnisraten weithin auf die Zeitzeugenschaft des am Gegenstand seit langem interessierten Autors stützen.<sup>6</sup>

Für Österreich existiert lediglich eine Studie aus dem Jahr 1986, die sich explizit der Medienberichterstattung über den Strafvollzug widmet (*Pilgram* 1986). Damit lässt sich immerhin die Ausgangssituation zu Beginn des Beobachtungszeitraums nachzeichnen. In den letzten Jahren der sozialistischen Alleinregierung, der Ära *Kreisky*, die insgesamt von 1970 bis 1983 dauerte, kommt es unter dem Schlagwort „überzogene Reformen“ zu einem Zerfall des allgemeinen und strafrechtlichen Reformkonsenses zwischen der Regierung und institutionellen Adressaten (wie etwa der Richterschaft), politischer Opposition und den Massenmedien. Die *Große Strafrechtsreform*, eine materielle und Sanktionsrechtsreform aus den 1970er Jahren, war hinsichtlich der Strafvollzugsreform zwar noch unvollständig geblieben, die Pläne dazu konnten jedoch infolge eines wachsenden öffentlichen Widerstands nicht mehr verwirklicht werden. Das SPÖ-Parteiprogramm von 1977, in welchem ausdrücklich von der „Utopie der gefängnislosen Gesellschaft“ die Rede war, gibt den Anlass, die Reformabsichten, Vollzugslockerungen und eine Gefangenensozialversicherung einzuführen, als Ideen „weltfremder linker Utopisten“ von „Knasturlaub“ und „Häftlingspension“ zu diskreditieren und spektakuläre Kriminalfälle der „Humanitätsduselei“ und dem Schlendrian im Strafvollzug anzulasten. Erst als die SPÖ-Alleinregierung 1983 abgewählt wurde, der Reformexponent Justizminister *Broda* wie Bundeskanzler *Kreisky* von der politischen Bühne abtreten mussten und das Justizressort in der neuen SPÖ-FPÖ-Regierung (ein kurzes politisches Intermezzo bis 1986) an die *Freiheitlichen* ging, war man offenbar wieder im Stande, öffentlich wahrzunehmen, dass Österreich – ungeachtet der Strafrechtsreform und undramatischer Kriminalitäts- und Sicherheitsverhältnisse und

---

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

damit eigentlich „unverständlich“ – nach wie vor eine der relativ höchsten Gefangeneneraten Europas und einen gehörigen Reformstau aufweist. Erst als das Gefängnis als Institution nicht mehr vor dem Zugriff von vermeintlichen Abolitionisten „gerettet“ werden musste, bildete sich ein neuer Konsens über einen Bedarf nach Belegungsabbau heraus. Mitte der 1980er Jahre wird allmählich wieder die überhöhte Zahl von Gefangenen in Österreich öffentlich problematisiert, ohne dass dies sogleich oppositionelle und mediale Polemik mit sensationellen Straffällen und den paradiesischen Zuständen im Vollzug provozierte.

Der Zeitraum zwischen 1986 bis 2000, einer langen Periode wiederholter großer Koalitionen zwischen *SPÖ* und *ÖVP*, ist durch eine dezidierte Entpolitisierung der Kriminaljustiz gekennzeichnet. Diese drückt sich insbesondere in der grundsätzlichen Einigung auf parteifreie Justizminister aus (bei jeweils sozialdemokratischen Innenministern). Kriminalität, Strafrechtspraxis und Strafvollzug gerieten nichtsdestoweniger gelegentlich in die Schlagzeilen. Der „politisch-publizistische Verstärkerkreislauf“ (*Scheerer* 1978) erhielt so jedoch zumindest von politischer Seite weniger Nahrung. Für Unsicherheitspaniken und Skandalisierung von liberalen Reformmaßnahmen schrumpft dadurch der Raum. Sachpolitisch wurde zunächst nicht auf die Sanktionspraxis generell oder auf eine Vollzugsreform allgemein abgestellt, sondern auf eine Modifikation der Untersuchungshaftpraxis durch strengere prozessuale Bestimmungen und auf die Ausdehnung der bedingten Entlassung, daneben auf eine Novellierung des Jugendgerichtsgesetzes, auf weniger kontroverse strafrechtliche Randmaterien also. Etabliert wurde aber damit sehr wohl die kriminalpolitische Zieldefinition einer Zurückdrängung der Haft wo immer dies mit vertretbarem Sicherheitsrisiko möglich erscheint.

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

Es ist bezeichnend, dass die Diskussion über innere Sicherheit und Kriminalität im gesamten Beobachtungszeitraum in aller Regel nicht auf im Lande generierte Unsicherheitsfaktoren verweist, wie z. B. auf Kriminalitätsrisiken infolge zunehmender sozialer Spannungen oder gesellschaftlicher Spaltung, aufgrund ethnischer, intergenerationeller oder innenpolitischer Konflikte. Für eine Behandlung von Kriminalität als „soziale Frage“ bzw. als (drohende) Konsequenz von Arbeitslosigkeit und Armut, namentlich unter Jugendlichen, gibt es

(anders als offenbar in Deutschland) wenig Anlass.<sup>7</sup> Jugendarbeitslosigkeit ist im Untersuchungszeitraum bis zuletzt nahezu inexistent. Im Kontext sozialpolitischer Versäumnisdebatten und Kassandrarufern lässt sich (Jugend-)Kriminalität so nur schwer platzieren. Im Inneren wächst etwa im Zusammenhang mit der Wahrnehmung von sozialschicht-unabhängig verbreiteten innerfamiliären Machtmissbräuchen oder von Freizeitdrogenkonsum eher das Bewusstsein von „wachsender Kriminalität“ als gesellschaftlichem Sensibilisierungsprodukt, als Produkt verstärkter Aufmerksamkeit für Missstände, für private wie öffentliche (auch strafrechtliche) Fehlreaktionen auf Entwicklungen. Der Diskurs wurde in diesem Sinne in den 1980er und 1990er Jahren reflexiver.

Wenn eine Kriminalitätsbedrohung postuliert wird, dann kommt diese regelmäßig von außen, aus dem nahegerückten „wildem“ Osten oder Süden. Sie erhält ihren bedrohlichen Charakter, weil die inzwischen elaborierten Instrumente des Verhandeln zwischen prinzipiell „inkludierten“ (reintegrationsfähigen) Straftätern und Rechtsinstanzen über angemessene Strafen, über Bedingungen ihres Verzichts, über Restitution und Rehabilitation etc. nicht anwendbar erscheinen. Im Zusammenhang mit dem Fall des Eisernen Vorhangs und dem sogenannten „Kriminalitätstourismus“ der frühen 1990er Jahre wurde nach langer Zeit erstmals wieder die Haftschwelle gesenkt, wenn schon nicht die Strafen für Massendelikte erleichtert und hinaufgesetzt, so doch die Verwahrungshaft in einem beschleunigten bezirkserichtlichen Verfahren wiedereingeführt durch eine StPO-Novelle 1990, einer Art Notstandsgesetz mit befristeter und nach 31.12.1992 nicht verlängerter Geltungsdauer (*Dearing* 1993).

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

Doch selbst auf ihrem Höhepunkt hindert sie nicht an einer der tiefgreifendsten Strafvollzugsreformen der österreichischen Geschichte zur gleichen Zeit, dem Beschluss des StVG 1993 (s. u.). Ein Konnex zwischen Kriminalitäts- und Unsicherheitsdiskurs und arbeits- und sozialrechtlichem Normalisierungs-

---

7 Zur nahezu fehlenden politischen Jugendkriminalitätsdebatte in Österreich vgl. *Pilgram* 2002, S. 161 ff.

diskurs im Vollzug wurde in den frühen 1990er Jahren nicht hergestellt. Dies gilt trotz Grenzöffnung und Kriminalitätsfolgen: das Gefängnis stellt noch keine ganz deutlich mit „gefährlichen Fremden“ assoziierte Institution dar. Das Gros der Insassen sind „Normalbürger“ und sie gelten durchaus als solche, mit Anspruch auf faire soziale Chancen und auf soziale „Grundrechte“.

Zum Thema breiter öffentlicher Auseinandersetzung wird der Strafvollzug erst wieder in den ersten Jahren der beiden *ÖVP-FPÖ*-Koalitionsregierungen seit 2000. Zunächst wegen der Schließung des Wiener Jugendgerichtshofs samt angeschlossener Justizanstalt und Integration in die allgemeine Gerichts- und Vollzugsorganisationen, dann vor allem unter dem Aspekt der stark gestiegenen Gefangenenanzahlen. Diese warfen für eine den Staatshaushalt „sanierende“ Regierung Kostenprobleme auf und Fragen nach den Ursachen auf, sei es in kriminalpolitischen Fehlentscheidungen (z. B. Verschärfungen im Bereich der Drogen- oder der Jugendgerichtspolitik) oder in den simplen Zwängen, eine „außen-, bzw. „öffnungspolitisch“ bedingte Kriminalitätsentwicklung beherrschen zu müssen. Die derzeit immer noch kontroverse „Schuldfrage“ und der Streit um Methoden der Abhilfe halten die Gefängnissituation und die Gefangenenraten in den Medien. Darin ist aber auch die Reaktion zu sehen auf die Aufkündigung des traditionell gepflegten Allparteienkonsenses im Bereich der Kriminalpolitik (und der auch sonst in Österreich ausgeprägten politischen Konkordanz) mit dem Antritt der *ÖVP-FPÖ*-Regierung.<sup>8</sup> Die Gefängnisfrage ist am Ende des Untersuchungszeitraums ähnlich „politisiert“ wie zu dessen Beginn. Sie wird zur kriminalpolitischen Streitfrage schlechthin, hervorgehoben behandelt im Sicherheitsbericht der Bundesregierung, in parlamentarischen Enqueten von Opposition wie Regierung und von überparteilichen Initiativen bzw. Expertengruppen (vgl. *Grafl* u. a. 2004).

### 3. Gesellschaftliche Strukturentwicklungen

Kriminalitätsentwicklung oder den Strafvollzug als Konsequenz gesellschaftlichen Strukturwandels oder gar als Struktur- und Qualitätsmerkmal von Gesellschaften zu begreifen und zu diskutieren, ist ein Minderheitenprogramm, mit dem sich gegebenenfalls die Wissenschaft vom populären und politischen Alltagsdiskurs abzuheben versucht. Wenn in den Vorgaben für diesen Bericht zur Beachtung von gesellschaftlichen Strukturdaten aufgefordert wird, so wirkt das als wissenschaftliche Pflichtübung, die indessen wohl geeignet sein könnte, auf vernachlässigte Kausalfaktoren für Entwicklungen, das Gefängnis und Gefange-

---

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

nenraten betreffend, hinzuweisen. Was indessen an strukturanalytischen Vorarbeiten fehlt, kann in diesem Beitrag nicht aufgeholt werden. Deshalb soll an dieser Stelle gar nicht der Versuch unternommen werden, endlich einmal „systematisch“ sozialstatistische mit kriminal- und vollzugsstatistischen Zeitreihen zu korrelieren. Vielmehr soll ein Blick auf den wissenschaftlichen Diskurs im engeren Sinne, auf einige von dessen Rahmenbedingungen und Eigenheiten geworfen werden.

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

Wohl aber werden immer wieder einmal die Gleichbehandlung durch das Strafrecht, die sozialen Benachteiligungen neben der und über die Strafe hinaus und die Diskriminierung Straffälliger im Sozialsystem (auch wissenschaftlich) thematisiert, unaufgeregt vor allem ab dem Augenblick, als die *SPÖ* die politische Macht wieder mit Parteien der Rechten teilt und sich Fragen von Gleichheit, Gerechtigkeit und gesellschaftlichem Umbau wieder auf solche sozialer und rechtlicher Chancengleichheit reduzieren. Das politische und Rechtssystem, das regional unterschiedliche Strafrechtspraktiken zulässt und für manche Straftäter/Strafgefangene Benachteiligungen kumuliert und Exklusionsprozesse verstärkt, wird viel eher in einen ursächlichen Zusammenhang mit Kriminalitäts- und Vollzugsentwicklungen gebracht und auch wissenschaftlich eher untersucht als irgendwelche „Tiefenstrukturen“ der gesellschaftlichen Ordnung. Was von der Kriminologie beigebracht und in die öffentliche Diskussion eingespeist wird, ist die „lokale Rechtskultur“, der dezisionistische Faktor eher als der strukturalistische. Es gibt zahlreiche Studien, welche sich mit Diskrepanzen in der Rechtsprechung befassen.<sup>10</sup> Es wird im Allgemeinen mehr darüber gerätselt, was hin-

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

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

ter stabil unterschiedlichen Haft-, Straf- und Entlassungspraktiken der Rechtswender und ihrer jeweiligen Institutionen, als das, was hinter Kriminalitätsentwicklungen und Veränderungen der ermittelten Täterschaften stecken könnte.

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

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

---

11 In einem einzigen (öffentlich unbeachteten) Gutachten, bei einer vom BMJ für Vollzugsplanungseffekte beim IRKS in Auftrag gegebenen Belegungsprognose (*Hamerschick/Pilgram* 2001), wurde versucht, demographische Prognosen für den Altersaufbau der Bevölkerung zu berücksichtigen. Die Prognosevarianten erbrachten eine wahrscheinliche Verminderung der Gefangenenzahlen allein bis 2010 aufgrund des starken Rückgangs der Risikoaltersgruppe der >15-<45-Jährigen (sie stellte in den vergangenen 20 Jahren stets 85% bis 90 % der Anstaltsinsassen) um 6,5%, der bei ungünstiger Anzeigeneentwicklung (Belastungsverhältnisse wie am Höhepunkt der Ostgrenzöffnungs-kriminalität 1993) nur halb so stark, bei Verallgemeinerung der westösterreichischen Strafzumessungspraxis jedoch mehr als dreimal so hoch ausfiel. Bei Übernahme der Rechtsprechungsgepflogenheiten des OLG-Sprengel (Bezirks) Wien im gesamten Bundesgebiet würde sich der Belegungsrückgang in sein Gegenteil verkehren. In diesem Gutachten wird die Bedeutung der demographischen Entwicklung, mehr aber noch der Kriminalrechtspraxis für die Variation der Gefangenenraten aufgezeigt. In diesem Punkt wurde das Gutachten unmittelbar nach seiner Fertigstellung bestätigt. Die Effekte der Bevölkerungsentwicklung wurden von massiven Veränderungen bei den Anzeigen und der Strafverfolgung kompensiert und die Prognose Belegungsrückgang Lügen gestraft.

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

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

Eine Besonderheit der österreichischen Diskussion scheint auch, dass das Thema Urbanisierung und Sicherheit in Städten hierzulande vergleichsweise vernachlässigt wurde. Das hat mit der geringen Bevölkerungsbewegung in

---

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

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

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

#### **4. Strafrechtliche Rahmenbedingungen**

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



diesem Instrument angesichts der breiten Strafrahmen relativ geringe Bedeutung zu. Ähnliches gilt für die Maßnahme der Unterbringung gefährlicher Rückfalltäter (§ 23 öStGB) bis zu 10 Jahre über die Strafe hinaus. Der strafrechtsdogmatischen Kritik an dieser Maßnahme hat der Gesetzgeber im StRÄG 1987 Rechnung getragen und die Anwendung auf Vermögensdelikte ohne Gewaltanwendung gestrichen.

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

Grundsätzlich sind bei Strafsätzen bis zu drei Jahren (= Verbrechensgrenze, d. h. bei angedrohten Freiheitsstrafen von mindestens 3 Jahren liegt ein Verbrechen vor, vgl. § 17 öStGB) kurze, nämlich Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten durch Geldstrafen zu ersetzen, sofern eine Freiheitsstrafe nicht aus general- oder spezialpräventiven Gründen erforderlich ist. Überdies sind bis zu zweijährige Freiheitsstrafen bei Delikten, bei denen nicht eine Mindeststrafe von 10 und mehr Jahren angedroht ist, bedingt auszusetzen (§ 43 öStGB), wenn wiederum nicht general- oder spezialpräventive Bedenken bestehen. Zumindest bei Ersttätern und nur geringfügig Vorbestraften sind dadurch kurze unbedingte Freiheitsstrafen stark zurückgedrängt.

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

---

13 *Dearing* 1987 belegt bereits für die Rechtspraxis vor Einführung der teilbedingten Strafen eine hochsignifikante Korrelation zwischen U-Haft und Strafschwere, vor allem bei bisher nicht oder nur leicht Vorbestraften. Gerade bei dieser Population wird die kurze

Grundlage der Strafzumessung ist die Schuld des Täters im Sinne der Vorwerfbarkeit der Tat, gemessen an den Normtreueerwartungen an einen „Durchschnittsbürger“ unter den gegebenen objektiven und subjektiven Umständen. Diese für Vorwerfbarkeit und Strafzumessung beachtlichen Umstände werden in einer gesetzlichen Liste von Milderungs- und Erschwerungsgründen aufgeführt. Dadurch werden die hoch abstrakten Regeln der Strafzumessung etwas konkretisiert. Erfordernisse der Generalprävention sollten bei der Bestimmung der Strafhöhe eigentlich keine Rolle spielen, sind doch die Strafsätze an sich generalpräventiv bestimmt. Die Generalprävention stellt eigentlich nur einen „Bremsfaktor“ dar gegen die Minimalisierung der Strafe“ unter Aspekten der Spezialprävention, gegen eine „schuldunterschreitende Strafe“ bei günstiger Täterprognose.<sup>14</sup> Dieser Bremsfaktor (vorgesehen bei Strafverzicht wegen Geringfügigkeit, bedingter und teilbedingter Strafnachsicht, Umwandlung einer Freiheits- in eine Geldstrafe sowie bei bedingter Entlassung) erweist sich in der Praxis allerdings als überaus wirksam. Deshalb wurde in einigen Reformen der Untersuchungsperiode (beim JGG 1988 und beim StRÄG 1987, hier vor allem bei der Neuregelung der bedingten Entlassung) teilweise auf Generalpräventionsklauseln verzichtet.

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

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

## 5. Strafrechtsreformen der letzten 25 Jahre

Ein großer Teil der immer zahlreicher werdenden kleinen materiellen oder prozessualen Strafrechts- und Nebenstrafrechtsreformen der Untersuchungsperiode ist von marginaler Bedeutung für die Entwicklung der Gefangeneneraten und des Strafvollzugs. Die Darstellung muss sich hier auf Reformen beschränken, von denen ein größerer Einfluss auf den Gegenstand der Untersuchung schon zu er-

---

Haft (die als Strafe gem. § 37 öStGB prinzipiell durch Geldstrafe ersetzt werden sollte) durch die eröffnete neue Sanktionsart nun noch leichter legitimierbar.

14 *Pallin/Albrecht/Fehervary* 1989, S. 23.

kennen oder zu vermuten ist, auf Reformen, durch die es zu einer nicht bloß symbolisch bedeutsamen Aufhebung oder Einführung neuer Straftatbestände kommt, zu einer markanten Veränderung der Strafbarkeitsvoraussetzungen (z. B. beim Strafmündigkeitsalter) oder der Strafrahmen im Bereich von Misdeldikten, der Zulässigkeit von Haft oder der Kriterien für eine vorzeitige Haftentlassung, oder zu sonstigen einschneidenden Systemveränderungen.

Diese Kriterien erfüllen in chronologischer Reihenfolge:

- Das Strafrechtsänderungsgesetz (StRÄG) 1987 (BGBl. Nr. 605/1987),
- das Jugendgerichtsgesetz (JGG) 1988 (BGBl. Nr. 599/1988),
- das Strafprozessänderungsgesetz (StPÄG) 1993 (BGBl. Nr. 526/1993),
- das Strafrechtsänderungsgesetz (StRÄG) 1996 (BGBl. Nr. 762/1996),
- das Suchtmittelgesetz (SMG) 1997 (BGBl. 1 Nr. 112/1997),
- die StPO-Novelle 1999 (BGBl. 1 Nr. 55/1999),
- auf dem Gebiet des Strafvollzugs im engeren Sinn ist die Strafvollzugsnovelle (StVG-Novelle) 1993 (BGBl. Nr. 570/1993) hervorzuheben.

## 5.1 Das Strafrechtsänderungsgesetz (StRÄG) 1987

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

Die Auswirkungen der Reform der bedingten Entlassung verdienen hier besondere Aufmerksamkeit und so bietet sich hier die Gelegenheit zum Exkurs über die Praxis der Straftentlassung bzw. der Strafnachsicht in Österreich. So unzulänglich die verfügbaren Daten sind,<sup>15</sup> so lässt sich immerhin zeigen, wel-

---

15 Die Statistische Übersicht über den Strafvollzug enthält bis 1999 lediglich Zahlen zur Strafzeit, welche urteilsgemäß, vorzeitig/bedingt oder vorzeitig infolge Begnadigung Entlassene bis zum Zeitpunkt der Entlassung verbüßt haben. Diese Darstellung erlaubt es nicht, die Rate der bedingten Entlassungen bei bestimmten Straflängen exakt zu er-

cher Anteil von Gefangenen, die eine bestimmte Strafe verbüßt haben, nach dem urteilsgemäßen Strafende oder bereits früher (aufgrund bedingter Entlassung oder Begnadigung) die Justizanstalten verläßt. Dabei stellt sich heraus, dass sich mit dem StRÄG 1987 der Anteil der vorzeitig bedingt Entlassenen unter den nach 3-12 Monaten Entlassenen schlagartig verdreifacht, unter den nach 1-3 Jahren Entlassenen etwa verdoppelt und unter den Langstrafigen (nach >3 Jahren entlassen) etwa um die Hälfte erhöht.

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

Eine erstmalige statistische Sonderauswertung der elektronischen Vollzugsdaten für den Zeitraum 2000-2004 (April),<sup>16</sup> d. h. österreichweit über 27.211 Personen, deutete darauf hin, dass die bedingte Strafnachsicht vor allem bei längeren Strafen zuletzt im Verhältnis zur vollen Strafverbüßung wieder an Bedeutung gewann. Diese Auswertung bestätigte aber auch, was lange vermutet wurde, bisher aber nicht in dieser Deutlichkeit belegt war, dass die Variation der Entlassungspraxis über die Gerichtsorte erheblich größer ist als jene über die Beobachtungszeit.

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

---

mitteln. Nicht erfasst ist auch, welcher Anteil der Strafe nachgesehen wird, wie weit das „Strafdrittel“ oder die „Halbstrafe“ bei vorzeitiger Entlassung ausgeschöpft werden.

- 16 Basis dafür ist die IVV (Integrierte Vollzugsverwaltung bzw. „elektronischer Gefangenpersonalakt“). Die geänderte Erfassung der Entlassungsmodi, bei der nicht nur urteilsgemäße und bedingte Entlassungen (vollzugsgerichtlich oder auf dem Gnadenweg) berücksichtigt werden, macht die Werte nicht mit jenen in *Tab. 5* vergleichbar.

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

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

Quelle: *Zachoval* 1996, Tab. 13-15, eigene Berechnungen; Statistische Übersicht über den Strafvollzug, BMJ.

Anm.: Die Angaben zur Begnadigung enthalten ab 1995 auch Entlassungen nach dem Amnestiegesetz 1995 (1995: 2.233; 1996: 1.149; 1997: 350; 1998: 117; 1999: 83).

Tabelle 6: Entlassungspraxis nach Gerichtssprengeln, 2000-2004\*

Strafzeit	>3-6 Monate			>6-12 Monate			>1-3 Jahre			>3-5 Jahre			>5 Jahre		
	§ 148 StVG	§ 46(1) StGB	§ 46(2) StGB	§ 148 StVG	§ 46(1) StGB	§ 46(2) StGB	§ 148 StVG	§ 46(1) StGB	§ 46(2) StGB	§ 148 StVG	§ 46(1) StGB	§ 46(2) StGB	§ 148 StVG	§ 46(1) StGB	§ 46(2) StGB
<b>Wien</b>	85,6	0,0	0,4	69,3	0,7	14,0	65,8	0,6	15,5	56,1	1,4	19,8	44,4	3,2	19,0
<b>Korneuburg</b>	81,2	0,0	0,3	65,0	0,0	9,0	66,2	0,4	7,0	61,1	0,7	14,5	67,0	0,0	20,9
<b>Krems</b>	79,8	0,2	0,2	72,0	0,5	7,8	74,8	0,0	7,2	67,0	0,0	5,0	59,4	0,0	1,9
<b>St. Pölten</b>	87,3	0,0	0,9	72,6	0,4	8,7	64,8	1,6	17,0	61,1	2,4	21,4	73,3	3,3	13,3
<b>Wr. Neustadt</b>	84,9	0,0	0,5	70,7	3,2	11,8	50,6	5,7	23,9	40,9	15,2	28,8	27,4	31,5	29,5
<b>Eisenstadt</b>	94,5	0,0	0,0	79,1	1,0	10,4	56,0	1,6	28,0	59,2	2,6	22,4	50,0	10,0	40,0
<b>Graz</b>	78,3	0,1	1,3	60,6	0,4	18,0	53,0	0,8	29,4	54,0	0,0	30,2	63,3	0,0	19,4
<b>Leoben</b>	78,3	0,6	0,6	53,8	6,3	22,1	40,9	9,7	27,3	49,0	6,1	34,0	80,0	0,0	0,0
<b>Klagenfurt</b>	77,5	0,3	1,9	55,2	1,3	25,7	47,1	4,4	31,0	35,7	4,7	45,3	37,5	4,2	45,8
<b>Linz</b>	76,2	0,1	0,9	64,7	0,0	23,9	61,0	0,9	28,9	35,2	1,7	49,2	28,0	0,0	56,0
<b>Wels</b>	79,4	0,0	1,3	72,9	2,8	13,2	50,8	6,8	30,3	30,8	6,4	50,0	0,0	25,0	75,0
<b>Ried</b>	78,1	0,0	0,8	59,1	0,0	13,9	38,0	0,6	32,3	45,5	0,6	28,8	38,2	0,0	36,4
<b>Steyr</b>	72,1	0,0	0,5	54,1	0,0	25,9	60,0	3,3	30,0	46,5	1,3	40,3	39,5	1,3	50,0
<b>Salzburg</b>	76,7	0,0	0,2	63,9	0,0	18,4	53,4	0,8	38,2	36,8	11,2	36,8	38,5	0,0	38,5

Quelle: BMJ (IVV-Daten), eigene Berechnungen.

Anm.: \* Daten aller Entlassenen zwischen Januar 2000 und April 2004; N=27.211.

## 5.2 Das Jugendgerichtsgesetz (JGG) 1988

Das JGG 1988 hebt die obere strafrechtliche Jugendaltersgrenze von 18 auf 19 Lebensjahre an (nicht auch die untere, wie ursprünglich beabsichtigt; wobei die Strafbarkeit der 14- und 15-Jährigen jedoch wesentlich gemindert wird) und unterstellt damit einen zusätzlichen Altersjahrgang der Jugendgerichtsbarkeit, in der generell halbierte Strafsätze anzuwenden sind. Durch die erstmalige Einführung der Diversion auch außerhalb des Suchtmittelgesetzes (Anzeigenzurücklegung durch den Staatsanwalt) in schlichter wie in sozial intervenierender Form (insbesondere verbunden mit einem außergerichtlichen Tauschgleich) wird die gerichtliche Verurteilung hier insgesamt dezidiert zur Ausnahme erklärt. Die mehrjährige kritische Diskussion über die JGG-Reform (aber auch über die Jugendwohlfahrtspflege und den Verzicht auf Zwangsmaßnahmen in diesem Bereich) erwirkt im Übrigen eine bemerkenswerte zeitliche Vorwegnahme ihrer Effekte in Hinblick auf Verurteilten- und Gefangenenzahlen (vgl. *Pelikan/Pilgram* 1994). Der Rückgang der Anstaltenbelegung durch Jugendliche wird durch die Reform „abgesegnet“ und zugleich beendet, nicht jedoch nochmals verstärkt.

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

## 5.3 Das Strafprozessänderungsgesetz (StPÄG) 1993

Nach der Chronologie der wichtigsten Reformen ist an dieser Stelle die Änderung der Strafprozessordnung (StPÄG) 1993 zu behandeln, welche aus der Reihe von Rechtsreformen, die jeweils nur Einzelbestimmungen des Prozessrechts verändern, als Haftrechtsreform hervorragt (vgl. *Pleischl* 1993). Mit die-

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

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

## 5.4 Das Strafrechtsänderungsgesetz (StRÄG) 1996

Als ein weiteres Strafrechtsänderungsgesetz sei hier das StRÄG 1996 angeführt, seines Umfangs wegen und weil sich in ihm exemplarisch eine Trendwende und die Tatsache manifestiert, dass nicht erst mit der „schwarz-blauen“ Regierung 2000, sondern bereits unter der späten *SPÖ-ÖVP*-Regierung zunehmend wieder soziale Problemlösung per Strafrecht angepeilt wird. Zwar wird hier die materielle Modernisierung des Sexualstrafrechts von 1989 (als Sexualstraftatbestände insgesamt neu formuliert, nicht aber Sanktionsmaße erhöht wurden) weitergeführt, der Ehebruch entkriminalisiert und einige unzeitgemäße Formen der Inkriminierung von Homosexualität beseitigt. In Summe aber werden weit mehr neue Strafbestimmungen geschaffen. Sie richten sich allesamt gegen Varianten der organisierten, der Wirtschafts- und Umweltkriminalität. Damit wird angeknüpft an Novellierungen des öStGB 1993 (BGBl. Nr. 527/1993) – mit dem erstmals die „Kriminelle Organisation“ (§ 278a öStGB) strafbar wurde und die Geldwäschereibestimmungen erweitert wurden – und des Fremdenengesetzes 1992 (BGBl. Nr. 383/1992), das die „gerichtlich strafbare Schlepperei“ schuf. Bedeutsam ist auch die Anhebung der Strafsätze bei „einfacher Körperverletzung“



(§ 83 öStGB) von 6 Monaten auf 1 Jahr, bei „Pornographischen Darstellungen mit Unmündigen“ (§ 207a öStGB) von 1 auf 2 Jahre und in gleichem Ausmaß bei „Verhetzung“ (§ 283 öStGB), alles gleichsinnig repressive strafrechtliche Antworten auf unerwünschte soziale Phänomene von alltäglicher Gewalt und sexueller Ausbeutung bis hin zu politischem Extremismus.

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

## 5.5 Das Suchtmittelgesetz (SMG) 1997

Von einiger Bedeutung für die Vollzugs- und Belegungsentwicklung ist die Suchtmittelgesetzgebung. Im Untersuchungszeitraum hat es nicht weniger als vier Novellierungen des SGG bzw. SMG gegeben. Sie betreffen die Substanzlisten, den Zulässigkeitsbereich und die Voraussetzungen diversioneller Verfahrenserledigung, aber auch die Strafraumen und die Möglichkeiten des Aufschubs von Freiheitsstrafen und ihrer Umwandlung nach Behandlungsmaßnahmen. Nicht zu unterschätzen ist in diesem Zusammenhang wiederum die Symbolwirkung, etwa als durch das Suchtmittelgesetz 1997 (welches das Suchtgiftgesetz von 1985 ablöste) die Legislativkompetenz vom Justiz- auf das Gesundheitsministerium übergang und der Bereich des Reaktionsverzichts, der Verfahrenseinstellungen und des Strafaufschubs ausgedehnt werden (vgl. *Schwaighofer* 1997). Aber auch schon die vorangegangene SGG-Novelle 1985 (BGBl. 184/1985) wies zum Teil in ähnliche Richtung. Die tatbestandsbestimmenden Suchtgiftmengengrenzen und Grenzen für die Diversion wurden damals schon erhöht und der Aufschub von Haftstrafen bis zu 2 Jahren bereits zu diesem Zeitpunkt ermöglicht, allerdings um den „Preis“ einer Verdoppelung der maximalen Strafraumen für Drogenhandel im großen Stil von 10 auf 20 Jahre.

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

Festzuhalten bleibt insgesamt, dass sich die polizeiliche Verfolgung auch von geringfügigen Drogenstraftaten, gestützt auf unveränderte Prohibitionsbestimmungen, seit den frühen 1990er Jahren extrem intensiviert hat, ungeachtet epidemiologisch unspektakulärer Entwicklungen und fehlender Warnsignale und ungeachtet aller gesetzlichen Signale für strafrechtliche Zurückhaltung im justizi-

ziellen Verfahren (SGG 1985, SMG 1997). Hierzu ist eine aktuelle Studie verfügbar (vgl. *Eisenbach-Stangl* u. a. 2003): Während sich die Zahl polizeilich angezeigter Straftäter nach vergleichsweise stabilen Verhältnissen im vorhergehenden Jahrzehnt von 1990 bis 2001 von 177.000 auf 204.000 um 15% erhöht hat, steigt sie bei den Suchtmitteltätern von 3.700 auf 21.100 (ca. +470%). Der Anteil der Drogenstraftatverdächtigen an allen Tatverdächtigen wächst somit binnen eines Jahrzehnts von 2,1% auf immerhin 10,3%. Bei den gerichtlich Verurteilten schien dieses Wachstum bis 1999 dank der breiten Anwendung von Diversion noch gebremst, danach wirkte die jüngst verschärfte gesetzliche Politik gegen Drogen. Der Anteil von Suchtgifttätern stieg allein von 1999 bis 2001 von 5,4% auf 10,0% der Verurteilten. Bei den zu (teil)unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilten machten Drogenstraftäter seit jeher einen überproportionalen Anteil aus, der vor allem in der ersten Hälfte der 1990er Jahre massiv von 4,4% (1990) auf 13,8% (1995) anstieg, um danach relativ konstant zu bleiben (2001, 15,4%).

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

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

Quelle: *Eisenbach-Stangl* u. a. 2003, Tab. 16c; erstellt anhand der jährlichen Polizeilichen Kriminalstatistik des BMI und der gerichtlichen Kriminalstatistik Österreichs.

## 5.6 Die Strafprozessnovelle (StPO) 1999 („Diversionsgesetz“)

An den bestehenden Alternativen zur Freiheitsstrafe und an der Reichweite von „Community Sanctions and Measures“ (Sanktionen ohne Freiheitsentzug; zur Übersicht vgl. *Mikusch/Pilgram* 2002) hat sich nach dem StRÄG 1987 und dem JGG 1988 (s. o.) zunächst nichts Entscheidendes mehr verändert. Zu den bekannten gerichtlichen Instrumenten der bedingten Strafnachsicht oder des Strafaufschubs (mit oder ohne Bewährungshilfe oder Auflagen) und den spezifischen jugendstrafrechtlichen und drogen gesetzlichen Diversionsmaßnahmen kommt erst wieder mit der Strafprozessnovelle 1999, dem sog. „Diversionsgesetz“, ein umfangreiches Paket an prozessualen Entkriminalisierungs- sowie an alternativen Interventionstechniken hinzu, mit dem Geltungsbereich allgemeine Gerichtsbarkeit (also auch für Erwachsene). Sicher ist, dass dieses Gesetz für eine „Prävention/Sanktion (allein) durch Verfahren“ (vgl. *Miklau* 1999, S. 31) den massivsten Rückgang an Verurteilungen und Strafsanktionen der österreichischen Strafrechtsgeschichte der 2. Republik mit sich gebracht hat, wengleich dieser Rückgang vor allem bei Verurteilungen zu Geldstrafen (hier wiederum besonders bei den bedingten) bemerkbar ist, und die Zahl der durch den Staatsanwalt offerierten „Geldbußen“ und andere sog. „intervenierende Diversionsmaßnahmen“ nicht nur Geldstrafen, sondern auch zum Teil bisher umstandslose Verfahrenseinstellungen verdrängen (*Pilgram* 2001). Ein Einfluss der Novelle auf die Verhängung von Freiheitsstrafen ist nicht auszuschließen, kann kurzfristig aber nicht erkennbar sein. Wahrscheinlich ist, dass dieses Diversionspaket (ähnlich wie es sich für das hier wieder einmal voranschreitende Jugendgerichtsgesetz bereits zeigen ließ; vgl. *Pelikan/Pilgram* 1994) die Population der gerichtlich Vorbestraften a la longue drastisch verringern und damit den Prozess der Strafeskulation bei Wiederholungskriminalität verzögern dürfte. Die Sanktionspyramide ist seither (bei wenigen substanziellen Einschränkungen, etwa auf Straftaten ohne Todesfolge und auf Einzelrichterzuständigkeit und auf Fälle nicht großer Schuld) unterbaut durch die bedingte Zurücklegung der Strafanzeige auf Probezeit (ohne oder mit Bewährungshilfe) bzw. durch die Verfahrenseinstellung nach einem außergerichtlichen Tatausgleich, nach der Erbringung einer gemeinnützigen Leistung oder nach der Bezahlung einer Geldbuße. Der Weg bis zur (teil)unbedingten Freiheitsstrafe ist somit ein längerer geworden. Eine systematische Untersuchung und Evaluation des Diversionsgesetzes nach längerer Beobachtungsfrist auch in Hinblick auf eine Veränderung der Freiheitsstrafpraxis steht noch aus. Die der vorliegenden Studie zugänglichen Daten zeigen jedenfalls nur einen verurteilungs-, aber keinen unmittelbar belegmindernden Effekt der StPO-Novelle 1999.<sup>17</sup>

---

17 Eine Studie, welche für die Zeit vor der Novelle den Zusammenhang zwischen (intervenierender) Diversions- und Schuldspruchpraxis sowie zwischen Bewährungshilfe- und (unbedingter) Freiheitsstrafpraxis (*Pilgram/Hirtenlehner/Kuschej* 2001)

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

## 5.7 Das Strafvollzugsgesetz (StVG) 1993

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

In der breiten Öffentlichkeit zielt die Reformargumentation aber nicht darauf ab. Hier geht es um die Übereinstimmung des Strafvollzugs mit allgemeinen Grundrechten (nicht zuletzt den „Europäischen Strafvollzugsgrundsätzen“ des Europarates), denen die Konstruktion des „Stufenvollzugs“ entgegensteht. Diese bindet z. B. grundlegende Gefangenrechte des Verkehrs mit der sozialen Umwelt an die „Progression“ der Strafe. Nunmehr soll hingegen die Sanktion auf den Freiheitsentzug als solchen reduziert und jede darüber hinaus gehende Demontage von Rechtsansprüchen Gefangener zur begründungspflichtigen Ausnahme werden. Parteiübergreifende Zustimmung ertete diese in Österreich verspätete „Große Vollzugsgesetzreform“ die Zuerkennung des prinzipiell verkürzten Bürgerstatus (auch in arbeits- und sozialrechtlicher Hinsicht) selbst

---

überprüfte, spricht eher für vielfältige Reaktionsmuster als für einfache Substitutionsverhältnisse. Neben Gerichtssprengeln, in denen Diversionsmaßnahmen und Schuldsprüche ebenso wie die Bewährungshilfeanordnung und die Verhängung unbedingter Freiheitsstrafen in einem komplementären Verhältnis stehen, existieren z. B. Sprengel, die in jeder Hinsicht „non-interventionistisch“ bleiben (einfache Verfahrenseinstellungen sowohl gegenüber sozial intervenierender Diversion wie gegenüber Schuldsprüchen und die einfachen bedingten Strafen gegenüber dem Einsatz sowohl von Bewährungshilfe wie von unbedingten Haftstrafen den Vorzug geben) und andere Sprengel, die „interventionistisch“ geprägt sind (hier treten sowohl intervenierende Diversionsmaßnahmen wie auch Schuldsprüche, Bewährungshilfe und unbedingte Freiheitsstrafen überproportional häufig auf).

an Strafgefangene, wohl vor allem ihrer zeitgemäßen ideologischen Konsequenz wegen, weil erst mit angeglichenen Rechten und Chancen die Verantwortung für die soziale und kriminelle Karriere von Straftätern nicht länger auf den Staat und die Gemeinschaft zurückfällt, weil Straftäter von nun an ihren Teil der Verpflichtung zu erfüllen haben werden.<sup>18</sup>

Weitere Vollzugsgesetznovellen im Beobachtungszeitraum betreffen die Befugnisse von Justizwachbeamten, die menschenrechtskonforme Reorganisation des Beschwerdewesen, oder den EDV-Einsatz im Strafvollzug und sind nicht weiter von Belang für die Belegungssituation oder für den öffentlichen Diskurs um Kriminalität und Kriminalpolitik im Allgemeinen oder Freiheitsstrafen und Gefängnis im Besonderen.

## 6. Rolle der Massenmedien, Bevölkerungseinstellungen zu Strafsanktionen

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

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

---

18 *Pilgram* 1997, 51 ff.

gehört zu den größten Aktivposten im Selbstbewusstsein einer anfänglichen „Nation wider Willen“.

Glaut man den vergleichenden Umfragen (*European Opinion Research Group* 2003), fühlen sich die Österreicher neben den Dänen, Finnen und Schweden tatsächlich am sichersten, wobei konkrete Viktimisierungsbefürchtungen hier sogar noch seltener artikuliert werden als in einigen der skandinavischen Länder. Österreichische *Opinion-Polls* (seit 1994) zum Thema subjektives Sicherheitsgefühl zeigen im Zeitvergleich auch keine Verschlechterung, zudem einen sogar überdurchschnittlich positiven Wert für Wien und eine Angleichung der Sicherheitswahrnehmung zwischen den Bildungs- und Sozialschichten (Sicherheitsbarometer 2004).

Was fehlt, sind ähnlich vergleichende Einstellungsuntersuchungen zu Strafrecht und Strafenpolitik. Man könnte annehmen, dass vor dem Hintergrund der subjektiven Sicherheitslage die Strafbedürfnisse gering bleiben und der Umgang mit Kriminalität in Österreich eher entspannt betrachtet wird. Auf der anderen Seite drohen dem positiven Vorurteil in Sachen Sicherheit immer wieder Enttäuschungen und droht den Verursachern dieser Enttäuschung eine komplexe chauvinistische Reaktionsbildung. Kommt die Bedrohung der Sicherheit von Fremden, wird ein österreichischer „Sicherheitschauvinismus“ spürbar, eine spezielle Variante der Xenophobie, die sich im Untersuchungszeitraum im Zusammenhang mit der Ostgrenzenöffnung und neuerdings mit neuen Phänomenen irregulären und kriminellen Erwerbs durch Fremde äußert. Die autoritäre strafrechtliche Gefahrenabwehr gegen Eindringlinge anstelle einer pragmatischen und sozial konzertierten Präventionspolitik ist in Österreich durch ein hohes „Sicherheitsbewusstsein“ nicht gebannt.

## **7. Aktuelle Bestrebungen zur Reduzierung der Gefangenenrate**

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

Der öffentliche Vorstoß einer Gruppe von unabhängigen Experten (Kriminalpolitische Initiative: Mehr Sicherheit durch weniger Haft! Vgl. *Grafl* u. a. 2004), die ein Paket von wirksamen Maßnahmen gegen die hohen Haftzahlen vorschlugen, wurde bisher von den beiden Oppositionsparteien aufgegriffen. Sie

ließen eigene Initiativen folgen - eine Parlamentarische Enquete (SPÖ), die sich stark auf den gesetzlichen Ausbau von Sanktionsalternativen konzentrierte (Maelicke 2004) bzw. einen Entschließungsantrag (Grüne), der sich vor allem für die Erweiterung der bedingten Straffentlassung stark machte.

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

In den schwierigen Regierungskoalitionen zwischen ÖVP und FPÖ bzw. BZÖ nach 2000 war, wie sich herausgestellt hat, kein Abgehen von Regierungsprogrammen erlaubt, die von derlei Maßnahmen wenig und für den Fall dramatischer Belegungssteigerung in Vollzug nichts vorgesehen hatten. Ob eine praktische Haftzahlensenkung in der nächsten Zukunft unter der neuen großen Regierungskoalition von SPÖ und ÖVP möglich sein wird, ist derzeit noch nicht absehbar.<sup>19</sup>

## Literatur:

- Bruckmüller, K., Hofinger, V.* (2010): Austria. In: Padfield, N., van Zyl Smit, D., Dünkel, F. (Hrsg.): Release from Prison. European policy and practice. Cullompton: Willan Publishing, S. 49-69.
- Burgstaller, M., Czaszar, F.* (1985): Zur regionalen Strafenpraxis in Österreich. Österreichische Juristenzeitung, 40 S. 1-47.
- Burgstaller, M., Czaszar, F.* (1985a): Ergänzungsuntersuchungen zur regionalen Strafenpraxis. Österreichische Juristenzeitung 40, S. 417-427.

---

19 Anm. der Herausgeber: Mit Wirkung zum 1.1.2008 wurden die Möglichkeiten der bedingten Entlassung erweitert, vgl. *Bruckmüller/Hofinger* 2010, was zu einer deutlichen Reduzierung der Gefangenenraten beitrug, vgl. hierzu *Dünkel u. a.* im zusammenfassenden Schlusskapitel in diesem Band.

- Dearing, A.* (1987): Untersuchungshaft und Strafe. In: Schriftenreihe des BMJ, Bd. 35, S. 179-236.
- Dearing, A.* (1993): Der sogenannte Kriminaltourismus. Der Ladendiebstahl und die Öffnung der Ostgrenzen. In: Pilgram, A.: Grenzöffnung, Migration, Kriminalität. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie'93. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 181-194.
- Eisenbach-Stangl, I., u. a.* (2003): Die Wiener Drogenpolitik im Urteil ihrer Adressaten und Akteure. Wien (Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie, Zwischenbericht über ein Forschungsprojekt).
- European Opinion Research Group* (2003): Public Safety, Exposure to Drug Related Problems and Crime. Report prepared for the European Commission. Brussels.
- Fröhlich-Steffen, S.* (2003): Die österreichische Identität im Wandel. Wien.
- Grafl, C.* (1999): Überlegungen zur unterschiedlichen Rechtsprechung in Verkehrsstrafsachen. In: Bundesministerium für Justiz (Hrsg.): Strafrechtliche Probleme der Gegenwart. 27. Strafrechtliches Seminar. Wien: Schriftenreihe des BMJ, Bd.96, S. 109-160.
- Grafl, C. u. a.* (2004): Kriminalpolitische Initiative: Mehr Sicherheit durch weniger Haft! Journal für Rechtspolitik 12, S. 61-69.
- Gratz, W., Held, A., Pilgram, A.* (2001): Austria. In: van Zyl Smit D.; Dünkel, F. (Eds.): Imprisonment Today and Tomorrow. International Perspectives on Prisoner's Rights and Prison Conditions. 2. Aufl., Deventer, The Hague: Kluwer, S. 3-31.
- Hammerschick, W., Pilgram, A.* (2001): Versuch einer Gefängnisbelagsprognose 1999-2020. Wien.
- Hanak, G., Pilgram, A.* (1991): Der andere Sicherheitsbericht. Ergänzungen zum Bericht der Bundesregierung. Wien.
- Hanak, G., Karazman-Morawetz, I., Stangl, W.* (2004): Insecurities in European Cities. Local Report Vienna. Wien: Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie.
- Hirtenlehner, H., Birklbauer, A., Wegscheider, H.* (2002): Die bedingte Entlassung aus der Freiheitsstrafe. Wien.
- Karazman-Morawetz, I., Stangl, W.* (1999a): Zur regionalen Anwendung der Untersuchungshaft in Österreich. Österreichische Juristenzeitung 54, S. 260-266.
- Karazman-Morawetz, I., Stangl, W.* (1999b): Die Auswirkungen des StPÄG 1993 auf die Praxis der Untersuchungshaft. Ein empirischer Vergleich an den vier Gerichtshöfen 1. Instanz in Wien, Linz, Innsbruck und Graz. Journal für Rechtspolitik 7, S. 89-96.



- Martin, H.-P., Schumann, H.* (1996): Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand. Hamburg.
- Maelicke, B.* (2004): Verantwortbare Haftvermeidung/Haftverkürzung. 10 Schritte der kriminalpolitischen Feldentwicklung nach der Methode der offenen Koordination und Kooperation. Referat bei der Enquete des SPÖ-Parlamentsklubs am 8.6.2004 in Wien.
- Miklau, R.* (1999): Der Beschuldigte und die Diversion. In: Miklau, R., Schroll, H. V. (Hrsg.): Diversion. Ein anderer Umgang mit Straftätern. Wien, S. 29-38.
- Mikusch, G., Pilgram, A.* (2002): Community Sanctions and Measures (CSMs) in Austria. In: Albrecht, H.-J., van Kalmthout, A. (Hrsg.): Community Sanctions and Measures in Europe and North America. Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, S. 13-41.
- Pelikan, C., Pilgram, A.* (1994): Öffentliche Erziehung ohne Zwang? In: Janig, H., Rathmayr, B. (Hrsg.): Wartezeit. Studien zu den Lebensverhältnissen Jugendlicher in Österreich. Innsbruck: Österr. StudienVerlag, S. 297-322.
- Pilgram, A.* (1986): Der Strafvollzug in der Medienberichterstattung 1970 bis 1983, In: Weinzierl, E.; Stadler, K. R. (Hrsg.): Justiz und Zeitgeschichte V. Symposium zur Geschichte des Strafvollzugs in Österreich. Wien: Geyer-Edition, S. 225-260.
- Pilgram, A.* (1997): Voraussetzungen, Perzeption und Folgen der österreichischen Vollzugsnovelle 1993. Untersuchung zu Genese und Implementation eines neuen Arbeits- und Sozialrechts für Gefangene. In: Hammerschick, W.; Pilgram, A. (Hrsg.): Arbeitsmarkt, Strafvollzug und Gefangenearbeit. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie, 97. Baden-Baden: Nomos-Verlag, S. 49-68.
- Pilgram, A.* (2002): Getöse oder Stillschweigen – verfehlte Tonlagen der Jugendkriminalitätsdiskussion in Deutschland und Österreich. In: Moos, R. u. a. (Hrsg.): Festschrift für Udo Jesionek zum 65. Geburtstag, Graz, S. 149-164.
- Pilgram, A.* (2001): Die Strafprozessnovelle 1999 und ihre Auswirkungen auf Diversion und Strafverfolgung. In: Bundesministerium für Inneres/Bundesministerium für Justiz (Hrsg.): Sicherheitsbericht 2000. Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit in Österreich. Wien, S. 341-361.
- Pilgram, A.* (2003a): Die Entwicklung der Haftzahlen in Österreich. Darstellung und Analyse der Ursachen. In: Bundesministerium für Inneres/Bundesministerium für Justiz (Hrsg.): Sicherheitsbericht 2002. Bericht der Bundesregierung über die innere Sicherheit in Österreich. Wien, 341-361.

- Pilgram, A.* (2003b): Migration und Innere Sicherheit. In: Fassmann, H.; Stacher, I. (Hrsg): Österreichischer Migrations- und Integrationsbericht. Klagenfurt, Anhang.
- Pilgram, A., Hirtenlehner, H., Kuschej, H.* (2000): Die Kriminalisierungspraxis zwischen Strafen und Straffälligenhilfe. In: Pilgram, A. (Hrsg): Sozialer Ausschluss – Begriffe, Praktiken und Gegenwehr. Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie 2000. Baden-Baden, S. 129-153.
- Pilgram, A., Hirtenlehner, H., Kuschej, H.* (2001): Erfüllen (intervenierende) Diversion und Bewährungshilfe die Erwartung, Strafverfahren und Freiheitsstrafen zurückzudrängen? Österreichische Juristenzeitung 56, S. 210-218.
- Pilgram, A., Kuschej, H.* (2002): Fremdenfeindlichkeit im Diskurs über „Organisierte Kriminalität“. In: Liebhart, K., Menasse, E., Steinert, H. (Hrsg.): Fremdbilder – Feindbilder – Zerrbilder. Klagenfurt, S. 39-56.
- Pleischl, W.* (1993): Reform des Haftrechts. In: Schuppich, W., Soyer, R. (Hrsg.): Haft und Rechtsschutz. Wien.
- Roth, J.* (2003): Die Gangster aus dem Osten. Neue Wege der Kriminalität. Hamburg.
- Sicherheitsbarometer* (2004): Kurzdarstellung (aus der Abt II/4 Bundeskanzleramt; SB. J. Giller).
- Scheerer, S.* (1978): Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf. Zur Beeinflussung der Massenmedien im Prozeß strafrechtlicher Normgenese. Kriminologisches Journal 10, S. 223-227.
- Schwaighofer, K.* (1997): Das neue Suchtmittelrecht. Einführung, Texte, Materialien. Wien.
- Steinert, H.* (1981): Dringliche Aufforderung an der Studie von Rusche und Kirchheimer weiterzuarbeiten. Nachwort zur 2. dtsh. Auflage von: Rusche, G.; Kirchheimer, O.: Sozialstruktur und Strafvollzug. Frankfurt (Europäische Verlagsanstalt), S. 314-336.
- Steinmaurer, T.* (2002): Konzentriert und verflochten. Das österreichische Mediensystem im Überblick. Innsbruck.
- Talos, E.* (1997): Armut im Sozialstaat. Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft 26, S. 437-452.
- Zachoval, H.* (1996): Der österreichische Strafvollzug in Zahlen von 1964 bis 1992. Wien.



## Polen

*Barbara Stańdo-Kawecka, Krzysztof Krajewski*

### Zusammenfassung

Der polnische Strafvollzug hat in den letzten 30 Jahren tiefgreifende Veränderungen in quantitativer wie qualitativer Hinsicht erfahren. 1980 waren fast 100.000 Gefangene in polnischen Gefängnissen untergebracht. Mit der Wende 1989 sank diese Zahl auf ca. 40.000, stieg in den Folgejahren allerdings auf durchschnittlich 61-62.000 an. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre sanken die absoluten Zahlen von Gefangenen auf 55-57.000, ehe es ab dem Jahr 2000 zu einem drastischen Anstieg der Gefangenenpopulation auf nahezu 88.000 im Jahr 2007 kam. Diese Schwankungen bedürfen der Erklärung. Die Autoren zeigen für den Zeitraum von 1980-2007, vor allem aber für den Zeitraum nach der politischen Wende, einige plausible Erklärungszusammenhänge auf, die das labile Gleichgewicht von allgemeiner Politik und Kriminalpolitik verdeutlichen. Die Überbelegung ist in den 2000er Jahren wieder zu einem zentralen Problem des polnischen Gefängniswesens geworden. Dies wird auch an der europaweit im Ausmaß wohl einzigartigen Warteliste von ca. 70.000 Verurteilten deutlich, die auf ihren Strafantritt mangels freier Haftplätze warten müssen. Der von den Autoren verwendete Ausdruck „katastrophaler Zustände“ erscheint angesichts von weiteren mehreren 10.000 Fällen von Ersatzfreiheits- oder widerrufenen Freiheitsbeschränkungs- bzw. Bewährungsstrafen mehr als berechtigt.

Das Strafniveau in Polen ist immer noch höher als in westeuropäischen Ländern, obwohl nach der Wende 1989 die drastischen Strafschärfungen für Rückfalltäter weitgehend beseitigt wurden. Andererseits erfolgte eine Neukriminalisierung von Verkehrsdelinquenten, insbesondere Trunkenheitsfahrern, die sich auch auf die Gefängnisbelegung negativ auswirkte. Auch stiegen die durchschnittlich verhängten Strafen bei Tötungs- und schweren Körperverletzungsdelikten leicht an, sanken aber beim Raub.

Widersprüchliche Tendenzen werden auch bei der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug erkennbar. Obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen durch das Gesetz von 1997 erweitert wurden, ist die Praxis vorzeitiger Entlassungen

erheblich restriktiver geworden. Insgesamt gesehen ist jedoch der Anteil von Freiheitsstrafen in der Nachwendeperiode gegenüber der Zeit vor 1989 deutlich gesunken. Die weitaus bedeutsamste Alternative zur Freiheitsstrafe ist die Strafaussetzung zur Bewährung, während die im Rahmen der Strafrechtsreform 1997 propagierte Freiheitsbeschränkungsstrafe (eine Art Geldstrafe mit der Verpflichtung, einen Teil des Arbeitseinkommens abzuführen) und die neu eingeführte Tagessatzgeldstrafe noch nicht die erhoffte Akzeptanz bei der Justiz und eine entsprechend breitere Anwendung gefunden haben.

Die Strafrechtsreform von 1997 brachte Strafmilderungen bei einigen Gewaltdelikten, jedoch gab es unter der konservativen Regierung der *Kaczyński*-Brüder 2005-2007 einige strafverschärfende Gegenreformen. Es bleibt abzuwarten, ob der punitive Trend der Kriminalpolitik nach dem letzten Regierungswechsel gestoppt werden kann. Eine wesentliche Rolle spielte auch in Polen die Drogenpolitik. Im Jahr 2000 wurde der Besitz von illegalen Drogen kriminalisiert und die Drogenpolitik generell verschärft. Der Erfolg waren drastisch zunehmende Tatverdächtigen- und Verurteiltenzahlen, wenngleich der Anteil entsprechender Täter im Strafvollzug immer noch sehr viel geringer ist als in westeuropäischen Ländern.

Die Rolle der Massenmedien ist im Laufe der 1990er Jahre mit der Etablierung von Boulevard-Presseerzeugnissen negativ zu bewerten, da über Kriminalität zunehmend reißerisch und Stimmungen aufheizend berichtet wird. Dies hat zu einer steigenden Verbrechensfurcht und irrationalen Bestrafungswünschen in der Bevölkerung beigetragen (siehe die verbreitete Befürwortung der inzwischen abgeschafften Todesstrafe), die eine rationale Kriminalpolitik erschweren.

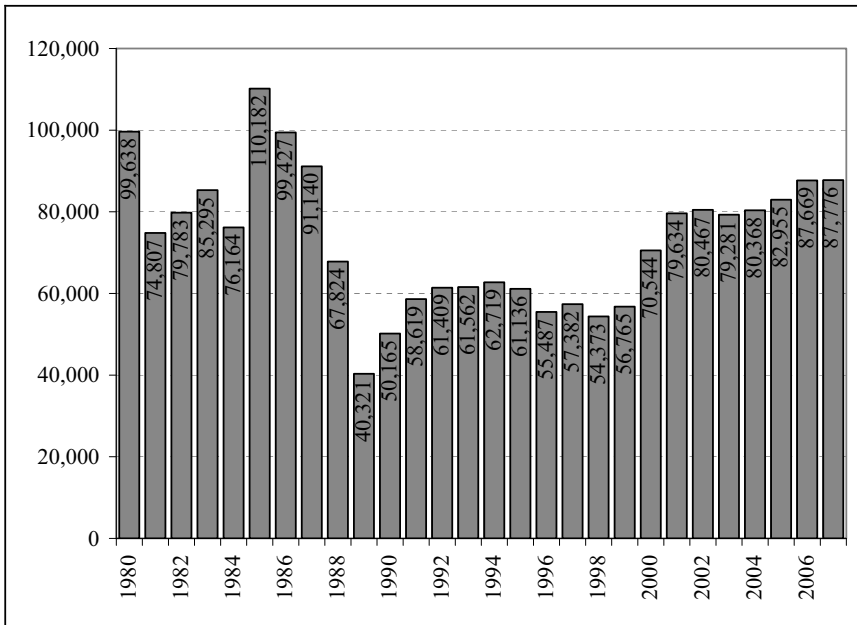
## 1. The development of the prison population since 1980

The prison population in Poland consists of three categories of persons deprived of their liberty:

- persons remanded in custody (pre-trial detention),
- prisoners sentenced to imprisonment under the Penal Code,
- persons upon whom the penalty of arrest has been imposed for petty offences under the Petty Offences Code.

As far as the latter category of prisoners is concerned, petty offences (*wykroczenia*) are similar to *Übertretungen* or *Ordnungswidrigkeiten* under the German law. They comprise mainly petty traffic offences, as well as petty thefts and some other property offences. For a long time those charged with misdemeanours were tried outside the judicial system by so-called Misdemeanours Boards. Since 2001, however, they have been dealt with by ordinary courts. Currently, the most severe penalty provided for by the Petty Offences Code is the penalty of arrest for from 5 to 30 days. But the overwhelming majority of them are dealt with fines and other sanctions.

As a rule, there are no juveniles in Polish prisons. In Poland, juveniles – persons who have committed an offence after having reached the age of 13 but who are under 17 years of age – are generally not criminally responsible. However, in very exceptional cases penalties provided for by the Penal Code (including imprisonment) may be imposed on juveniles who have committed one of the most serious offences while being 15 or 16 years of age. The situation is much the same for the pre-trial detention of juveniles; it is possible only exceptionally (for more information on the Polish juvenile justice system see: *Stańdo-Kawecka* 1997, p. 419-424, *Gaberle* 2002 p. 304-311, *Krajewski* 2006b, p. 155-186). According to prison statistics, on 31 December 2007 there were 87,776 prisoners in Poland; at the same time the number of those 15-16 years of age amounted to 7, including 5 juveniles detained on remand and 2 sentenced persons (*Prison statistics* available online, see <http://www.czsw.gov.pl>).

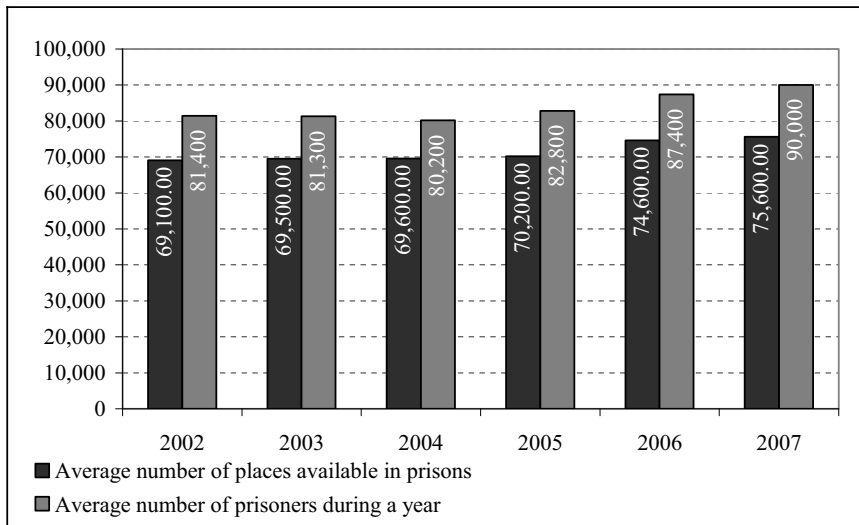
**Figure 1: Prison Population (absolute numbers)**

Source: For the years 1980-2001: *Siemaszko/Gruszczynska/Marczewski* 2003, p. 141; for the years 2002-2007: *Central Administration of the Prison Service*.

As can be seen from *Figure 1*, in the last 25 years there have been significant fluctuations in the total number of prisoners in Poland. In the early- and mid-1980s the number of prisoners was extremely large. Generally, in that period it oscillated around 90,000-110,000 persons with the exception of the years when it slightly diminished as a result of amnesty statutes passed in 1981, 1983, 1984 and 1986. In 1989, however, the prison population in Poland dropped to 40,321, a decrease of 41% in comparison to the previous year. This sudden decrease in the number of prisoners in 1989 resulted to a large extent from two amnesty statutes; the first – passed in May – was mainly of a political character, but the second – passed in December – referred to common criminal offences (*Melezini* 2003, p. 495). In contrast to the 1980s, when the prison population declined due to amnesty statutes, it grew quickly during the following years, and in the early- and mid-1990s it stabilized at the level of 55,000-60,000 persons. It was only in 2000 when the situation changed suddenly. In the course of that year the number of prisoners rose from 56,765 to 70,544 (a 24 % increase). In 2001, a further increase could be observed and – as a result – at the end of 2001 the prison population in Poland amounted to 80,000

persons. In 2006-2007 it approached the level of 90,000. It should be noted, however, that the relative stability of the prison population in Poland in recent years is mainly a result of the fact that the overcrowding of prisons had reached its critical point. There was no more space in prisons that could be converted into cells, and no more beds could be added to existing cells. Since September 2000 the currently binding norm of the minimum area per prisoner (3 m<sup>2</sup>), has been violated. Recently, the average number of prisoners during a year has exceeded the average number of places available in prisons about 15-20 % (Figure 2).

**Figure 2: Prison capacity and average number of prisoners**



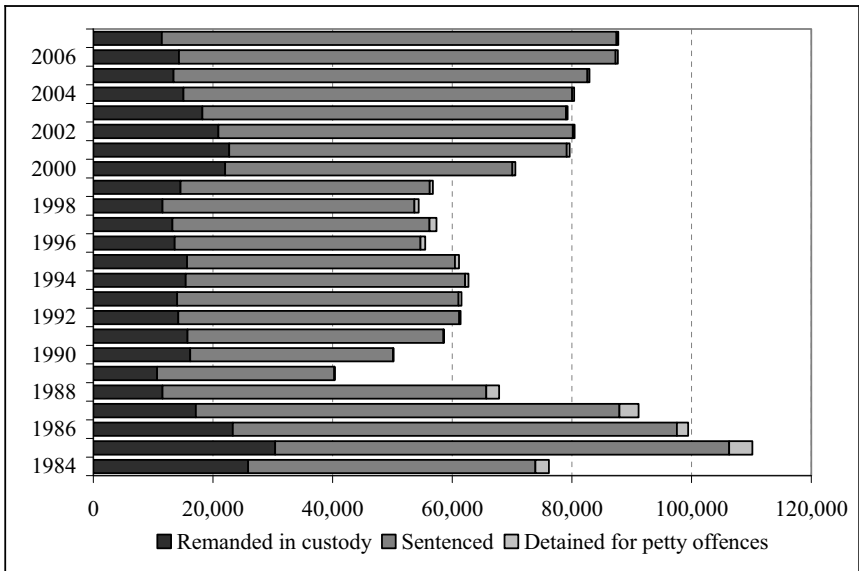
Source: Ministry of Justice 2008.

At the same time, the number of offenders sentenced to imprisonment who were not placed in prisons although at least 14 days had passed from the time of giving valid court sentences rose from 31,000 in December 2002 to 70,000 on 31 December 2007. Among those 70,000 offenders who at large although sentenced to imprisonment at the end of 2007, there were persons for whom the execution of the penalty had been postponed mainly due to the lack of places in prisons as well as persons who had escaped, gone into hiding or had not come to prisons when summoned to start serving their terms (*Ministry of Justice 2008*). Taking into account also offenders at large although subject to court orders for their imprisonment as a substitute penalty for a fine or liberty limitation, it should be noted that in 2007 more persons subject to valid court orders for their



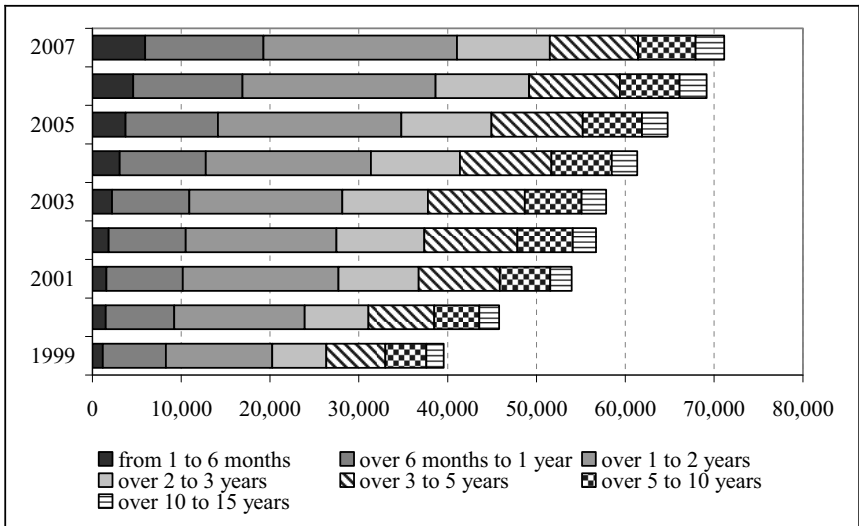
imprisonment were outside prison than in prison. This highlights the catastrophic state of the Polish system of execution of penalties. Detailed statistical data concerning the particular categories of prisoners have been available in Poland since 1984. *Figure 3* shows that the proportion of persons detained for petty offences (*wykroczenia*) in the prison population measured on the 31 December of each year was very small. In the mid-1980s it amounted to 3 %, and in the 1990s the figure was around the 1% mark, with the exception of the years 1995-1998 when it oscillated between 1.1% and 2%. In last years the percentage of prisoners detained for petty offences has diminished further to about 0,3-0,4 %. The highest proportion of prisoners remanded in custody was 34% in 1984. This figure decreased to 17% by 1988. After a significant increase in 1990 followed by a decrease in the following years it stabilized in the mid-1990s at around 25-26%. Another increase in the proportion of prisoners remanded in custody could be observed in 2000 (from 25.7% in 1999 to 31.2 %). Since 2001, however, both the number and proportion of detainees on remand has been falling; on the 31 December 2007 there were 11,400 prisoners on remand in Poland, which meant 13 % of the total prison population at that time.

**Figure 3: Structure of the Prison Population**



Source: For the years 1984-1994: *Gruszczynska* 1995, p. 87; for the years 1995-2007: *Central Administration of the Prison Service*.

Generally, the proportion of prisoners remanded in custody seems to have grown in years in which amnesties were granted as a result of the fact that a large number of sentenced prisoners were released from prisons. The last amnesties, however, were granted in Poland in 1989. The relatively high proportion of prisoners remanded in custody in 2000 as well as in 2001 can be explained neither by amnesties nor by a sudden increase in the number of registered serious offences. On the contrary, the only convincing explanation seems to be the tendency towards 'getting tough with offenders', an approach that was strongly supported at that time by the conservative Minister of Justice (*Krajewski 2004a*, p. 401-402). In recent years, however, the 'get tough movement' has focused to a large extent on perpetrators of non-serious offences, which has resulted in a growing number of prisoners serving short-term penalties of imprisonment (*Figure 4*). During the period of 1999-2007 the overall number of sentenced prisoners on 31 December each year (excluding those serving substitute penalties) rose from 40,388 to 72,714, an increase of 80 %. At the same time the number of sentenced prisoners serving from 1 to 6 months was growing at a much faster rate; they increased from 1,175 in 1999 to 5,945 in 2007 (an increase of 405 %). In contrast, the proportions of prisoners serving long-term penalties of from 5 to 10 and from 10 to 15 years was going up much more slowly; by 40 and 64 % respectively. A significant increase could be observed, however, in the group of prisoners serving 25 years of imprisonment (from 786 in 1999 to 1,357 in 2007) as well as life imprisonment (from 34 to 204).

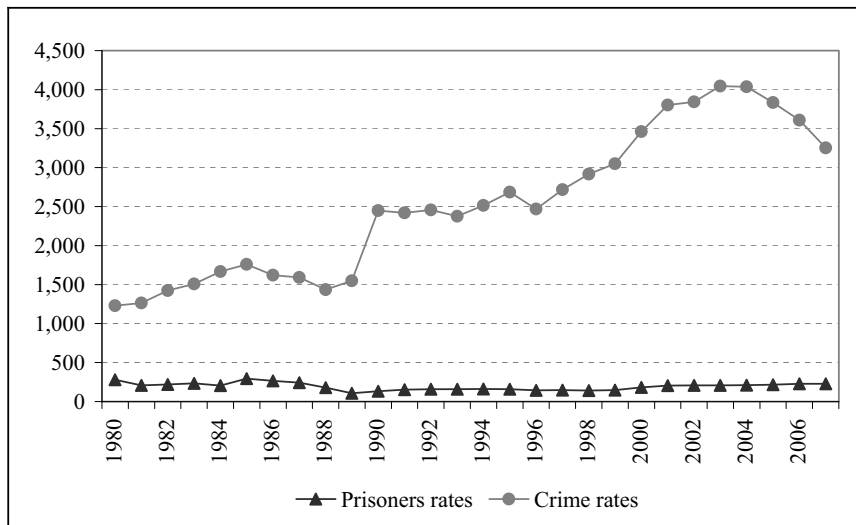
**Figure 4: Prisoners according to length of prison sentence 1999-2007**

Source: *Central Administration of the Prison Service.*

## 2. Background and explanations – an overview: discourse on the development of crime, crime policy, penal law reforms, and sanctioning practice

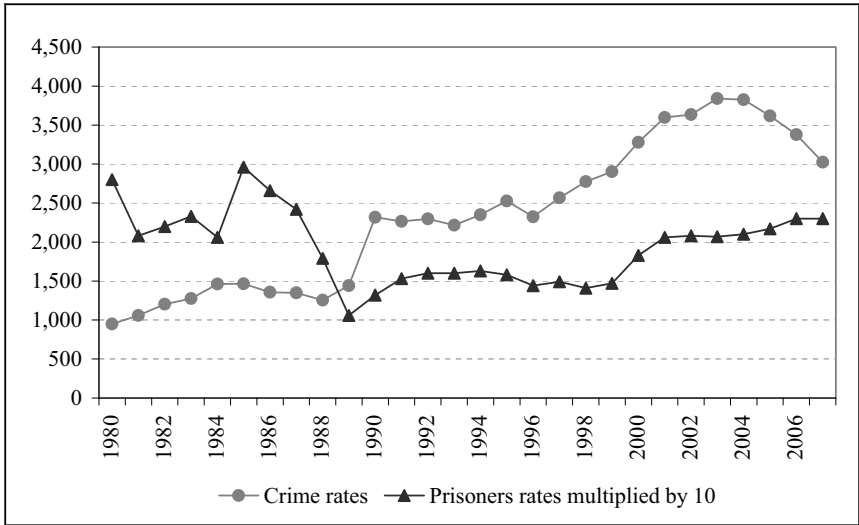
*Figure 5*, which shows the imprisonment rates as well as the crime rates per 100,000 inhabitants, suggests that these two measures have had little in common during the last 25 years. Such a conclusion becomes more apparent in *Figure 6* which displays imprisonment rates multiplied by ten as compared to crime rates. In the 1980s imprisonment rates reached their highest levels (280 per 100,000 inhabitants in 1980 and 296 in 1985), although at the same time crime rates were very low. The existence of such a large prison population in the 1980s was connected with the repressive criminal policy of the totalitarian state based on the widespread use of pre-trial detention, and a high proportion of unsuspended sentences of imprisonment, as well as long prison sentences imposed particularly on recidivists.

**Figure 5: Prisoner and Crime Rates 1980-2007**



Source: For the years 1980-2001: *Siemaszko/Gruszczynska/Marczewski* 2003, p. 14, 141; for the years 2002-2007: data calculated on a basis of data from *Central Administration of the Prison Service; Central Headquarter of the Police* and *Central Statistical Office* 2003.

**Figure 6: Prisoner Rates multiplied by ten compared to crime rates, 1980-2007**



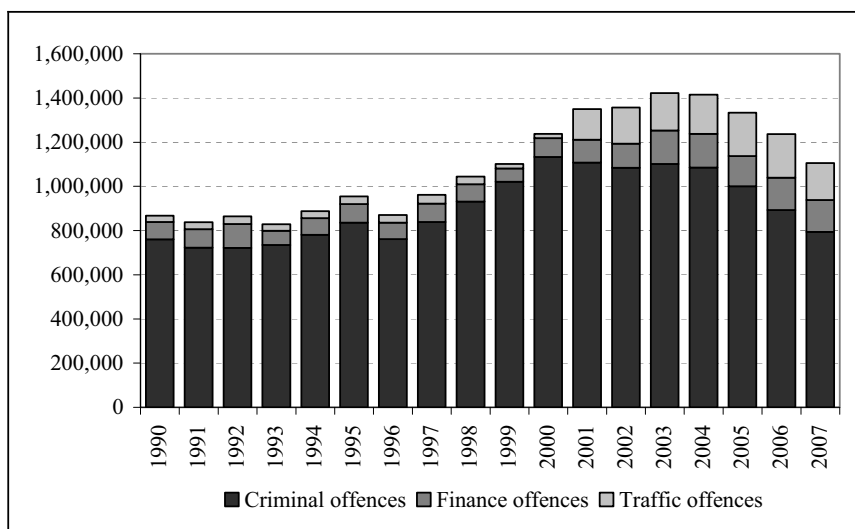
Source: See Figure 2, own calculations.

The unprecedented increase in the crime rate between 1989 and 1990 was followed by very moderate growth in the number of prisoners. The prison population in the 1990s had stabilized at the relatively low level of 55-60 000 persons, while the crime rates had been rising quickly in the years 1991-1993 and 1996 (for more information on crime rates in Poland in the 1990s see: *Krajewski* 2003, p. 12-18; *Siemaszko/Gruszczynska/Marczewski* 2003, p. 13-35; *Krajewski* 2004a). This stabilisation of the prison population could be explained to a large extent by changes both in the penal law as well as in sanctioning practice. At the beginning of the 1990s a broad political consensus on the need for liberalization of criminal policy was reached in Poland. Independently of the work being done on the draft of the new Penal Code, after 1989 numerous changes were made to the existing Penal Code of 1969 in order to adjust the penal law to international standards as well as to make it more humane, liberal and rational. The major changes introduced in 1990 and 1995 consisted of: repealing regulations on the mandatory increasing of penalties imposed on recidivists; adopting the statutory moratorium on capital punishment; the re-introduction of life imprisonment; and introducing unpaid work for public purposes with the consent of the offender as a substitute penalty for a fine. At the same time, significant changes were made in the jurisdiction of courts. As a result, in the 1990s one could observe a significant decrease in the percentage of

unsuspended imprisonment followed by an increase in the percentage of suspended imprisonment.

In the mid-1990s, however, the political consensus on the liberalization of the criminal policy started to diminish due to increases in official crime rates as well as the growing fear of crime. Consequentially, the Penal Code of 1997 (in effect since 1 September 1998) that was based on the assumptions of humanization, liberalization and rationalization of criminal policy has been widely attacked for being ‘too soft’ on criminals. Paradoxically, it was under this new Penal Code that the prison population in Poland started to rise again in 2000-2001. It should be added that the large number of prisoners in recent years cannot be explained simply by rising crime rates. On the contrary, since 2000 the number of the most serious offences registered by the police has stagnated or even declined (Police statistics available online, see above). As a matter of fact, since 2001 the overall number of registered offences has also shown an underlying downward trend; its growth, as recorded in police statistics in the period from 2000 to 2004, was almost exclusively connected with the criminalization of drunken driving (not only of cars, but also other vehicles, such as bicycles or motorbikes) that had previously constituted a petty offence and was therefore not included in offence statistics (*Figure 7*).

**Figure 7: Number of offences recorded by the police according to categories of offences in the years 1990-2007**



Source: Central Headquarter of the Police.

As a result of this change to the penal law introduced on 15 December 2000, about 140-200 000 traffic offences per year have been registered by the police as compared to 20-40 000 in the years 1990-2000. (*Siemaszko* 2003, p. 16; *Statistical Yearbook of the Republic of Poland* 2003, p. 64). A similar impact, although on a smaller scale, resulted from the criminalization of possession of small amounts of drugs for own consumption, which entered into force in December 2000. In that year only 2,815 possession offences were registered by the Police, but by 2005 there were already 30,899 of them. Thus, the main factor contributing to the current high number of prisoners seems to lie in the social and political pressure for tougher punishment. This has resulted in a relatively large number of non-serious offenders being sentenced to short-term imprisonment, and in longer sentences being imposed on the most serious offenders as well as limited use of conditional earlier release from prisons.

### **3. Socio-economic structure**

Data on the socio-economic structure of Poland are described in the general report to these issues by *Morgenstern* in this volume.

## **4. The current penal framework**

### **4.1 General sentencing framework**

The previous Penal Code (adopted in 1969) divided penalties into primary and supplementary penalties. The term “supplementary penalties” was connected to the fact that such penalties, as a rule, could be imposed as supplements to primary penalties. Primary penalties included:

- the death penalty,
- 25 years of imprisonment,
- imprisonment of 3 months to 15 years,
- limitation of liberty of 3 months to 2 years,
- a fine of a fixed amount.

The death penalty – prescribed only for the most serious crimes – was considered to be the exception. Since 1988 the death penalty has not been executed in Poland, although the statutory moratorium on its application was adopted only in 1995. At the same time, life imprisonment, as it was already known in the 1932 Penal Code, was re-introduced.

Supplementary penalties enumerated by the 1969 Penal Code ranged from deprivation of civic rights and parental or guardian rights, through a ban on driving as well as on exercising certain offices, professions or activities, to property confiscation and making the sentence publicly known.

In the Penal Code of 1997 the division of penalties into ‘primary’ and ‘supplementary’, which had been followed in the 1969 Penal Code, was abandoned. Instead, a catalogue of penalties and penal measures was introduced. The main reason for the change to this system of sanctions was the fact that the Penal Code of 1997 provides for quite a wide range of possibilities for imposing only a penal measure without imposing a penalty. The abolition of the term ‘supplementary penalty’ is also meant to be an indication for the judge that penal measures should be treated as measures of a rational criminal policy, which aims to redress the damage done, to deprive offenders of the advantages that they may gain from the commission of crime and to prevent further crimes. Such measures should not be used to increase the repressiveness of the penalty.

The 1997 Code enumerates the following penalties:

- fine,
- limitation of liberty from 1 month up to 1 year,
- imprisonment from 1 month up to 15 years,
- 25 years of imprisonment,
- life imprisonment.

The catalogue of penal measures covers mainly measures that previously constituted supplementary penalties. There are, however, some penal measures, such as the obligation to redress damage, punitive damages and financial benefits, which did not exist under the Code of 1969. In 2005 some new penal measures were introduced to the 1997 Penal Code, such as a ban on taking part in activities connected with upbringing, education, therapy or looking after minors as well as a ban on entering some places or leaving a determined place of stay without the permission of the court, and a ban on maintaining contacts with specified persons. A separate chapter of the 1997 Code regulates penal measures that are connected to the probationary period: conditional dropping of the proceedings, conditional suspension of the execution of the penalty imposed, as well as conditional release from a prison (more information on penal measures in *Stańdo-Kawecka* 2002, p. 436-437).

In comparison with the 1969 Penal Code the catalogue of penalties in the Code of 1997 has been reversed in a sense that it sets out the penalties from the most lenient to the most severe. Such ordering of penalties was a deliberate legislative strategy to indicate to the judge that a more severe penalty may be imposed only if there is no ground for imposing a more lenient one. Additionally, in Article 58(1) of the 1997 Penal Code the principle of imprisonment as *ultima ratio* has been formulated. According to this provision, if the Code provides for the choice of the type of penalty, the court may impose unsuspended imprisonment only if the purposes of punishment cannot be served by another penalty or penal measure.

Regarding fines, the 1997 Penal Code introduced a system of day fines. As a result, the fine is imposed in two stages: first the number of daily units – between 10 and 360 – is determined, and then the amount equivalent to one



daily unit according to the financial status of the individual offender, in terms of property and earnings, is decided upon. In some statutes, however, provisions are made for fines of a fixed amount. Under Article 58(2) of the Penal Code, the fine is not imposed if the financial status of offenders justifies the assumption that they will not pay the fine and it will be impossible to enforce the fine by means of execution.

The Code on the Execution of Penalties provides for the possibility of performing unpaid work for public purposes instead of a fine not exceeding 120 daily units if the offender is not able to pay the fine and agrees to the substitute measure. In cases of fines exceeding 120 daily units as well as in situations where an offender does not agree to do unpaid work for public purposes, the offender can be sentenced to a surrogate penalty of imprisonment. One day of imprisonment is equivalent to two daily units of the fine. The maximum term of imprisonment as a substitute penalty for a fine may not exceed one year or the maximum term of imprisonment provided for by the Code for the offence concerned.

The penalty of liberty limitation may be imposed for the period of one month to one year. The following basic elements constitute this penalty:

- the ban on changing the permanent address without the court's permission,
- the obligation to perform the work indicated by the court and
- the obligation to inform the court on the performance of the penalty.

The work indicated by the court usually refers to unpaid supervised work for public purposes for 20 to 40 hours per month. There is, however, another form of fulfilling this obligation provided for by the Code: this involves leaving the offender employed in a work establishment in the same post and deducting 10-25% of his/her remuneration for the work performed for the benefit of the State treasury or for a public purpose specified by the court.

The substitute penalty for liberty limitation, if the offender does not perform the obligations connected with it, is a fine. In exceptional cases, however, if the substitute fine is not paid or there are reasons for assuming that it would not be paid, the substitute penalty of imprisonment may be imposed. In such a case one day of imprisonment is equivalent to 2 days of liberty limitation.

Under the 1997 Penal Code, conditional suspension of the execution of a penalty is possible not only for the penalty of imprisonment but also for liberty limitation and fines. Regarding imprisonment, Articles 69 and 70 of the 1997 Code provide for the possibility to conditionally suspend the execution of prison terms not exceeding 2 years for a probation period of 2 to 5 years. This is possible if the court is convinced that the aims of punishment will be fulfilled without the penalty actually being executed and, particularly, that the offender will not commit further crimes. The Code provides for two forms of conditional imprisonment suspension: simple and probationary. The latter is connected with the imposition of obligations on the offender and/or putting the offender under supervision of the probation officer or another appointed person. However,

Article 69(3) provides for limitations on the suspension of the execution of penalties imposed on repeat offenders as well as on offenders who have turned crime into their permanent source of income or have committed a crime as a member of an organized criminal group (more information on conditional suspension of the execution of penalties in: *Stahdo-Kawecka* 2002, p. 439-440). The provisions of Article 69(4), as amended by the 2006 Act, exclude the suspension of the execution of fines or liberty limitation in cases concerning perpetrators of an offence of a ‘hooliganism type’; the penalty of imprisonment imposed on such perpetrators may be conditionally suspended only in particularly exceptional cases. It should be added that the re-introduction in 2006 of the concept of ‘hooliganism’, that had been an element of the previous Penal Code of 1969, but not in the 1997 Code has come in for a great deal of doctrinal criticism (*Marek* 2007, p. 326-327; *Majewski* 2007, p. 1247-1248; the category is seen as being too indeterminate and also has strong Soviet roots).

## 4.2 Sentences provided by law for selected offences

Regarding the kind and the length of sentences for particular offences, under Article 278(1) of the Penal Code theft is punishable with imprisonment for 3 months up to 5 years. In cases of less serious thefts (but that still constitute an offence and not a petty offence punishable under the Petty Offences Code) article 278(3) provides for the penalty of a fine, liberty limitation or imprisonment of 1 month to 1 year. Robbery in its basic form can be sanctioned with imprisonment for 2 to 12 years (Article 280(1)), and less serious robberies by imprisonment of 3 months to 5 years (Article 283). As for robbery with aggravating circumstances – involving the use of a gun, knife or other danger objects – it is a felony (*Verbrechen*), which means that the minimum penalty prescribed is 3 years of imprisonment, the maximum is 15 years (Article 280(2)). According to Article 197(1) of the Code as amended in 2005 rapists are to be punished with imprisonment for 2 to 12 years. The penalty for other illegal sexual activities is imprisonment for 6 months to 8 years. However, if the perpetrator commits rape in collaboration with another person the penalty of imprisonment of 3 years to 15 years is to be imposed (Article 197(3)). In cases of rape involving a special degree of cruelty the minimum penalty is 5 years of imprisonment, and the maximum is 15 years (Article 197(4)).

The penalty provided for homicide in its basic form is imprisonment for 8 to 15 years, a 25 year sentence, or life imprisonment (Article 148(1)). Homicide involving special cruelty, in connection with rape, robbery or taking hostages, by use of a gun or explosive materials, and as a result of particularly grave motives, as well as homicide of more than one person or homicide committed by an offender previously sentenced for homicide, constitutes an offence of qualified homicide or murder; since 2005 it has been punishable with 25 years of imprisonment or life imprisonment (Article 148(2) and (3)). In such cases the

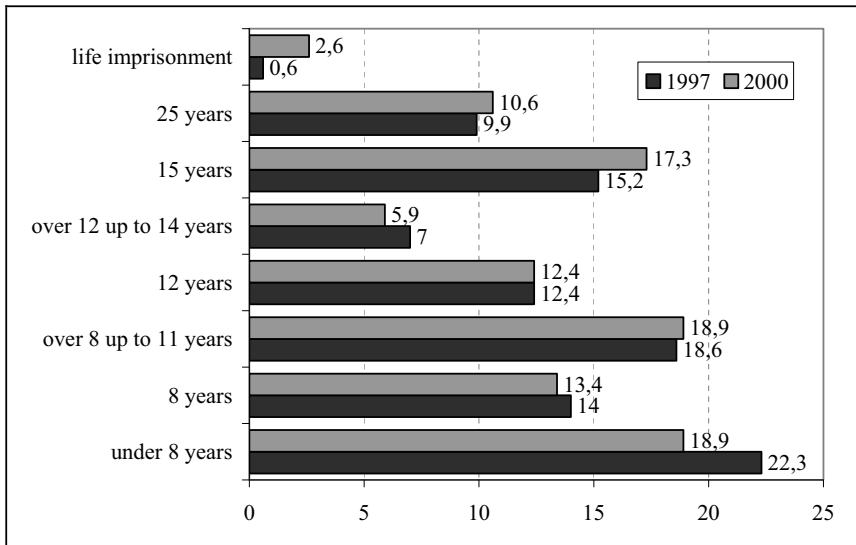
extraordinary mitigation of punishment has been excluded. This has been heavily criticized by doctrinal criminal lawyers (*Marek* 2007, p. 429-430). Serious intentional bodily injury as defined in Article 156(1) of the Code is to be punished by imprisonment of from one year to 10 years. The punishment prescribed for intentional serious bodily injury which results in the death of the victim is imprisonment of from 2 to 12 years (Article 156(3)).

In cases concerning repeat offenders (recidivists) as defined in Article 64(1) of the Code (the so-called 'special common' recidivists) the maximum penalty provided for the offence may be increased by 50%. The penalty imposed, however, may not exceed the overall upper limit of the specified penalty for a particular offence. Special rules for the determination of punishment are provided for so-called 'special multiple' recidivists as defined in Article 64(2) of the Code. According to these provisions courts are obliged to impose on 'special multiple' recidivists a penalty of imprisonment which exceeds the lower limit of imprisonment provided for the offence concerned; they also may raise the upper limit by a half. On the other hand, Article 60 of the 1997 Penal Code enumerates a wide range of mitigating circumstances which justify the imposition of a penalty under the lower limit prescribed for an offence of a certain type.

### **4.3 Sentencing practice related to selected offences**

After the 1997 Penal Code came into force, much attention was paid to the issue of sentencing practice with respect to the most serious offences, because the Code was widely criticized for being too 'soft' in general and particularly on serious crimes (*Szymanowski* 2001, p. 24). The data concerning the structure of penalties imposed for serious offences under the 1997 Code as compared to penalties adjudicated under the previous Code of 1969, however, does not justify such criticism.

**Figure 8: Length of prison sentences imposed for homicide, 1997 and 2000 (as percentage)**

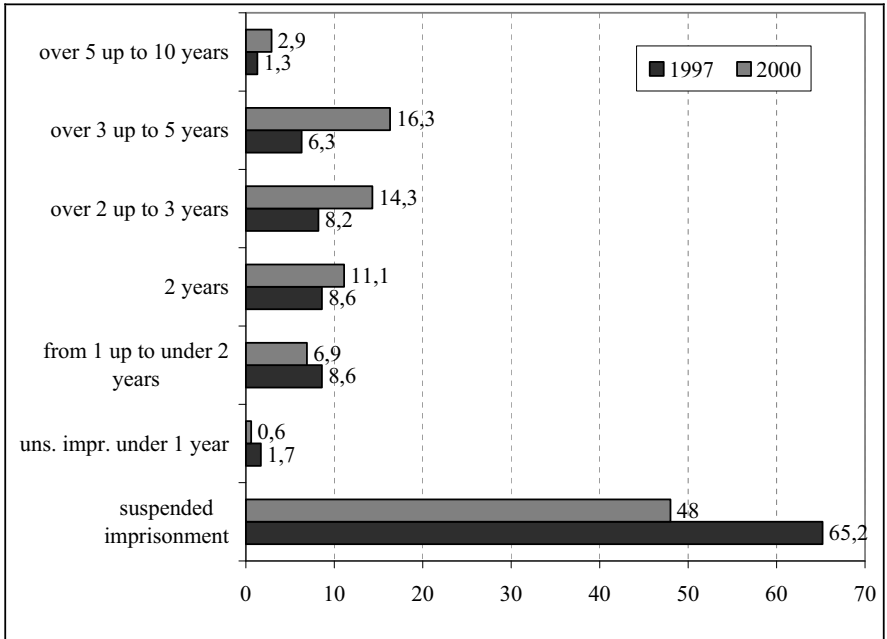


Source: *Siemaszko/Gruszczynska/Marczewski* 2003, p. 92-93.

As can be seen in *Figure 8*, the length of sentences of unsuspended imprisonment imposed for homicide in 1997 and 2000 (perpetrators of homicide were sentenced exclusively to unsuspended imprisonment) is much the same. In 2000, however, the percentage of prison terms under 8 years decreased while the proportions of the most severe penalties – 15 years, 25 years as well as life imprisonment – grew to some extent. Similar trends could be observed for serious bodily injury as defined in Article 156(1) of the 1997 Penal Code. In comparison to the 1997 figure, in the year 2000 the percentage of suspended imprisonment diminished significantly from 65% to 48%. On the other hand, there was an increase in the frequency of unsuspended imprisonment for the period of 2 years and longer (*Figure 9*). Contrary to opinions concerning the dramatic reduction of the severity of penal sanctions imposed on serious offenders under the 1997 Penal Code, statistical data on sentencing practice towards perpetrators of homicide and serious bodily injury in 2000 as compared to 1997 appear to show a reverse tendency towards harsher punishment for such crimes. It should be stressed, however, that tendencies towards harsher or milder punishment cannot be fully assessed on the basis of the penalties imposed for the crime concerned. An important factor contributing to changes in sentencing practice may be the fact that behaviour classified by courts as homicide or

serious bodily injury, as well as circumstances under which these crimes were committed in 1997, differed significantly from those in 2000. Unfortunately, no empirical research concerning factors contributing to sanctioning practice in Poland in recent years is available.

**Figure 9: Penalties imposed for serious bodily injury, 1997 and 2000 (as percentage)**

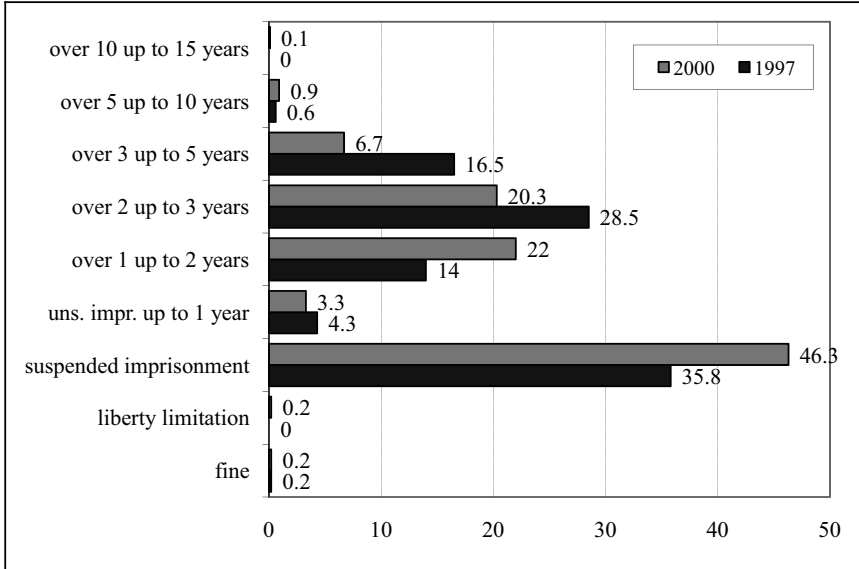


Source: *Siemaszko/Gruszczynska/Marczewski* 2003, p. 94-95.

As regards robbery (*Figure 10*), fines and liberty limitation played no role in the structure of penalties imposed by courts in 1997 and 2000. Unlike the sentences for serious bodily injury, the percentage of suspended imprisonment imposed for robbery was higher in 2000 than in 1997 (46% and 36% respectively). The proportion of unsuspended imprisonment of 1 to 2 years increased while the percentage of longer sentences – imprisonment for 2 to 5 years – diminished. Similar trends could to some extent be observed with regard to robbery with aggravating circumstances as defined in Article 280(2) of the 1997 Code (*Figure 11*). The most frequently imposed penalty for such an offence both in 1997 and 2000 was imprisonment for 3 to 5 years (41% in 1997 and 42% in 2002). Compared to 1997, however, in 2000 the percentage of unsuspended

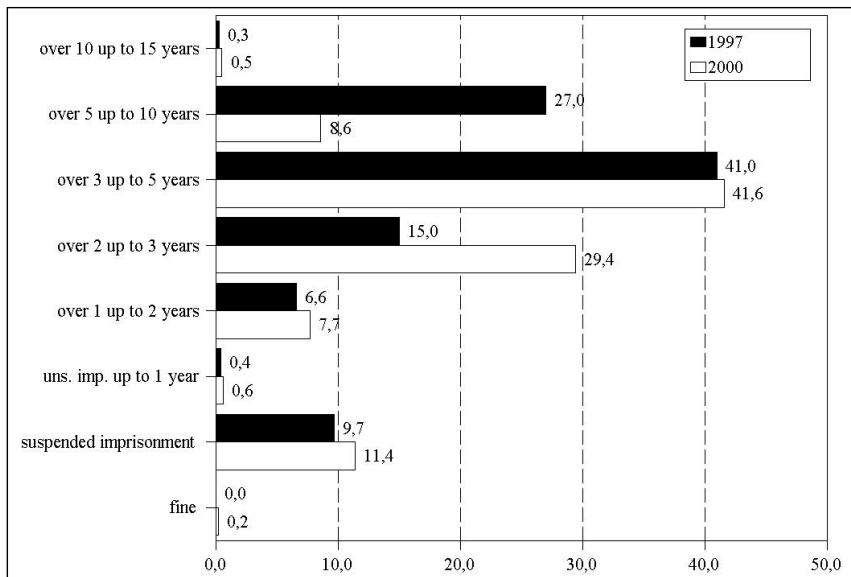
imprisonment for two to three years rose significantly. At the same time there was a decrease in the proportion of imprisonment for 5 to 10 years (from 27% in 1997 to 9% in 2000).

**Figure 10: Penalties imposed for robbery, 1997 and 2000  
(as percentage)**

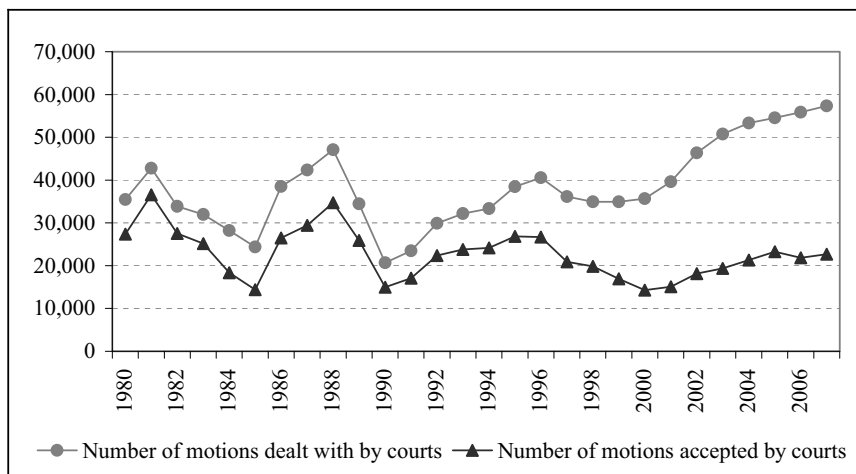


Source: *Siemaszko/Gruszczynska/Marczewski 2003, p. 127-128.*

**Figure 11: Penalties imposed for aggravated robbery, 1997 and 2000 (as percentage)**



Source: *Siemaszko/Gruszczynska/Marczewski 2003, p. 129-130.*

**Figure 12: Court decisions on conditional early release, 1980-2007**

Source: For the years 1980-1997 *Melezini* 2003, p. 426, 456 and 500; for the years 1998-2001 *Siemaszko/Gruszczynska/Marczewski* 2003, p. 159; for the years 2002-2007 court and penitentiary statistics published by the *Ministry of Justice* available online: [www.ms.gov.pl](http://www.ms.gov.pl).

The differences in the punishment of robbery in 1997 and 2000 result to a certain extent from changes to the penalties prescribed for these offences by the current and previous Penal Codes; in 1997, for example, the penalty provided for robbery committed with the use of a firearm or other dangerous objects under the 1969 Code was imprisonment of 5 to 15 years, 25 years or life imprisonment. Currently, as mentioned above, robbery with aggravating circumstances is to be punished by a prison term of 3 to 15 years. However, many other factors may also contribute to the changing sentencing patterns. The legal definition of robbery in Poland is relatively broad, which gives courts some discretion in classifying the offender's behaviour as robbery in its basic form, less serious robbery or simple theft. Additionally, the 1997 Penal Code abandoned certain forms of theft with aggravating circumstances ("*kradzież szczególnie zuchwała*"), which is probably the reason why the courts treat some offences that had previously been classified as theft with aggravating circumstances as robbery. Unfortunately, no empirical research into the practice of the courts with respect to robberies has recently been published in Poland. Without such studies it is impossible to assess whether the liberalization of sentencing for robbery has actually taken place in Poland in recent years.

Provisions enacted in the years 2005-2006, which aimed to provide more severe penalties for some types of offences, including offences of a hooliganism



type or qualified homicide, have been applied to offences committed after the date of their coming into force. In some cases, particularly cases concerning serious crimes, criminal proceedings from the moment of instituting them until the imposition of valid court sentences take several years. For this reason it is too early to assess the impact of those provisions on patterns of punishment.

#### **4.4 Practice of conditional release**

The issue of conditional early release from prison is currently regulated partly by the Penal Code of 1997 and partly by the Code on the Execution of Sentences of the same year. During its work on the new penal codification the legislative commission set up to prepare the draft of the Code on the Execution of Sentences suggested that conditional release be an institution of the penal executive law. This would have meant that it would have been regulated exclusively by that Code. The legislative commission working on the draft of the Penal Code, however, did not share this opinion. Finally, material and formal premises of conditional early release are specified by the 1997 Penal Code, while issues concerning obligations imposed for offenders, placing them under supervision, and revocation of conditional release, as well as the related procedural issues, are regulated by the 1997 Code on the Execution of Sentences.

Under Articles 77 and 78 of the Penal Code the material premise of conditional release is a positive criminological prognosis and the formal premise is the completion of the specified part of the penalty, which amounts to half, two thirds or three quarters of the total penalty imposed, depending on the offender's criminal record. The minimum period of the penalty having been served by the offender may not be shorter than 1 year in cases of recidivists and 6 months in cases of first offenders. As regards the penalty of 25 years of imprisonment, conditional release is only possible after completion of 15 years of imprisonment and in the case of life imprisonment after the completion of 25 years of imprisonment. Under article 77(2) of the Penal Code the court imposing prison terms, including the life sentence, may state, however, that offenders have to serve a longer period than that mentioned above before they are allowed to bring a motion concerning early release.

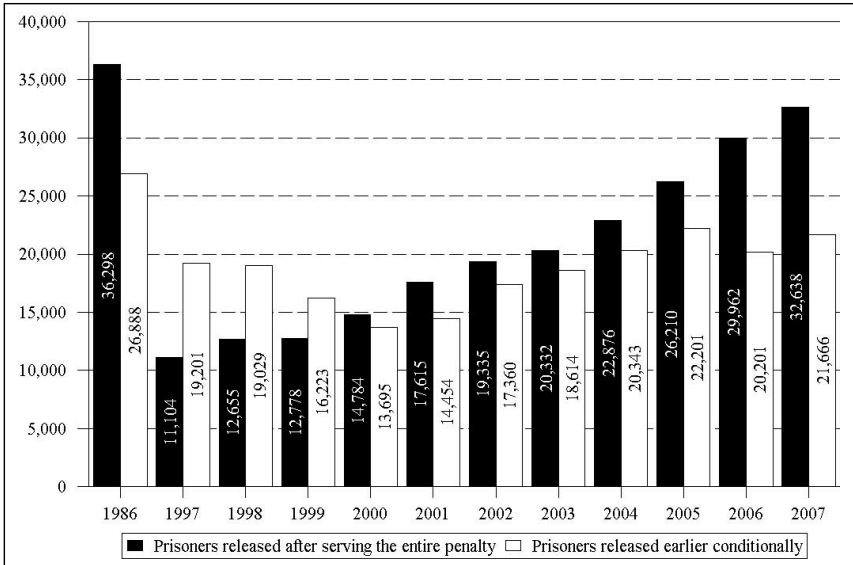
The Code on the Execution of Sentences provides for two forms of conditional early release: simple and probationary. The latter form is connected with the imposition of obligations on offenders and/or putting them under supervision of the probation officer or another appointed person. The probationary period as a rule is equivalent to the time remaining to the completion of the entire penalty; it cannot, however, be shorter than 2 or longer than 5 years. As for prisoners sentenced to life imprisonment, the probationary period lasts 10 years.

The decision on the conditional early release of a prisoner is made by the penitentiary court, and the revocation of conditional early release is decided on by the same court. The Code on the Execution of Sentences provides for

obligatory revocation as well as revocation dependent on the court. The revocation of conditional release is obligatory if the released offender has committed an intentional offence during the probationary period for which the offender was sentenced to unsuspended imprisonment. If during that period the offender avoided supervision as well as the fulfilment of the obligations imposed, or committed a further offence not that does make the revocation obligatory, the penitentiary court may decide on revocation.

In comparison to the Code of 1969, the 1997 Penal Code has liberalized the material premises of conditional release by abolishing the premise that other than individual preventive goals of punishment have to be achieved. In court practice, however, clear tendencies to use the conditional release in a more restrictive way can recently be observed. *Figure 12* shows that in the years 1980-1998 over 50% of motions concerning conditional release, which were brought by prisoners, their lawyers or prison governors, were accepted by penitentiary courts. As a matter of fact, in most years during that period the proportions of such motions accepted by courts amounted to 70% or even 80%. In 1999, however, for the first time since 1980 the percentage of accepted motions dropped under the 50% mark (48.5%). In 2000-2001 a further decrease in the proportions of accepted motions could be observed (40% in 2000 and 38.1% in 2001).

**Figure 13: Number of prisoners released conditionally and after serving the entire penalty in selected years**



Source: For the years 1980-1997: *Melezini* 2003, p. 426, 456, 500; for the years 1998-2001: *Siemaszko/Gruszczynska/Marczewski* 2003, p. 159; for the years 2002-2007: Court and penitentiary statistics published by the *Ministry of Justice*, available online: <http://www.ms.gov.pl>.

Research conducted by *Szymanowski* reveals that in 1997 and 1999 conditionally released prisoners outnumbered those who served the entire penalty. In 2000–2001, however, the trend was reversed; the majority of prisoners were released upon completion of the entire penalty, similarly to 1986 when criminal policy was generally characterized by a high level of repressiveness (for more detailed information on conditional release according to courts' decisions, see *Szymanowski* 2003, p. 137-143). According to statistical data of the Ministry of Justice this trend has continued in recent years, which means that most sentenced prisoners leave prisons after having served the entire penalty (*Figure 13*). Given the fact that currently the absolute minimum period of the imposed penalty to be served before conditional release is 6 months or 1 year (depending on the criminal record), the growing proportion of prisoners serving the whole of their terms could be explained to some extent by the increasing number of short-term prisoners. However, the relatively high ratio of motions concerning early release refused by the courts suggests also that the courts' approach to conditional release is becoming more restrictive.

## 5. Tendencies in the development of particular areas of criminal law in the last 25 years

### 5.1 Changes regarding violent and sexual offences

During the period prior to the year 2000 there were hardly any significant changes of regulations concerning violent and sexual offences in a more restrictive direction. In particular after 1990 just the opposite was the case. The same is true for changes introduced by the Penal Code of 1997. First of all this Code introduced a new rule regarding the lowest possible punishment for some less serious offences. Under the Code of 1969 this was 3 months of imprisonment. Now it is 1 month. This had an influence on the sanctions for certain violent offences – for example assaults (Article 158) – where in consequence the sanctions were lowered.

Moreover in the case of some specific violent and sexual offences sanctions were explicitly lowered. For example, the highest possible punishment for rape under the 1969 Code was 12 years of imprisonment. Under the 1997 Penal Code it became 10 years. Under the 1969 Code, robbery in its basic form always constituted a felony (*Verbrechen*) punishable by imprisonment of no less than 3 years (up to 15 years). In 1997 it was declassified to a misdemeanour (*Vergehen*) punishable by imprisonment of no less than 2 and no more than 12 years. This general tendency in the 1997 Penal Code has been subjected to intensive criticism by some authors (*Kochanowski 2000*).

Unfortunately, during the current decade there was much discussion on restrictive changes in criminal law. In particular during the years 2005–2007 changes in criminal law of that kind were introduced. This happened in the period immediately preceding general elections in 2005 and under the conservative government of the *Kaczyński* twin brothers. Their political party ‘Law and Justice’ profiled itself always primarily as the ‘law and order party’; (as a matter of fact, for many years it was practically a single issue party.) Fortunately, because this party was defeated in the elections in the autumn of 2007 it was unable to pass legislation containing comprehensive changes to the Penal Code aimed almost exclusively at raising statutory minima and maxima for most offences and introducing stiff restrictions on judicial discretion in sentencing. The latter idea was based on the thesis that judges are notoriously lenient. The new government has abandoned these ideas.

Nevertheless, changes introduced during the years 2005–2007 encompassed, amongst others, a mandatory sentence of 25 years imprisonment or life imprisonment for murder. Previously, murder had been punishable with no less than 12 years imprisonment, thus giving the courts significant discretion in sentencing, (other forms of homicide remain punishable with no less than 8

years of imprisonment.) Certain restrictive changes were also introduced in 2005 in respect of sentences for rape. These included increasing the statutory maximum for its basic form to 12 years, and for a qualified form to 15 years imprisonment, (the latter form became also a felony (*Verbrechen*)). The same applied to the offence of sexual intercourse with a minor where the statutory minimum and maximum were raised in 2005 from the original sanction of 1 year to 10 years to 2 to 12 years. Further changes were introduced in the case of other sexual offences against children, although they involved mainly broadening the scope of criminalization, and not sanctions; but they included mandatory therapy during the execution of the sentence.

## 5.2 Development of drug policies

The first comprehensive drug law in Poland was adopted in January 1985 as the Drug Abuse Prevention Act. It is necessary to emphasize that in many respects this Act constituted quite a modern and liberal piece of legislation. The expert committee preparing the draft of the new Act and the parliamentary committee working on it clearly wanted to implement a public health approach to the drug problem, stressing prevention of drug abuse and the treatment of addicts. To a large extent, criminalization and law enforcement measures were treated as matters of only secondary significance. The most important feature of this approach was the fact that the 1985 Act did not criminalize either possession or the purchase of drugs. This did not imply that such purchase or possession was legal, however, as there was no way to procure drugs legally, except by means of a doctor's prescription, and even then only when medically justified. The possession of drugs without a doctor's prescription led to their confiscation. But purchase and possession per se were not treated as criminal offences. This legislation became the cornerstone of the legal framework for the public health approach to the drug problem. In the Polish literature, the 1985 Act is usually referred to as a treatment approach. Within this new system, the application of criminal sanctions against drug addicts and other users was limited. Instead, such persons should be subjected to various preventive and treatment measures.

Changes in patterns of drug trafficking and drug abuse after 1990 resulted in renewed discussion of the approach to the drug problem, and reinvigorated the debate about public health and law enforcement approaches (*Krajewski 2003b*). The new drug legislation was adopted in April 1997, as the Drug Abuse Counteraction Act. Although Article 48(1) of the new Act in principle criminalized the possession of any amount of drugs, at the same time Article 48(4) provided that the perpetrator who possessed small amounts of drugs for personal consumption should not be subject to punishment. This meant that possession of small amounts of drugs intended for personal consumption constituted a so-called circumstance mandating exclusion of punishment under Polish law. In consequence, such acts retained the status of criminal offences allowing the

police to seize the drugs. At the same time, criminal proceedings did not have to be instituted against violators or, if they had previously been instituted, their prosecution should be discontinued. Perpetrators were not to be subjected to any punishment whatsoever. In other words, possession of small amounts of drugs for personal consumption, although not fully decriminalized, remained effectively depenalized. Moreover, this was articulated in a general clause contained in the Act and was not subject to case-by-case discretionary decisions by prosecutors based on the principle of expediency.

Unfortunately, this moderate regulation remained in force for less than three years. With the change of the government coalition in autumn of 1997 a group of MPs introduced a draft legislation with the purpose of reversing the earlier public health approach to drug use. This proposal, in a somewhat modified version, was finally adopted by the Parliament in October 2000 and came into force in December of that year. The most crucial change was the deletion of Article 48(4), which depenalized personal possession. This change meant that under the new provisions possession of any amount of an illegal drug constituted a criminal offence, but also that practically every case of possession of small amounts of drugs for personal consumption should be prosecuted according to the principle of mandatory prosecution. Although under the Polish legal system prosecutors enjoy some discretionary powers not to prosecute petty offences, these possibilities are quite limited, when compared with prosecutorial discretionary powers under most common law systems, and sometimes when compared with Western European countries. This does not mean, however, that the legality principle is always adhered to rigidly in practice, and that there is no factual discretion; in fact, just the opposite is the case. But it seems that in the current atmosphere prosecutors are reluctant to exercise this discretion, and sometimes they bring charges to court even in absurdly petty cases of drug possession.<sup>1</sup> The new drug law passed by the Parliament in July 2005 did not change this situation, although it broadened somewhat possibilities of applying treatment alternatives within the ‘treatment instead of punishment’ approach. Unfortunately these alternatives remain largely dormant in practice.

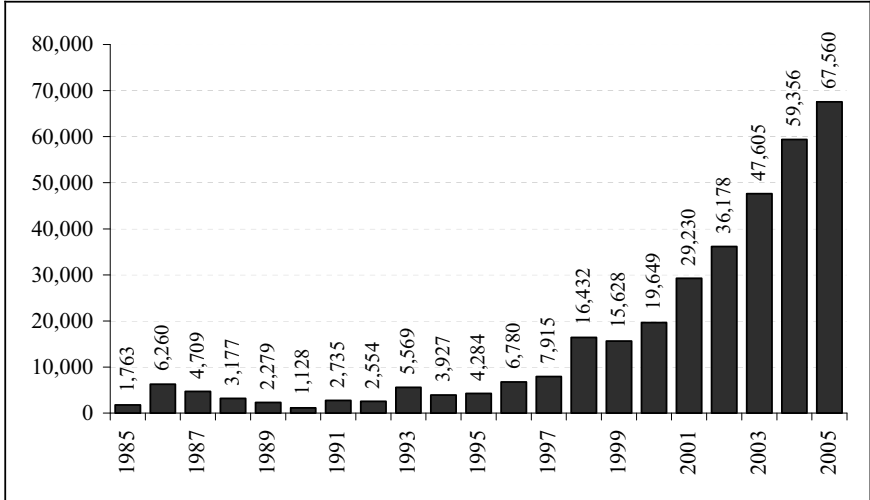
These legislative developments have had serious consequences for police and court statistics on registered drug offences and convictions for them. For example, in the year 1985 there were just 1,763 registered drug offences. By 1995 this number has sharply to 4,284, only to jump further to 19,649 in the year 2000 and 67,560 in 2005 (*Figure 14*). This means a 2.5-times increase since

---

1 A small empirical study of 102 court files involving charge of drug possession decided in courts in Krakow in 2005 showed for example that about 70% of marihuana related charges involve less than 3 grams of the substance, i.e. amounts which even in most restrictive of the German *Länder*, namely Baden-Württemberg, result in non-prosecution (*Krajewski 2008*).

2000 only. All this indicates of course not necessarily growing trafficking and use of drugs, but rather increasingly proactive approach by the police to the enforcement of drug law.

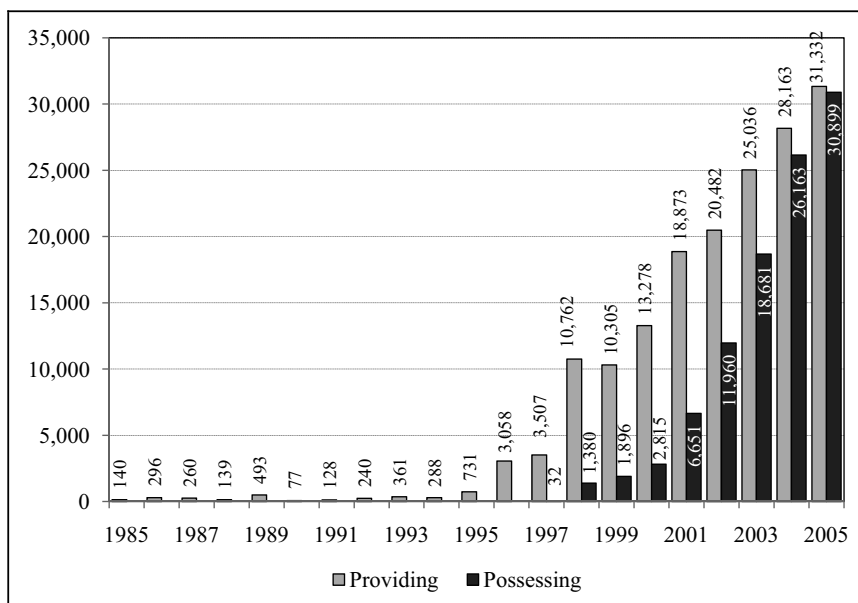
**Figure 14: Registered drug offences, 1985-2005**



Source: Police Statistics of the national Police Headquarters. Statistical Yearbooks of the Main Statistical Office.

In 1997, police statistics registered 3,058 (9.1 per 100 000 population) cases of drug dealing (providing) offences. By 2000 this number had jumped to 13,287 (34.4 per 100 000, i.e., more than quadrupled). It increased further to 31,332 in 2005 (i.e. twofold increase as compared with 2000). At the same time the number of registered drug possession cases exploded from just 32 in 1997, to 11,960 in 2000, and 30,899 in 2005 (*Figure 15*). This pattern is similar to that for convictions for drug offences in general, and for drug dealing (providing) offences and drug possession offences ( see below *Figures 16* and *17*).

**Figure 15: Registered cases of providing drugs and drugs possession, 1985-2005**



Source: Police Statistics of the National Police headquarters, Statistical Yearbooks of the *Central Statistical Office*.

One consequence of these changes was that the structure of registered drug offences changed significantly. Under the communist regime, it had been dominated by offences related to illegal poppy cultivation. During the second half of the 1990s, however, it started to be dominated by drug dealing offences. To a large extent this was the consequence of the build-up of resources to fight against organized crime and drug trafficking. Up to 1995, proactive law enforcement directed against drug dealing and drug trafficking remained rather weak. These efforts were stepped up significantly around that year with the creation of special drug squads in a few major Polish cities. This was followed by the creation of the special Narcotics Bureau housed within the national police headquarters. The consequence of this organizational change and the increased law enforcement effort that resulted from it was that the number of drug dealing and drug trafficking offences being registered by the police started to grow sharply.

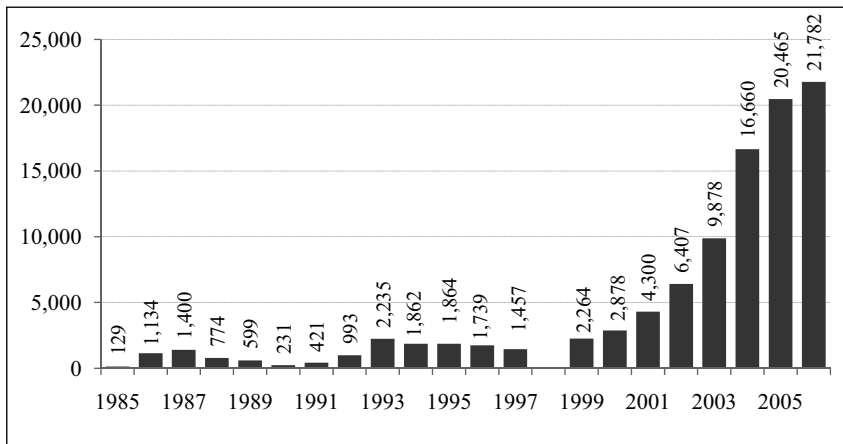
At the same time there is also no doubt that explosion of the number of registered drug offences after 2000 resulted primarily from the earlier legislative changes, which led to soaring numbers of registered possession cases not



necessarily related to trafficking and dealing, but rather to drug use. Until 2000, all registered possession offence cases were accompanied by the intent to sell to others (i. e., they were really somehow dealing-related). Since 2001 however, police statistical data include all kinds of possession: that is, both personal and dealer-related. And it was since 2000 that the number of such offences started to soar. This may indicate that the law enforcement pattern in Poland is becoming similar to that found in many other countries where possession offences usually predominate over trafficking offences (*Krajewski 2003b, Krajewski 2004b*).

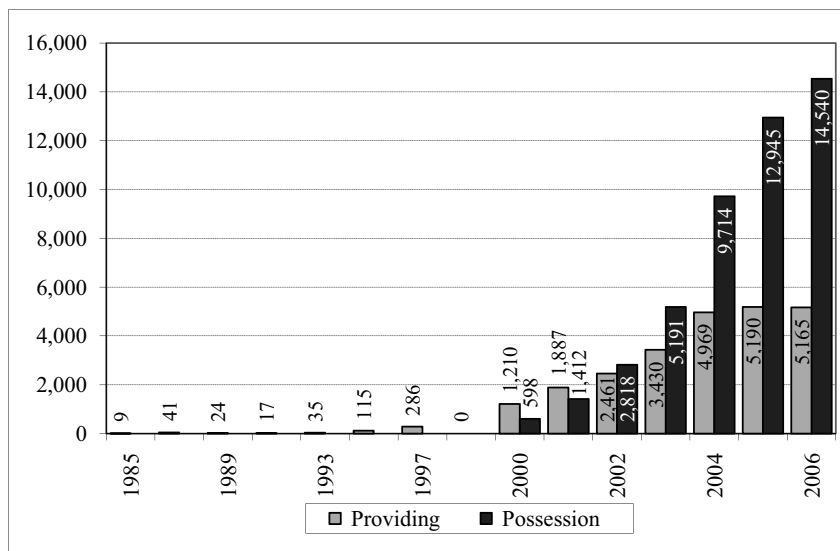
Despite such figures, it is necessary to remember that drug cases (consumer as well as dealing and trafficking offences) still constitute a relatively small fraction of all cases investigated by the Polish police or dealt with by the Polish courts. During the years 1990-1998, on average drug offences constituted 0.8% of all registered offences. It was only at the end of the decade that their proportion started to grow. During the years 1998-2002 they amounted to 1.5% of all registered offences. But by 2005 their proportion has already grown to 4.8%, indicating a sharp increase and continuing tendency to increase. Even this proportion is still hardly shocking by American, or even by some Western European, standards (*van Horne/Farell 1999*). Also drug cases that reached the courts in practice constituted a small fraction of the total. For example, during the years 1990-1996 they amounted to only 0.7% of all convictions. But again, in the year 2005 this proportion has grown to 4.3%. This means that changes in convictions were following closely developments in the area of registered offences (*Figures 16 and 17*).

**Figure 16: Convictions for drug offences, 1985-2006**



Source: Sentencing Statistics of the *Ministry of Justice*; Statistical yearbooks of the *Central Statistical Office*.

**Figure 17: Convictions for providing drugs and drugs possession, 1985-2006**



Source: Sentencing Statistics of the *Ministry of Justice*; Statistical yearbooks of the *Central Statistical Office*.

Finally, it is necessary to mention that the number of prison inmates with drug histories remains fairly low. Data from the survey conducted in Polish prisons in 1995 indicate that only about 6% of all inmates used any illegal drugs during their life prior to incarceration, and only 2% were actually addicted. However, a major survey conducted in Polish prisons in 2001 indicated that 19.5% of inmates admitted to taking drugs prior to being incarcerated, and about 22% admitted taking such substances while incarcerated (*Dubielski/Majcherczyk* 2006). These numbers are still substantially lower than those found in most Western European countries, not to mention the United States. This means that special drug abuse and other penitentiary management problems that result from a large number of addicts serving prison sentences have not yet presented a very serious challenge for the Polish prison system, and the scale of such problems is certainly much smaller than those in most Western European countries and the USA.

### 5.3 Decriminalization tendencies and alternatives to imprisonment (community sanctions)

Decriminalization and depenalization have been widely discussed concepts in Poland during the last 25 years. Unfortunately, the impact of this discussion on criminal law and its application in practice has been minimal. Overcriminalization was a particular feature of communist criminal law, as the tendency to react to most social problems with penal and repressive measures was characteristic of the communist use – or better said abuse – of criminal sanctions. Because of this, decriminalisation and depenalization have always been important objectives of many criminologists and criminal law specialists. After the fall of the communist regime decriminalisation in practice concerned first of all various types of behaviour which – under communism – were defined as criminal offences for political reasons and due to special protected interests of the communist party. Indeed, these provisions, which were used very often to suppress political opposition and dissent, were generally deleted from the Penal Code very quickly.

Paradoxically, there were practically no other examples of serious decriminalisation with the one exception of pornography. The Penal Code of 1969 criminalized (Article 173) any form of disseminating pornographic images or writings (without actually defining clearly what constitutes pornography). Article 202 of the new 1997 Code subjects to punishment only public presentation or dissemination of pornography in a way that is offensive to those who do not wish to be confronted with such images or writings. This liberal solution also means that such cases have become very rare in the practice of the criminal justice system. Earlier there were plenty of cases in which various conservative circles tried to use old provisions of communist provenience for their own purposes.

Otherwise, decriminalisation tendencies have been minimal. According to some authors (*Filar* 1998) precisely the opposite tendency has emerged, namely the tendency to broaden the existing scope of criminalization. This may be seen primarily in the area of economic crime, where there clearly has been expansion of the criminal law. However, one has to remember that this was the consequence of the process of political, economic and social change, and of the building of a market economy. In this situation most criminal law provisions regarding economic crime which existed before 1989 became obsolete, and had to be substituted with completely new ones.

Apart from the above mentioned changes to drug legislation, the introduction of restrictive legislation on abortion in 1992 may constitute another example. An attempt to change this legislation in a more liberal direction was struck down in 1995 by the Constitutional Court. Since then abortion is practically totally prohibited in Poland, with the exception of cases which endanger the life or health of a woman, and cases of pregnancy resulting from

an offence. And even in such situations, as some recent cases indicate, it is very difficult for women to obtain legal abortion as hospitals refuse to perform them because doctors claim that the ‘conscience clause’ allows them not to undertake an abortion.<sup>2</sup> Abortion for so-called “social reasons” is totally prohibited. However, women can not be held responsible for abortions, only those people who perform them, primarily doctors. It is necessary to stress that convictions for illegal abortions are rather rare in Poland, which indicates that enforcement is by no means vigorous. This is accompanied by the underground abortion industry of – presumably – enormous dimensions.

Another instance of the broadening scope of criminalization may be drunk driving. Due to Polish drinking habits this no doubt constitutes a serious social problem. Because of this alcohol had always been totally prohibited for drivers (the so called 0.0 ‰ rule). However, since the year 1967 drunken driving had not constituted a criminal offence but a petty offence (*Übertretung bzw. Ordnungswidrigkeit*), punishable usually by means of a fine and temporary withdrawal of the driver’s licence (with some differentiation of sanctions depending on whether alcohol content in the blood exceeded 0,05 ‰). As a consequence of the amendment to the Penal Code introduced in April 2000 (Article 178a) driving with a blood alcohol content exceeding 0,5‰ became a misdemeanour (*Vergehen*) punishable by deprivation of liberty for up to two years, limitation of liberty or a fine (Driving with a lower alcohol content remained a petty offence. This led to the above-mentioned major increase in the total number of registered offences, although it reflects no change in reality, and is only a legal reclassification of the particular form of behaviour. Despite this significant broadening of the scope of criminalization, it is necessary to underline that most perpetrators of such offences are dealt with by the courts with suspended sentences and fines.

One of the most problematic features of the structure of sanctions under the Penal Code of 1969 was that it was dominated by the deprivation of liberty (*Figures 18 and 19*). The special sanction of the limitation of liberty introduced by the Penal Code of 1969 – which was an equivalent to community service in Western European legislation, but sometimes also constituted a substantial proportion (in 1979 and 1980 more than 18%) of all sanctions imposed by courts – was never able to fulfil expectations and to significantly reduce the use of imprisonment.

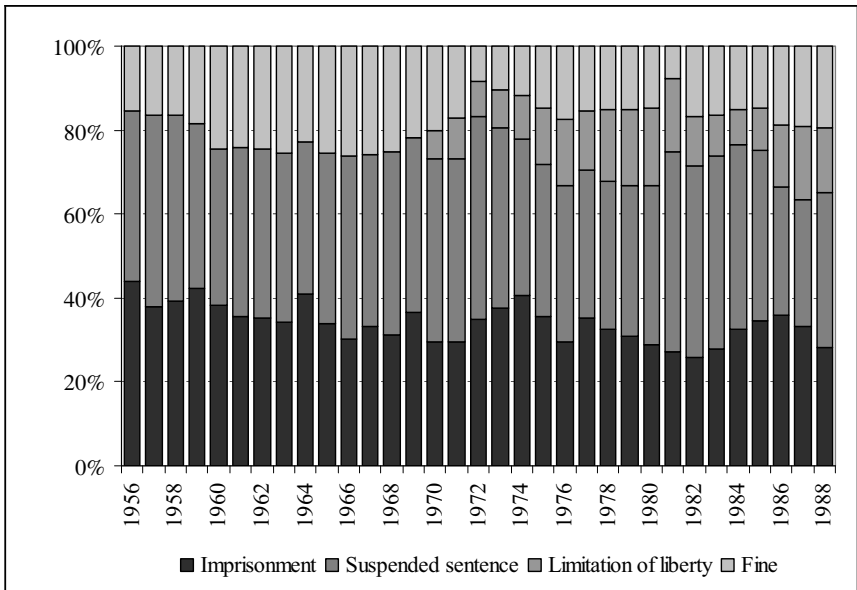
After 1990 this started to change slowly, but not necessarily in a way which could be accepted. It is true that the proportion of immediate imprisonment started

---

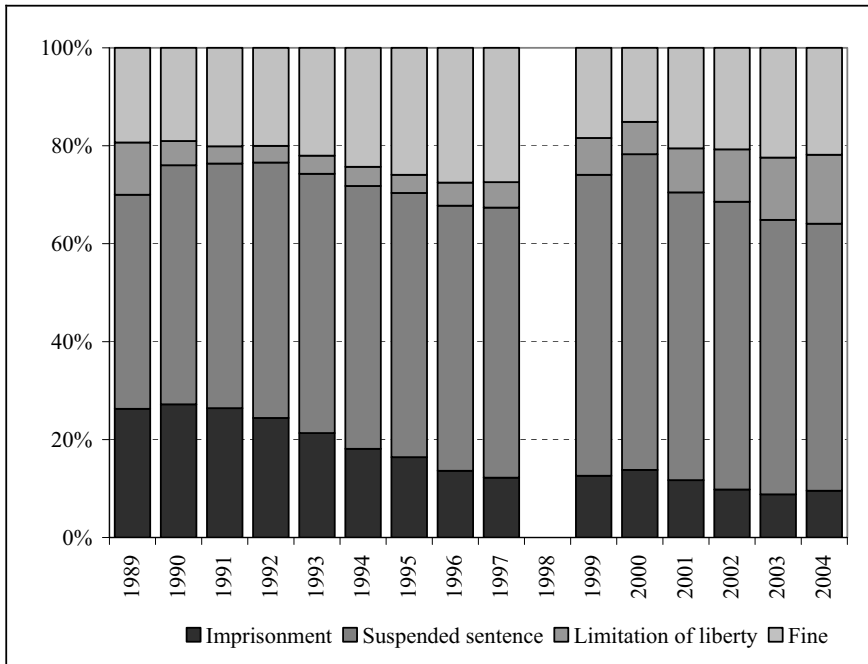
2 This may be well illustrated by the case of Ms. Alicja Tysiąc decided by the European Court of Human Rights on 20 March 2007 (*Tysiąc v. Poland* (ECHR 5410/03)). In that case the claimant was denied an abortion, despite the fact that it was recommended by the doctors on the ground that birth might result in serious eyesight damage. The woman gave birth to a child, but suffered drastic impairment of her eyesight. The Polish government lost the case and Ms. *Tysiąc* was granted substantial damages.

to decrease, even significantly (*Figure 19*). However, this was not the result of increased use of limitation of liberty or community service. Just the opposite occurred, and the proportion of such sanctions dropped sharply. The main reason for this was the fact that liberalization of the economy and growing unemployment resulted in enormous problems with organizing the execution of such sentences. For this reason, instead of immediate imprisonment courts started to use suspended sentences and fines more frequently. A second tendency is the quite positive phenomenon of the growing role of economic sanctions, which under communism were either abused or neglected. The suspended sentence is somewhat controversial under Polish conditions, as such sentences create the public impression of offenders “getting away” with their misdeeds. At least, such claims are very often expressed not only by many politicians and the media, but also by some experts. However, generally speaking, broad use of suspended sentences does not constitute a Polish particularity. It is a widespread phenomenon throughout Central Europe (*Krajewski 2007*). In Poland it may be aggravated by the fact that the probation system is very underdeveloped, which means that those given suspended sentences often remain beyond any control.

**Figure 18: Structure of Sanctions, 1956-1988**



Source: Sentencing Statistics of the *Ministry of Justice*; Statistical yearbooks of the *Central Statistical Office*.

**Figure 19: Structure of Sanctions, 1989-2004**

Source: Sentencing Statistics of the *Ministry of Justice*; Statistical yearbooks of the *Central Statistical Office*.

The introduction of the new Penal Code in 1998 brought about two interesting changes regarding the structure of sanctions. First, it seems that courts now make use of limitation of liberty or community service more frequently. In 2000 such sentences amounted to 9% of all sanctions imposed, and in 2004 to about 11%. However, this proportion is well below the figures from the “best” years (1979 and 1980), and certainly well below what could be aspired to. For this reason it may be justified to say that this type of sanction still plays a rather marginal role in crime control policy in Poland. Secondly, one of the most paradoxical effects of the new Penal Code and its introduction of the system of day fines has been that courts use fines less often than under the old system! This means that the new provisions which were supposed to stimulate the use of fines have resulted in just the opposite. There may be two reasons for this. One is the fact that growing unemployment may have resulted in larger numbers of offenders being incapable of paying their fines. However, a more convincing explanation is provided by the assumption that the new system was

merely rejected by judges as being too complicated in practice (as it requires a two-step reasoning mentioned earlier).

## 6. The role of the mass-media

There is no doubt that for roughly 15 years the mass media have contributed in a significant way to public discourse on crime and crime control in Poland. Before 1989 the entire mass media had been strictly controlled by the communist authorities and represented a “good news media” model where positive news (stressing achievements in building the socialist system) had absolute priority (Łoś 2002, p. 166-168)). News on crime and deviant behaviour were rather limited and also had a special character, deprived of any kind of sensationalism (Blachut 1996). This changed radically with the fall of the communist regime. The abolition of censorship here was certainly an event of crucial importance. But what was most important is that it was followed immediately by the privatisation of most newspapers and magazines (many of them were bought or taken over by western media concerns), and the creation of private commercial radio and TV stations. In consequence much of the Polish mass media, especially a few daily newspapers and at least one commercial TV station, became classical examples of a “bad news media” model, where news about crime received almost absolute priority. This relatively rapid switch had profound consequences for the way crime and criminal law issues are reported, also in broadsheet newspapers and magazines. Moreover, growing competition on the media market also resulted in expansion of dailies of the tabloid type. The situation was especially aggravated when four years ago the notorious German tabloid, ‘Bild-Zeitung’, introduced its Polish clone called ‘Fakt’. It worsened situation significantly, especially, as ‘Fakt’ engaged in a ferocious competition war with the other existing tabloid. This forced serious newspapers and weeklies also to change their profile and to become more sensationalist, as this was the prerequisite for retaining their market share. As a result it may be said that crime reporting in the Polish media became completely different to what it used to be 15 or even 10 years ago. There are also obvious problems with incompetent reporting on crime, as most journalists seem to lack basic knowledge of law, not to mention of more complicated criminological or criminal policy issues. Under such circumstances misunderstandings, half-truths, incomplete information and distortions are commonplace. The influence of this situation on the public and its perception of crime and punishment is obvious. The concentration of the Polish media on examples of lenient punishment and various miscarriages of justice (in a sense of criminals not being convicted or not getting an ‘appropriate’ sentence due to incompetent or ‘liberal’ prosecutors or judges) no doubt contributed significantly to the generation of a public image of law enforcement and criminal justice agencies as inept, incompetent and notoriously “soft on crime”. This negative influence was reinforced by the enormous media campaign

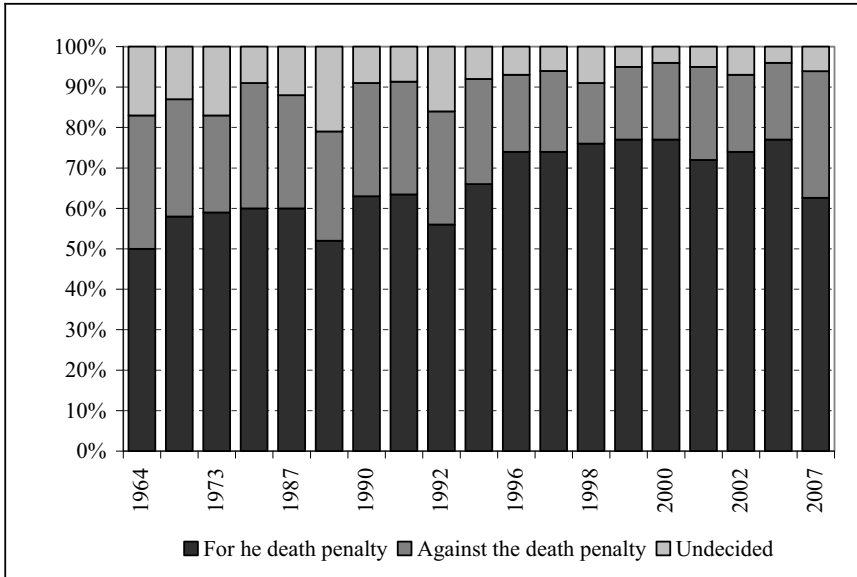
that criticised the 1997 Penal Code as a 'too liberal' product of academic lawyers and criminologists, who were allegedly isolated from the realities of rising crime.

## **7. Attitudes of the population and criminal justice towards crime and punishment.**

Intolerance and punitiveness as characteristics of Polish attitudes towards crime have become stereotypes, which are often referred to in literature (*Krajewski 2006a*). Already in the 1960s and 1970s the research results showed that about half of the Polish public were convinced that harsh or even cruel punishments were most suitable to reduce the crime rates. Latest research results from 1993 demonstrated that every sixth Pole would whip offenders, and every eighth would have the thieves' hands cut off. The basic reason for such extreme punitiveness, apart from the increase in the crime rate and the fear of crime which appeared in the 1990s, is rooted in the heritage left by the totalitarian communist system, which created rigid and intolerant attitudes. These attitudes were reflected at that time by penal legislation, the practices of the administration of justice and political propaganda, as well as by the ideas propagated by mass media.

The continuing unflinching support for the death penalty on the part of the majority of Poles must be treated as a significant indicator for the high punitiveness of Polish society (*Figure 20*).



**Figure 20: Attitudes towards the death penalty, 1964-2007**

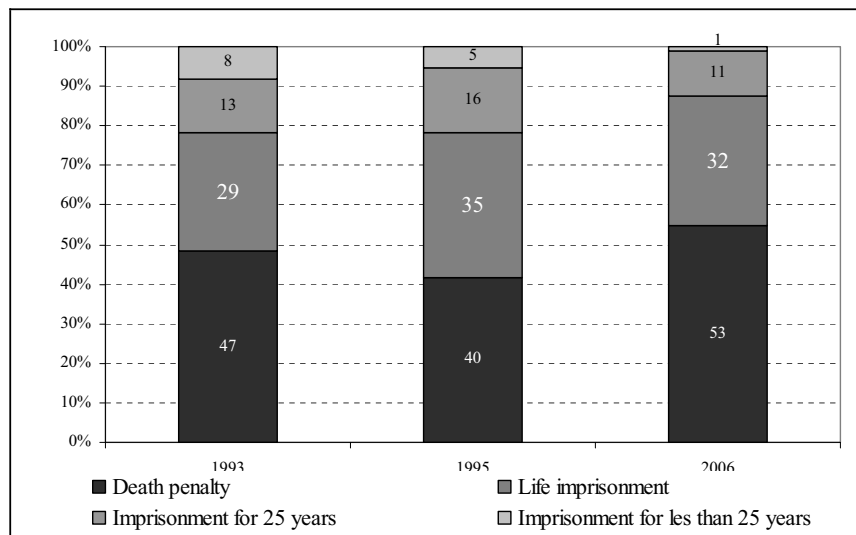
Source: Research reports by Centrum Badania Opinii Społecznej (Centre for Public Opinion Research).

The data gathered in the public opinion surveys show that since the 1960s over half of the Poles have always been in favour of that penalty. This support diminished a little at the end of the 1980s when the proportion of supporters of the death penalty dropped to slightly above 50%. However, this tendency proved to be only temporary. During the 1990s and in the years that followed, support for the death penalty was on the increase. Currently, despite a recent decline, more than 60% of the population still support death penalty and favour its potential return. Moreover, the undecided group, which had once been quite substantial, has shrunk significantly to about 4-5% only during recent years. This implies a strong polarization of opinions on this issue. The dynamics of social support for the death penalty in the 1990s seem to corroborate the argument that the image of crime as it exists in social consciousness – in this case the image of ‘crime explosion’ – strongly influences not only levels of the fear of crime, but also affects punitive attitudes.

However, some of the data indicate that the problem of public support for the death penalty and harsh punishments is much more complex than could be assumed on the grounds of simple questions asked most often in public opinion polls. The latest Polish research results confirm the existence of the phenomenon

that has been observed in many other studies on punitiveness – that such attitudes are in many ways of a multilayered character. Abstract declarations do not always tally with the attitudes revealed in particular cases, and people who declare unflinching support for maintaining the death penalty in legislation do not necessarily want it imposed in practice and – more importantly – carried out. This may be confirmed by the results of one question in research by *Szymanowski* and *Szymanowska*, carried out in 1993 and 1995 (*Szymanowski/Szymanowska* 1996), and repeated in 2006 (*Szymanowska* 2007). Respondents were confronted with four cases of murder, ranging from a premeditated killing of a terrorist nature to an accidental killing in a drunken brawl. In 1993 and 1995 even in the case of a most serious premeditated terrorist killing fewer than 50% of the respondents actually proposed the death penalty (*Figure 21*). This means that substantial proportions of those who supported this penalty *in abstracto*, did not deem it appropriate in a concrete murder case of the most grave character. This conclusion may be still true in the year 2006, despite the fact, that this survey indicated a substantial increase in punitive attitudes, as a larger proportion of respondents proposed death penalty. In the case of premeditated murder of a terrorist character it became more than 50%. Nevertheless, it was still less than the proportion of those supporting in the same survey *in abstracto* death penalty as a legitimate kind of sanction (62%).

**Figure 21: Proposed Punishment for premeditated killing of terrorist character, selected years**



Source: *Szymanowski/Szymanowska* 1996; *Szymanowska* 2007.

In the same surveys, the people who were interviewed were asked about the length of a prison sentence which they would find most suitable in the case of several typical crimes. The results are extremely interesting, as in almost every case a considerable majority of suggestions corresponded with the limits of statutory penalties for a given crime as provided by the provisions of the special part of the Penal Code of 1969. Moreover, a significant percentage of the suggestions were more lenient than the minimum statutory penalty provided by that Code, and propositions exceeding the maximum limit of punishment made up only a small fraction of the responses. Apart from the problem that these surveys concerned the statutory penalties and not courts' sentencing practice (and the penalties imposed by courts on average tend rather towards the minimum than the maximum penalty), these results may indicate that the continuous appeals of certain politicians in recent years to increase the repressiveness of the criminal law (thus increasing statutory punishments for particular offences) may not necessarily reflect the explicit intentions of the public. Moreover, the general punitiveness that is attributed to the Polish people may not correspond with the actual state of affairs. Of course, considering the general increase of the level of punitiveness since 1995 these conclusions may not be valid any more. (The 2006 survey did not contain similar questions.) Nevertheless, despite the appearances, the social attitudes in this matter seem to be more rational in many ways than the existing stereotypes publicised mainly by the mass media and politicians. It also means that the reform and rationalisation of the Polish criminal law in the spirit provided in the Penal Code of 1997 might not depart so greatly from the attitudes expressed by public opinion, as is suggested by some politicians and the media.

All this is occurring despite the fact that crime rates and fear of crime are continuously increasing. The results of recent public opinion polls, indicating the existence of the widespread public support for the amendments to the Penal Code of 1997 as proposed in 2001 by *Lech Kaczyński* as Minister of Justice, and in 2007 by the 'Law and Justice' government, do not necessarily contradict the above argument, as they are based on the answers to simple, singular questions. Thus, they reflect rather the results of the recent media onslaught on courts as being "soft on crime". This creates a widespread belief in the leniency of current sentencing practices, despite the fact that the Polish criminal justice system is still quite harsh by the European standards, and Poland still has one of the largest prison populations in Europe.

Finally it may be worth mentioning what is known in Poland about punitive attitudes of prosecutors and judges, i.e. the persons implementing penal policies within the framework of penal legislation. Generally speaking, it is necessary to say that some decreases in the punitiveness of the Polish criminal justice system which took place especially during the first half of the 1990s may be attributed to changing attitudes and sentencing patterns by the judges. At that time only a few major changes had been made to the Penal Code of 1969, which means that

it was a change in sentencing patterns that played a decisive role. This may indicate that neither judges nor prosecutors have especially punitive attitudes. But the limited available empirical evidence provides mixed results. On the one hand, a survey conducted by *Melezini* (*Melezini* 2003, p.240-292), in 1999-2000 on a rather large sample of 774 judges and 1751 prosecutors indicates widespread conservative attitudes towards sentencing, and prevailing opinion that Polish penal law is rather lenient. On the other hand, results of a survey regarding the opinions of judges and prosecutors on the new Penal Code of 1997 conducted in the year 2003 (*Wróbel* 2005), indicates that this Code is fairly broadly accepted, or at least that respondents had very little to propose in terms of changes they considered important or necessary. This means that the answer to question of whether Polish criminal justice system actors have punitive attitudes is still rather inconclusive.

## References:

- Blachut, J.* (1996): Kriminalberichtserstattung in der polnischen Tagespresse aus empirischer Sicht. In: Dölling, D., Gössel, H., Waltoś, S. (Eds.): Kriminalberichtserstattung in der Tagespresse. Rechtliche und kriminologische Probleme. Heidelberg: Kriminalistik Verlag.
- Central Administration of the Prison Service* (2004): Podstawowe problemy wieziennictwa (Basic Problems of the Prison System).  
*Available online:* <http://sw.gov.pl/default.aspx>.
- Central Administration of the Prison Service:* Prison statistics.  
*Available online:* <http://sw.gov.pl/default.aspx>.
- Central Headquarter of the Police:* Police statistics.  
*Available online:* <http://www.kgp.gov.pl>.
- Central Statistical Office* (2003): Statistical Yearbook of the Republic of Poland. Warsaw: Central Statistical Office.
- Dubiel, K., Majcherczyk, A.* (2006): Polski system terapii skazanych uzależnionych od narkotyków (Polish therapeutic system for drug dependent convicts). *Przegląd Więziennictwa Polskiego* (Polish Prison Review), No. 52-53, p. 51-72.
- Filar, M.* (1998): Die Kriminalisierungspolitik der III. Republik Polen. In: Eser, A., Zoll, A. (Eds.): Strafrecht und Politischer Systemwechsel. Kraków: Zakamycze, p. 297-315.
- Gaberle, A.* (2002): Polen. In: Albrecht, H.-J., Kilchling, M. (Eds.): Jugendstrafrecht in Europa. Freiburg i. Br.: ED, iuscrim, Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht, p. 303-316.
- Gruszczynska, B.* (1995): Statistical Data. In: Jasinski, J., Siemaszko, A. (Eds.): Crime Control in Poland. Warsaw: Oficyna Naukowa, p. 83-93.

- van Horne, S., Farrell G.* (1999): Drug Offenders in the Global Criminal Justice System. HEUNI Papers No. 13. Helsinki: HEUNI.
- Kochanowski, J.* (2000): Redukcja odpowiedzialności karnej (Reduction of penal responsibility). Warszawa: C.H.Beck.
- Krajewski, K.* (2003a): Patterns of Juvenile Delinquency and Juvenile Violence in Poland. In: Dünkel, F., Drenkhahn, K. (Eds.): Youth violence: new patterns and local responses – Experiences in East and West. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, p. 10-35.
- Krajewski, K.* (2003b): Drugs, markets and criminal justice in Poland. *Crime, Law & Social Change* 40, p. 273-293.
- Krajewski, K.* (2004a): Crime and Criminal Justice in Poland. *European Journal of Criminology* 1, p. 377-407.
- Krajewski, K.* (2004b): Polish Drug Policies: Between ‘Hard’ and ‘Soft’ Prohibition. *Journal of Drug Issues* 34, p. 587-622.
- Krajewski, K.* (2006a): Punitivität der polnischen Gesellschaft. In: Obergfell-Fuchs, J., Brandenstein, M. (Eds.): Nationale und internationale Entwicklungen in der Kriminologie. Festschrift für Helmut Kury zum 65. Geburtstag. Frankfurt: Verlag für Polizeiwissenschaft, p. 485-506.
- Krajewski, K.* (2006b): The Juvenile Justice System in Poland. In: Jensen, E. J., Jepsen, J. (Eds.): Juvenile Law Violators, Human Rights, and the Development of New Juvenile Justice Systems. Oxford, Portland: Hart Publishing, p. 155-186.
- Krajewski, K.* (2007): Too many suspended sentences? Polish or Central and Eastern European Problem? *Socjologija. Mintis ir veiksmas (Sociology. Thought and Action)*, No. 2(20), p. 108-120.
- Krajewski, K.* (2008): Sprawy o posiadanie narkotyków w praktyce sądów krakowskich. Raport z badań (Drug possession cases in the practice of Krakow’s courts. Research report), unpublished research report.
- Łoś, M.* (2002): Post-communist fear of crime and commercialization of security. *Theoretical Criminology* 6, p. 165-188.
- Majewski, J.* (2007): Rozdział XIV. Objasnienie wyrazen ustawowych (Chapter XIV. Explanation of legal terms). In: Zoll, A. (Ed.): Kodeks karny. Część ogólna. Komentarz (Penal Code. General Part. Commentary). Warsaw: Wolters Kluwer Polska Sp, p. 1155-1251.
- Marek, A.* (2007): Prawo karne (Penal Law). Warsaw: C.H.Beck.
- Melezini, M.* (2003): Punitivność wymiaru sprawiedliwości karnej w Polsce w XX w. (Punitiveness of the Criminal Justice System in Poland in the XX. Century). Białystok: Temida 2.

- Ministry of Justice* (2008): Department of Execution of Sentences and Probation. Wykonanie orzeczeń karnych w 2007 r. (Execution of court decisions in penal cases in 2007).
- Siemaszko, A., Gruszczynska, B., Marczewski, M.* (2003): Atlas przestępczości w Polsce 3 (Crime Atlas in Poland 3). Warsaw: Oficyna Naukowa.
- Stańdo-Kawecka, B.* (1997): Polen. In: Dünkel, F., van Kalmthout, A., Schüler-Springorum, H. (Eds.): Entwicklungstendenzen und Reformstrategien im Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, p. 419-435.
- Stańdo-Kawecka, B.* (2002): Community Sanctions in Polish Penal Law. In: Albrecht, H.-J., van Kalmthout, A. (Eds.): Community Sanctions and Measures in Europe and North America. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Strafrecht, p. 421-451.
- Szymanowska, A.* (2007): Stosunek społeczeństwa polskiego do zachowań patologicznych, kontrowersyjnych i przestępczych (Attitudes of the Polish society towards some types of pathological, controversial and criminal behaviour). *Czasopismo Prawa Karnego i Nauk Penalnych* (The Journal of Criminal Law and Penal Sciences) 11, p. 105-123.
- Szymanowska, A., Szymanowski, T.* (1996): Opinia społeczna w Polsce o niektórych zachowaniach patologicznych, kontrowersyjnych, przestępstwach i środkach kontroli prawno-karnej (Public opinion in Poland on some types of pathological, controversial and criminal behaviour, and penal measures of their control). Warsaw: Central Administration of the Prison Service.
- Szymanowski, T.* (2001): Polityka karna sądów u progu nowej kodyfikacji (Courts Criminal Policy at the Beginning of the New Codification). *Państwo i Prawo* (State and Law) 1, p. 24-35.
- Szymanowski, T.* (2003): Nowe unormowania w praktyce penitencjarnej (New Regulations in Penitentiary Practice). In: Bulenda T., Musidłowski R. (Eds.): System penitencjarny i postpenitencjarny w Polsce (The Penitentiary and Postpenitentiary System in Poland). Warsaw: Instytut Spraw Publicznych, p. 128-157.
- Wróbel, W.* (2005): Zmiany w kodeksie karnym w świetle poglądów sędziów i prokuratorów (Changes in Penal Code According to the Opinions of Judges and Prosecutors). *Państwo i Prawo* (State and Law) 12, p. 3-17.



# Schweden

*Hanns von Hofer*

## 1. Einführung

Im Jahr 2001 erschien *Dirk van Zyl Smits* und *Frieder Dünkels* „*Imprisonment Today and Tomorrow*“ in zweiter Auflage. Zusammen mit *Ryan Marvin* schrieb ich damals in dem Kapitel über Schweden (*von Hofer/Marvin* 2001, S. 648):

*„According to the description given above, one could conclude that the Swedish prison system is a system that is not in a crisis. This is also borne out by the fact that, during the 1990s, the Swedish mass media has not focused on the prisons, but on the police and other sectors of the criminal justice system. In contrast with a number of other European countries, the prison population in Sweden, as well as in other Scandinavian countries, has remained fairly stable during the last 30 years.“*

Offensichtlich sahen wir nicht, was kommen sollte. Der Grund dafür ist im Nachhinein leicht einzusehen: Teils gibt es keine zuverlässigen Theorien darüber, wie sich Gefängnispopulationen entwickeln; teils schrieben wir unser Kapitel in einer Periode, in der die schwedischen Gefängniszahlen deutlich gesunken waren (vgl. *Abb. 1*). Entsprechend den Regeln sogenannter „naiver Prognosen“ glaubten wir, dass sich die Vergangenheit in der Zukunft einfach fortschreibe. Heute<sup>1</sup> wissen wir es besser: Das schwedische Gefängnisssystem befindet sich in höchstem Maße in der Krise – gekennzeichnet von steigenden Gefangenzahlen, Überbelegung, spektakulären Fluchten (*SOU* 2005, S. 6) und Neubauprojekten: Bis zum Jahr 2014 sollen netto 2.000 neue Plätze fertig gestellt werden.<sup>2</sup>

---

1 Anm. der Hrsg.: Der Bericht gibt den Stand bis 2008 wieder. Verweise auf Online-Publikationen und Internetquellen wurden von den Herausgebern auf Aktualität kontrolliert.

2 Vgl. <http://www.kriminalvarden.se/Om-kriminalvarden/Nya-fangelser-och-hakten1/> (letzter Zugriff 22.12.2009). Bei *Cavadino/Dignan* (2006, S. 149 ff.) ist die Beschreibung der schwedischen Verhältnisse deshalb nicht mehr ganz auf der Höhe der Zeit.



Nummehr sind sich alle politischen Parteien – rechts wie links – einig, dass Polizei, Rechts- und Gefängniswesen mehr Geld erhalten müssen. Unter anderem wurden Mittel aus dem Verteidigungshaushalt in den Justizhaushalt überführt. Insgesamt erhöhten sich zwischen 1997 und 2006 die jährlichen Ausgaben für die Polizei von 11,2 auf 16,2 Milliarden SEK und für den Strafvollzug von 3,8 auf 5,4 Milliarden SEK. Die Ausgabenerhöhungen sind überdurchschnittlich (+44%) verglichen mit dem Gesamthaushalt, der in der gleichen Zeitspanne eine Steigerung von nur 15% aufweist (*ESV 2007*, Tab. 17; laufende Preissteigerungen).

Der Anstieg der Gefangenenzahlen in Schweden vollzieht sich trotz positiver gesellschaftlicher Makrodaten. In verschiedenen internationalen Rankinglisten platziert sich Schweden immer wieder in Spitzenpositionen (vgl. *Lappi-Seppälä* in diesem Band). Beispielsweise läuft die schwedische Wirtschaft besser als der europäische Durchschnitt. Die Arbeitslosenzahlen sind niedriger, die Zuwanderung vollzieht sich in geregelten Bahnen, das Ausmaß sozialer Ungleichheit ist verhältnismäßig gering und der Wohlfahrtsstaat immer noch stark. Gleiches gilt für das Vertrauen der Bürger zueinander, zu den öffentlichen Institutionen und zur Demokratie. Auch im engeren kriminalpolitischen Bereich stehen die international vergleichbaren Indikatoren nicht auf Sturm (*von Hofer 2004a*): Schweden gehört nach wie vor zu den Ländern mit durchschnittlichen Kriminalitätsraten und unterdurchschnittlichem Gebrauch von Alkohol und Drogen. Regelmäßige Opferbefragungen deuten daraufhin, dass sich weder Diebstahls- noch Gewaltkriminalität seit Anfang der 1990er Jahre wesentlich verändert haben. Gleiches gilt für die (Un-)Sicherheitsgefühle in der Bevölkerung (*Heber 2007*), und nach den internationalen Opferuntersuchungen ist das Sicherheitsgefühl der schwedischen Befragten überdurchschnittlich groß (*van Dijk u. a. 2007*). Dennoch bewerten dem Eurobarometer<sup>3</sup> zufolge die schwedischen Befragten Kriminalität als ein größeres gesellschaftspolitisches Problem als der Durchschnitt der EU15-Mitbürger und die Zahl der Befürworter der Gefängnisstrafe ist angestiegen (*van Dijk u. a. 2007*, Tab. C3.2).

*Abb. 1* beschreibt den sprunghaften Anstieg der schwedischen Gefangenenzahlen in den letzten Jahren. Mit Gefangenen sind hier alle Personen gemeint, die an einem bestimmten Tag als Insassen in Strafanstalten oder Untersuchungsgefängnissen registriert sind (Sollbestand).<sup>4</sup>

3 Vgl. die Standard-Eurobarometer 60-64, online erhältlich unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/standard\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/standard_en.htm) (letzter Zugriff 20.12.2009).

4 Am 01.06.2007 betrug der Sollbestand in den schwedischen Gefängnissen 6.938 Personen; der Istbestand war 6.392. Die Differenz hat ihren Grund in alternativen Vollzugsformen, Hafturlaub, Krankenhausaufenthalten sowie Entweichungen (74 Personen).

**Abbildung 1: Gefangenenzahlen in Schweden, 1. Quartal 1961 – 2. Quartal 2007 (Sollbestand)**



Quelle: Monatliche Statistik der Strafvollzugsbehörde.

Vieles deutet daraufhin, dass sich ein grundlegender Wandel in der schwedischen Gefängnispolitik vollzogen hat. Während bis Ende der 1990er Jahre Regierung und Reichstag immer bereit waren, größeren Anstiegen der Gefangenenzahlen mit Hilfe von Gesetzesänderungen zu begegnen (z. B. 1974, 1983, 1994; dazu ausführlich von Hofer 2003), ist dieses in den letzten Jahren nicht geschehen. Ob diese Veränderung wirklich geplant war oder nicht, ist eine offene Frage, die einer gründlicheren Untersuchung bedarf. Eine solche Untersuchung steht bislang aus und kann auch in diesem Beitrag nicht geleistet werden.

Anhand eines einfachen Modells sollen jedoch einige Randbedingungen für den Anstieg der Gefangenenzahlen in Schweden diskutiert werden. Allgemein lässt sich die Gefangenenzahl eines Landes als eine Funktion von Zugängen und Verweildauer beschreiben. Die Zugänge ihrerseits sind von der Spruchpraxis der Gerichte, der Effektivität der Strafverfolgungsbehörden und der Ausformung der Strafgesetzgebung abhängig. Auch die Verweildauer wird von der Spruchpraxis der Gerichte sowie von Regelungen über die etwaige vorzeitige Entlassung (z. B. bedingte Entlassung, Begnadigungen, Amnestien) bestimmt. Die jeweils geltenden gesetzlichen Regelungen und ihre Anwendung in der Praxis sind ihrerseits mit aktuellen kriminalpolitischen Vorstellungen („Diskurse“) verknüpft, die von Medien, Interessengruppen, Experten, Politikern usw. geformt werden.

Aus der Modellwahl ergibt sich, dass es als eine *empirische* Frage zu betrachten ist, wo genau die Gründe für Veränderungen der Gefangeneneraten in einem Land zu suchen sind.

## 2. Die Kennzeichen der neuen Politik

Wie sich aus *Tab. 1* ersehen lässt, sind es vor allen Dingen Gewalt- und Drogendelikte (einschl. Drogenschmuggel), die die Gefangenenzahlen haben ansteigen lassen. Sowohl die Zahl der zu Gefängnisstrafen Verurteilten als auch die Länge der Strafen sind diesbezüglich gestiegen. Der Anstieg der Verweildauer hängt seinerseits teilweise damit zusammen, dass 1999 die bedingte Entlassung für Strafen über zwei Jahre eingeschränkt wurde. Ehedem galt in diesen Fällen die bedingte Entlassung nach Verbüßung der halben Strafzeit, jetzt gilt (wie auch für kürzere Strafzeiten) die bedingte Entlassung nach Verbüßung von zwei Dritteln.<sup>5</sup>

**Tabelle 1: Gefangene in Schweden (exkl. Untersuchungshaft) zum Stichtag 1. Oktober 1997 und 1. Oktober 2004 (Sollbestand), Verteilung nach Deliktstyp**

	1997	2004	Veränderung
Gewaltdelikte (inkl. Raub)	1.255	1.999	+744
Drogendelikte	932	1.621	+689
Sexualdelikte	196	311	+115
Übrige Delikte	1.683	1.791	+108
<b>Alle Delikte</b>	<b>4.066</b>	<b>5.722</b>	<b>+1.656</b>

Quelle: KOS 2000, Tab. 4.7; 2004, Tab. 4.7.

Anm.: Im Jahr 1997 hatte die Gefangenenerate ein Minimum und im Jahr 2004 ein Maximum erreicht.

## 3. Gewalt

Dass Gewalt in den letzten Jahren stark zugenommen hat, gilt in Schweden als ein unumstößliches alltagspolitisches Faktum, obwohl sich dafür nur wenige systematische Belege erbringen lassen (zuletzt *Estrada 2005*; anders *Thome/Bir-*

5 Anfang Februar 2006 schlug die Regierung jedoch Maßnahmen vor, die der praktischen Wiedereinführung der vorzeitigen Entlassung nach Verbüßung der halben Strafzeit, wenn auch nur fakultativ, gleich kommen (*Justitiedepartementet 2006*). Die neuen Regelungen traten Anfang 2007 in Kraft (Rgbl. 2006, Nr. 432).

kel 2007<sup>6</sup>). Dagegen kann es als sicher gelten, dass Gewalt heute anders *erlebt* wird (von Hofer 2004b). Beispielsweise hat sich die Anzahl der wegen Körperverletzungsdelikten abgeurteilten Jugendlichen (15-17 Jahre) in den letzten 25 Jahren mehr als verdreifacht. Dieser starke Anstieg hat vorderhand nichts mit faktischen Verhaltensänderungen seitens der Jugendlichen zu tun (wie sich aus *Self-report*- und Opferuntersuchungen ergibt; Ward 1998; Estrada 2001; Brå 2006),<sup>7</sup> sondern er ist vor allem Ausdruck dafür, wie gesellschaftlich mit männlicher Aggression umgegangen wird.

Ähnliche Werteverstärkungen zeigen sich auch am anderen Ende des Gewaltspektrums – beim Gebrauch der lebenslangen Freiheitsstrafe für Mord. Trotz stabiler Mord- und Totschlagsraten (vgl. Abb. 5e) ist die Zahl der Lebenslänglichen in den schwedischen Gefängnissen stark angestiegen. Zum Stichtag 1. März 1983 hatte deren Anzahl 15 Gefangene betragen; im Dezember 2007 wurden 160 Lebenslängliche gezählt.<sup>8</sup> Der Anstieg hat zwei Erklärungen: Zum einen verurteilen die Gerichte nunmehr häufiger zu lebenslanger Freiheitsstrafe an Stelle von Einweisungen in rechtspsychiatrische Anstalten, zum anderen hatte das Justizministerium, das bis 2006 für Begnadigungen in Schweden zuständig war, im Jahr 1994 die Begnadigungspraxis geändert. Die Begnadigungspraxis unterlag dabei keiner richterlichen Nachprüfung, sondern stand im freien Ermessen der Regierung.<sup>9</sup> Während in den 1980er Jahren die durchschnittliche Strafzeit bis zur bedingten Entlassung etwa acht Jahre betrug, liegt sie heute zwischen zwölf und 17 Jahren – genaue Angaben fehlen.<sup>10</sup>

- 
- 6 Das Problem bei der von Thome/Birkel (2007) kürzlich vorgelegten Analyse der Entwicklung der Gewaltkriminalität in Schweden (1953-1997) ist, dass sie sich im Prinzip nur auf Daten aus der Polizeistatistik stützt (vgl. Tab. 3.1, S. 95) und Daten über selbstberichtete Gewalt, Opferuntersuchungen und alternative Quellen wie Todesursachen- und Krankenhausstatistiken außer Acht lässt. Die Darstellung enthält auch keine Referenzen zum innerschwedischen Diskussionsstand.
  - 7 Pfeiffers (1998) Analyse der schwedischen Verhältnisse ist nicht zutreffend.
  - 8 Vgl. *RSÄ* 1993, S. 136. Online unter: <http://www.kriminalvarden.se/sv/Statistik/> (letzter Zugriff 16.12.2009).
  - 9 Diese Praxis w jedoch 2006 geändert werden. Vgl. dazu Prop. 2005/06: 35, die Regierungsvorlage zum Gesetz über die Umwandlung der lebenslänglichen Freiheitsstrafe. Anm. der Hrsg.: Das Gesetz ist inzwischen in Kraft: Für Anträge auf die Umwandlung der lebenslange Freiheitsstrafe in eine zeitige Freiheitsstrafe ist das Landgericht *Örebro* zuständig. Der Antrag kann frühestens nach 10 Jahren gestellt werden, die Mindestverbüßungsdauer beträgt 18 Jahre (das entspricht der längstmöglichen zeitigen Freiheitsstrafe). Vgl. <http://www.sweden.gov.se/sb/d/9256/nocache/true/a/124123>.
  - 10 Vgl. HD B353-07 (HD = Höchstes Gericht). Der politische Charakter der lebenslangen Freiheitsstrafe zeigt sich deutlich an der starken Variation, die ihr Gebrauch in Skandinavien aufweist. Während Schweden und Finnland die lebenslange Freiheitsstrafe häufiger anwenden, wird sie in Dänemark sehr restriktiv gehandhabt. Auf Island ist sie gegenwärtig obsolet und in Norwegen wurde sie 1981 gänzlich abgeschafft.

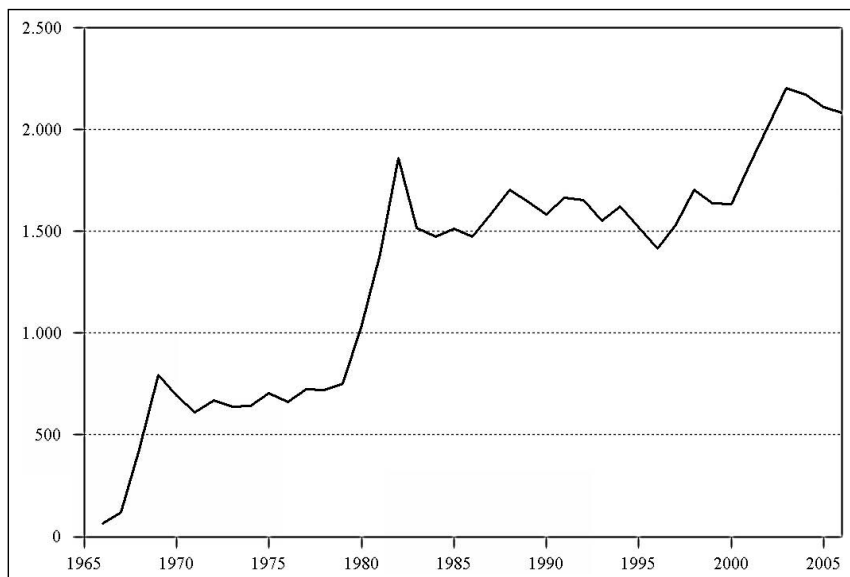
## 4. Drogen

Wie in anderen Ländern auch, hat die Drogenpolitik in Schweden einen starken Einfluss auf die kriminalpolitische Entwicklung insgesamt ausgeübt (Träskman 1995; 2004; Tham 2003; 2005). Dieses fand sich bereits bei dem überaus liberalen schwedischen Justizminister *Lennart Geijer* angelegt. In einer Rede vor Sozialarbeitern im finnischen Åbo im Sommer 1974 erklärte er:

*„Wir haben gegenwärtig etwa 3.500 Gefangene in den schwedischen Gefängnissen. Die Zahl ist in den letzten vier bis fünf Jahren ständig gesunken. Wir sind auf dem richtigen Weg. Ein weiterer Ausbau des ambulanten Strafvollzugs kann den Straffälligen helfen, innerhalb der Gesellschaft zu leben. Die [neulich beschlossene] Strafvollzugsreform hilft den meisten Gefangenen. Leider gibt es aber eine kleine Gruppe von Straftätern, die eine derartig negative Einstellung gegenüber den zwischenmenschlichen Spielregeln an den Tag gelegt haben, dass wir pessimistisch sind hinsichtlich der Möglichkeit, auf sie sozial einwirken zu können. Ihre Gefährlichkeit für uns alle gibt uns keine andere Wahl, als sie in Gefängnissen einzusperrn. Dabei handelt es sich um Drogendealer, schwere Gewaltverbrecher usw. Es sind etwa hundert oder ein paar hundert. Nicht zuletzt um Verständnis in der Bevölkerung für einen humanen Strafvollzug zu gewinnen, ist es erforderlich, dass die schwersten Verbrecher von den Möglichkeiten abgeschirmt werden, in der Gesellschaft wirken zu können“ (Geijer 1974; gekürzte Übersetzung des Verf.).*

Ähnlich wie die traditionell *restriktive* Alkoholpolitik basiert die schwedische Drogenpolitik auf dem *repressiven* Prinzip des Totalverbots. Der Komplex Drogenpolitik hat sich dabei als einer der starken Motoren für die praktische Etablierung repressiver kriminalpolitischer Praktiken erwiesen. Das gilt sowohl für die Verfolgungspraxis von Polizei und Staatsanwaltschaften (Kassman 1998), als auch für die Spruchpraxis der Gerichte, die bei Drogendelikten für skandinavische Verhältnisse lange Freiheitsstrafen verhängen (Träskman 2004; Victor 2007). Veränderungen haben aber auch die Gefängnisse selbst getroffen. Drogenfreie Gefängnisse sind nunmehr ein erklärtes politisches Ziel (Krantz/Hagman 2004, S. 6 f.), für das immer größere Sicherheitsmaßnahmen in Kauf genommen werden. Beispielsweise wurden Flugverbotszonen über fünf Gefängnisanstalten errichtet (Näringsdepartementet 2005), um der Gefahr vorzubeugen, dass Waffen, Drogen und Mobiltelefone von Helikoptern abgeworfen werden.

**Abbildung 2: Anzahl der wegen Drogendelikten zu Gefängnisstrafe Verurteilten, 1966-2006**



Quelle: Offizielle schwedische Kriminalstatistik.

## 5. Warum?

Für die geschilderten Entwicklungstendenzen dürfte vor allem der Umstand von Bedeutung sein, dass das Strafdenkens eine Renaissance in Schweden erlebt. Der Gedanke, Strafen und Strafrecht als *ultima ratio* einzusetzen, wenn andere Mittel ausgeschöpft sind, verliert zunehmend an politischer Bedeutung. Zu strafen gewinnt vielmehr – zumindest ideologisch – den Charakter einer *prima ratio* (Jareborg 1995).<sup>11</sup>

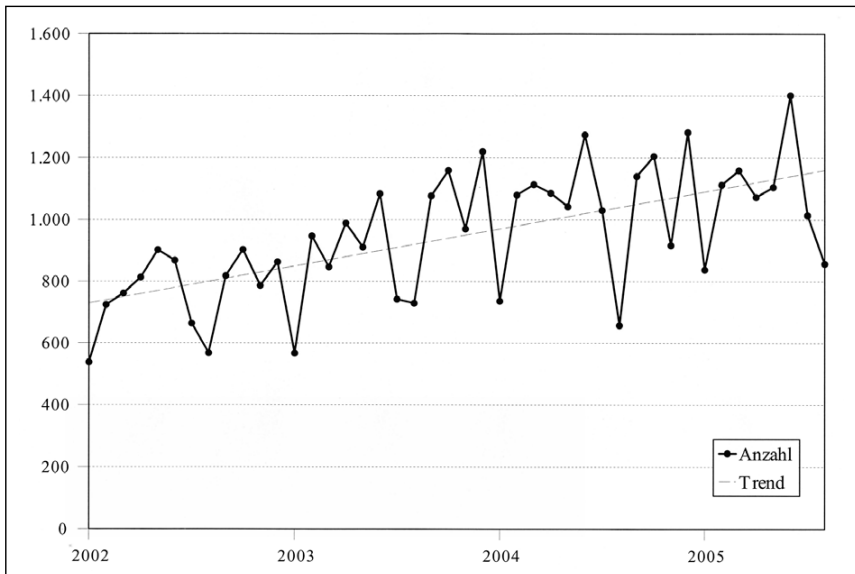
Auf dem Gebiet der *Gesetzgebung* geschieht dies vor allen Dingen in Form von Symbolgesetzgebung und als politische Zeichensetzung, dass von diesem oder jenem Verhalten öffentlich Abstand genommen werden müsse. Während in den 1970er Jahren Entkriminalisierungen und Strafmilderungen auf dem Programm gestanden hatten (Aspelin 2002), ist davon seit Mitte der 1980er Jahre nicht mehr die Rede. Kriminalisierungen und Strafverschärfungen sind das neue Motto (Tham 1995; Andersson u. a. 2001 passim; Lappi-Seppälä 2007).

11 Dies ist der Fall, obwohl das geltende Strafgesetzbuch seit 1989 eine Regelung enthält, wonach das Gericht insbesondere zu berücksichtigen hat, ob eine mildere Strafe als Gefängnis verhängt werden kann (Kapitel 30, § 4 schwStGB).

Bis Ende der 1990er Jahre kam dieser Trend in der praktischen *Strafverfolgung* jedoch nicht deutlich zum Ausdruck. Im Gegenteil: Die Gesamtzahl der gerichtlich verurteilten Personen sank von jährlich zirka 75.000 zu Anfang der 1980er Jahre auf ein Minimum von 54.000 im Jahr 1997. Erst danach ist die Zahl wieder angestiegen (auf ca. 61.000 Verurteilungen im Jahr 2006, wovon etwa 14.500 auf Freiheitsstrafen entfielen; *Kriminalstatistik* 2006, Tab. 4.1). Der Anstieg dürfte vor allem damit zu erklären sein, dass die polizeiliche und staatsanwaltschaftliche Ermittlungsarbeit – nach einer Periode umfassender Umorganisationen in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre – wieder effizienter geworden ist. Jedenfalls sind sowohl Polizei als auch Staatsanwaltschaften politische Vorgaben gemacht worden, ihren „Ausstoß“ zu erhöhen (*Justitiedepartementet* 2004, S. 1).

Auf der *Gerichtsebene* hat dies u. a. in einem Anstieg der Freiheitsstrafen (summiert in verhängten Jahren) resultiert, was sich anschaulich aus *Abb. 3* ergibt.

**Abbildung 3: Neuzugänge pro Monat im schwedischen Strafvollzug, Januar 2002 – August 2005: Summierte Länge der verhängten Freiheitsstrafen (in Jahren)**



Quelle: Schwedische Strafvollzugsbehörde. Unveröffentlichte Daten (mit Dank an *Karl Schlyter*).

Leider gibt es bislang auch keine Untersuchungen, die zeigen könnten, inwieweit der Gebrauch längerer Freiheitsstrafen auf reinen Strafschärfungen sei-

tens der Gerichte und/oder darauf beruht, dass die abgeurteilten Taten einen höheren Strafunwert aufweisen. Zusammengefasst deuten *Abb. 3* und *Abb. 1* an, dass sich die schwedische Gefangenenpopulation auf einem neuen Niveau (zirka 80 pro 100.000 der Wohnbevölkerung) einzupendeln beginnt.

Auf *politischer* Ebene wurde bis zur Mitte der 1960er Jahre in Schweden – wie in anderen Ländern auch (z. B. *Haggerty* 2004; *Ryan* 2005) – Kriminalpolitik im Wesentlichen vom Justizministerium im Zusammenspiel mit Experten betrieben. Die Kriminalpolitik stand über der Tagespolitik und war parteipolitisch kein Thema (*Lexbro* 2000). Eine erste Politisierung der Kriminalpolitik erlebte Skandinavien in den 1960er und 1970er Jahren durch die Etablierung von Gefangenen- und anderen „Klienten“-Bewegungen (*Mathiesen* 1974) sowie durch ein wachsendes Interesse der Medien für sozial- und kriminalpolitische Fragen (s. u.). Zu diesem Zeitpunkt unterschied sich Skandinavien jedoch deutlich von der Situation in den USA, wo bereits gegen Ende der 1960er Jahre Kriminalpolitik „von oben“ als Wahlkampfthema eingeführt worden war (*Beckett* 1997).

Während die Gefangenenbewegung in den 1980er Jahren stark geschwächt wurde und im Prinzip verschwand, etablierten sich neue Interessenorganisationen (wie beispielsweise Frauen- und Opferbewegungen; *Lindgren* 2004), und die bürgerlichen Parteien nahmen das Kriminalitätsthema – nach amerikanischem und englischem Vorbild – in ihre politische Agenda auf (*Estrada* 2004; *Lenke* 2007). Dabei wurde die Kriminalpolitik als konsensusbeförderndes Vehikel politischer Machtbeschaffung und Machterhaltung entdeckt. Wie die aktuellen Entwicklungen nicht nur in Schweden zeigen, ist deshalb sozialdemokratische<sup>12</sup> Regierungsmacht kein Garant mehr, dass eine zurückhaltende Kriminalpolitik betrieben wird. Auch für Sozialdemokraten geht es nun darum, Sicherheit und Ordnung zu schaffen (*Tham* 2001).

Eine zentrale Rolle in diesem Prozess der Umorientierung spielen – es ist die Periode der Privatisierung von Rundfunk und Fernsehen – die *Medien*, die in wachsendem Ausmaß ein Eigeninteresse an kriminalpolitischen Fragen entwickeln (*Pollack* 2003). Im Zuge einer allgemeinen Emotionalisierung („Entrüstungsjournalismus“) fällt dabei eine deutliche Schlagseite in Richtung auf Straf- und Vergeltungdenken auf. Dies äußert sich unter anderem in der vermehrt auftretenden *medialen* Kritik an Gerichtsurteilen sämtlicher Instanzen, einschließlich des Höchsten Gerichts. Darauf versucht die Rechtsprechung unter anderem mit einer verstärkten und expliziten „Medienstrategie“ zu reagieren, die die Kenntnisse und das Verständnis für die Aufgaben und Arbeitsweise der Gerichte erhöhen soll (*Domstolsverket* 2005, S. 7).

Die *Bürger* schließlich haben ihre Mediengewohnheiten stark verändert, was insbesondere für die jüngeren unter ihnen gilt. Die Bildmedien sind dabei zu den einflussreichsten Informationsvermittlern geworden. *Mathiesen* (2001) vertritt

---

12 Seit Oktober 2006 hat Schweden zudem eine bürgerliche Koalitionsregierung.



die Ansicht, dass diese Entwicklung dazu beigetragen habe, die Einstellungen zu Verbrechen und Strafe zu verändern.

„*People have become dependent on television and do not seek alternative sources of information. As a result, Mathiesen suggests, television culture has broken down the normative defenses that might have scaled back mass imprisonment policies. Beliefs of a humanitarian nature are pushed to the side by stereotypes, elaborate and systematic debate has been sidelined and the legitimacy of penal policy is decided by 'burlesque television shows'*” (Smith/Natalier 2005, S. 178).

So ziehen etwa Andersson u. a. (1993, S. 107) in einer Studie über Einstellungen und Wertungen der zwischen 1970 und 1979 Geborenen den Schluss, dass diese Generation – im Gegensatz zu ihren Eltern – eine sehr unversöhnliche Einstellung gegenüber Kriminalität hat.<sup>13</sup> Die 1970er, und vor allen Dingen die Männer unter ihnen, scheinen hinsichtlich von Verbrechen und Strafe eher eine Sichtweise zu vertreten, die im 19. Jahrhundert vorherrschend war. „*Law and order*“ und härtere Strafen sehen sie als ein wichtiges Kennzeichen ihrer idealen Zukunftsgesellschaft. Auch die internationalen Opferuntersuchungen deuten daraufhin, dass die Zahl der Befürworter der Gefängnisstrafe in Schweden in den letzten Jahren angestiegen ist (van Dijk u. a. 2007, Tab. C3.2).

Für die praktische Kriminalpolitik bedeuten alle diese Entwicklungen Folgendes: Während früher das Justizministerium die Aufgabe hatte, eine Balance zwischen mehr oder weniger deutlichen Behörden- und diffusen Allgemeininteressen (sowohl Täter als auch Opfer und Allgemeinheit betreffend) herzustellen, ist dieser Prozess nunmehr sehr viel komplizierter geworden. Das Zwei-Partner-Verhältnis ist durch ein Multi-Partner-Verhältnis ersetzt worden, in welchem die verschiedensten Interessen auszugleichen sind: die Interessen von Behörden, von politischen Parteien, von Interessengruppen, sowie von denen der Medien und der „Allgemeinheit“.

Dabei geraten kriminalpolitische Fragen immer häufiger ans Licht der Öffentlichkeit, was Lösungen befördert, die vielen Interessen gerecht werden – und das macht begreiflich, warum das Kollektiv der Straftäter der wirkliche Verlierer in diesem Prozess ist. Deren Position wird dadurch noch weiter geschwächt, dass immer häufiger das Argument vorgebracht wird, dass der Täter durch die Tat das Opfer gekränkt habe und dem Opfer durch die Bestrafung des Täters (sprich: Gefängnis) Genugtuung geleistet werde.<sup>14</sup> Exemplarisch lässt sich dies an einem Kommentar des zur *Liberalen Volkspartei* gehörenden ehemaligen Vorsitzenden des Rechtsausschusses des schwedischen Reichstags zeigen. Anlass war der Vorschlag des damaligen sozialdemokratischen Justizministers, die

13 Ähnlich Olausson (2006) für Norwegen und Kühnrich/Kania (2005) für Deutschland.

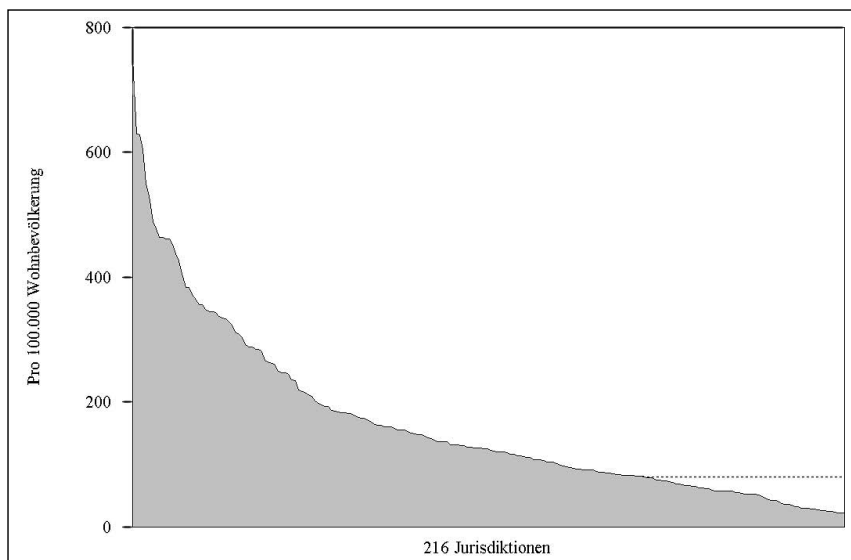
14 Auf Regierungsebene wurde dieser Gedanke erstmalig 1993 in einer kriminalpolitischen Schrift der damals bürgerlichen Regierung geäußert (Tham 2002, S. 585).

Verjährung bei Mord und Totschlag aufzuheben (gegenwärtig beträgt die Verjährungsfrist in Schweden 25 Jahre):

*„Ich finde diesen Vorschlag ganz wichtig [und er sollte auf alle schweren Gewaltverbrechen und insbesondere auf alle schweren Sexualverbrechen ausgedehnt werden], denn dadurch kann den Opfern und ihren Angehörigen auf ganz andere Weise Genugtuung geleistet werden [...] und ich finde, dass der Schutzbedarf der Täter dabei ganz, ganz gering ist, und deswegen darf keiner seiner Strafe nur deshalb entkommen, weil lange Zeit verstrichen ist.“ (Johan Persson in einem Interview mit dem schwedischen Rundfunk, gesendet am 04.01.2006).*

International gesehen sind die Gefangenenraten in Schweden (78 pro 100.000 Einwohner im 2. Quartal 2007) immer noch niedrig. In anderen Teilen der Welt ist das Leid und Elend, das die Gefängnisse verursachen, sehr viel größer – unter anderem in den USA und in Russland.

#### Abbildung 4: Weltweite Gefängnispopulation, ~ 2007



Quelle: *International Centre for Prison Studies (ICPS)*, <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/> (letzter Zugriff 29.12.2009).

Anm.: Die gebrochene Linie markiert die zirka 80 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung in Schweden.

Dennoch ist es bedrückend mit ansehen zu müssen, wie die schwedische Kriminalpolitik ihren ehemals international guten Ruf verspielt. Es ist ja nicht so, dass Freiheitsstrafen helfen, soziale Probleme zu lösen. Im Gegenteil: Strafen hält allzu leicht davon ab, nach alternativen und wirkungsvollen Maßnahmen zu suchen. An sechs Beispielen möchte ich dieses illustrieren (*von Hofer 2004c*). Sämtliche Beispiele handeln von Leben und Tod. Das Leben und die körperliche Unversehrtheit seiner Mitbürger zu schützen, ist eine der zentralen Aufgaben des Staates. Die gewählten Beispiele beziehen sich auf die langzeitliche Entwicklung der Säuglingssterblichkeit, des Selbstmordes, tödlicher Unfälle am Arbeitsplatz und im Straßenverkehr sowie auf Mord und Totschlag und Drogentote. In den ersten vier Fällen spielt Strafrecht heute keine Rolle mehr (Säuglingssterblichkeit, Selbstmord) oder nur eine sehr untergeordnete (Arbeitsplatz und Straßenverkehr), während in den beiden letzten Fällen (Mord und Totschlag, Drogen) dem Strafrecht eine ganz wichtige Bedeutung als Steuerungsmittel zugeschrieben wird.

Abbildung 5a: Die Entwicklung der Säuglingssterblichkeit, 1950-2000, pro 1.000 Lebendgeborene

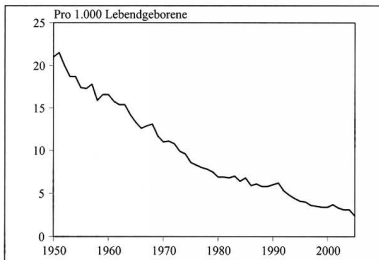


Abbildung 5b: Tödliche Unfälle am Arbeitsplatz, 1955-2005, pro 100.000 der Wohnbevölkerung

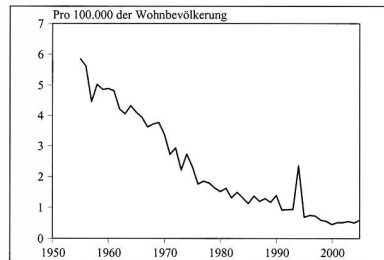


Abbildung 5c: Tote im Straßenverkehr, 1950-2005, pro 100.000 der Wohnbevölkerung

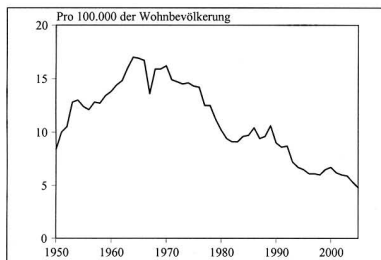


Abbildung 5d: Selbstmorde, 1950-2004, pro 100.000 der Wohnbevölkerung

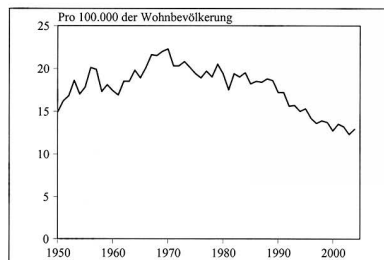


Abbildung 5e: Mord und Totschlag, 1950-2004, pro 100.000 der Wohnbevölkerung

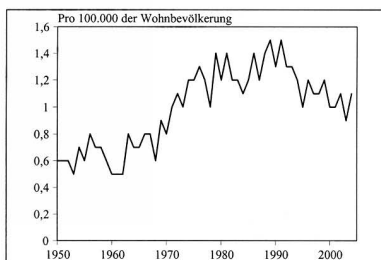
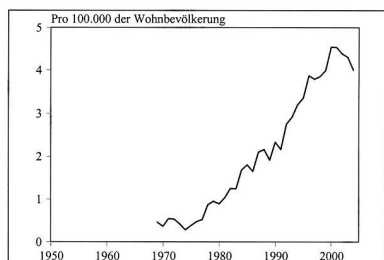


Abbildung 5f: Drogentote, 1970-2004, pro 100.000 der Wohnbevölkerung. (Drogenkonsum als primäre und sekundäre Todesursache)



Betrachtet man die Entwicklungen der sechs Regelungsgebiete zusammen, wird mit großer Deutlichkeit klar, wie wenig effektiv Maßnahmen sind, die sich vorrangig auf die Anwendung von Strafrecht verlassen. Die Wirkungen nicht-straftrechtlicher Maßnahmen auf dem Gebiet der Säuglingssterblichkeit, der Selbstmordverhütung, von Todesfällen am Arbeitsplatz und im Straßenverkehr sind dagegen schlicht beeindruckend.

Vor diesem Hintergrund und mit Rücksicht auf den allgemeinen Umstand, dass Strafschärfungen aus präventiver Sicht selten Marginalnutzen bringen (vgl. von Hirsch u. a. 1999), hat der Anstieg der Gefangenenzahlen in Schweden etwas überaus Paradoxes an sich. Er ist Ausdruck dafür, dass der Staat am Gebrauch der Strafe nicht nur festhält, sondern ihn sogar erhöht. Dies geschieht, obwohl sich die schwedische Kriminalpolitik offiziell dazu bekannt hat, evidenzbasierte Kriminalpolitik betreiben zu wollen (*Justizministerium* 1997, S. 31). Dies geschieht auch parallel zur einer Entwicklung, in der Strafen in anderen Gesellschaftsbereichen systematisch zurückgedrängt worden sind (vgl. *Haferkamp* 1984): Arbeitsverhältnisse sind seit langem von Strafen befreit; lediglich im öffentlichen Bereich haben sich Reste davon gehalten.<sup>15</sup> Das Militärstrafrecht – einst Motor der Strafrechtsentwicklung in Schweden (vgl. *Modéer* 1994) – wurde 1986 gänzlich abgeschafft. Ähnliches gilt für den Ausbildungsbereich: Grundschule, Gymnasium und Hochschule sind längst zu „straf(rechts)-freien“ Räumen geworden. Bestrafungen sind auch kein Leitprinzip in der Kindererziehung mehr.<sup>16</sup>

Warum ist auf dem Gebiet der Kriminalpolitik die Entwicklung gegenläufig? Ausgehend von der Vorstellung, dass sich Gefangenenraten als (sozio-)politische Konstrukte betrachten lassen (von Hofer 2003), erkläre ich mir diesen Widerspruch auf folgende Weise:

Die konkreten Objekte der Freiheitsstrafe sind die wirklich armen Mitbürger (die häufig auch noch an Missbrauchs- und psychischen Problemen leiden). Nicht selten sind sie nicht einmal Mitbürger, sondern „nur“ Ausländer.<sup>17</sup> Dass es vor allen Dingen die wirklich Armen sind, die in den Gefängnissen eingesperrt werden, wissen wir seit langem<sup>18</sup> und wird auch immer wieder von syste-

15 Vgl. Kapitel 20 schwStGB, das sogenannte Dienstverfehlungen regelt.

16 Siehe das bahnbrechende – nicht strafbewehrte – Verbot des schwedischen Familiengesetzbuchs (Kapitel 6, § 1; eingeführt 1979), wonach Kinder keiner körperlichen Bestrafung oder anderen kränkenden Behandlung ausgesetzt werden dürfen; vgl. hierzu *Frehsee* 2003.

17 Im Jahr 2006 waren 28% der Neuzugänge bzw. der täglichen Belegung (U-Haft nicht eingerechnet) ausländische Staatsbürger (*KOS* 2006, Tab. 4.12). Ausländische Staatsbürger in schwedischen Gefängnissen sind im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Wohnbevölkerung stark überrepräsentiert. Allgemein zum Thema „Ausländer und Kriminalität“ in Schweden, vgl. *Brå* (2005) mit einer englischen Zusammenfassung.

18 Das moderne Gefängniswesen in Schweden hat – wie in anderen Ländern auch – zwei historische Wurzeln: Zum einen diente es als Alternative für Todes- und Körperstrafen,

matischen Untersuchungen über die Lebensverhältnisse („*level-of-living surveys*“; Nilsson 2003) belegt. Ein Korrelat der Armut ist die politische Einflusslosigkeit (vgl. Vogel u. a. 1988, S. 228 f.), die im Falle von Ausländern auch rechtlich verankert ist – Ausländer haben z. B. kein Wahlrecht bei den Parlamentswahlen.<sup>19</sup> Während ehemals Interessengruppen und politische Parteien bereit waren, sich bisweilen stellvertretend für solche macht- und einflusslosen Gruppen einzusetzen, gibt es heute kaum noch jemanden, der deren Interessen wahrnimmt und vertritt (vgl. Adamson u. a. 2004). Wenn es um „Junkies“, Drogenhändler, Räuber, Mörder, „Frauenmisshändler“, Vergewaltiger, „Kinderschänder“, Schlepper, Schleuser, Menschenhändler oder Asylanten geht – wer will da noch das Strafrecht als *ultima ratio* ins Feld führen (vgl. Lautmann/Klimke 2004, S. 15)? Hinzukommt, dass die wirklich Armen ihrerseits nichts zum politischen Tausch anzubieten haben: weder ökonomisches noch soziales Kapital und nicht einmal Wählerstimmen, die ins Gewicht fallen könnten.

Was die *Sozialdemokratische Partei* in Schweden anbelangt, hat mein Kollege Henrik Tham die Abwendung so beschrieben (Tham 2001, S. 422):

*„This shift seems to have taken place around 1980 at a point when the trend towards the future, the electoral base of the Social Democrats faces losses of power, status and optimism. In this situation of increasing uncertainty about what tomorrow may bring and diminishing space for traditional political reform, the question of law and order will come to the fore. The crime problem will be perceived differently and so will be the solutions. Deviance will be pictured as a threat to the collective. Consensus and integration must be re-established. Traditional Social Democratic crime policy based on expertise and a Weberian means-end rationality is drifting towards a policy inspired by populism and a Durkheimian problem of order.“*

Aber auch eine so angesehene NGO wie *Amnesty International* scheint sich einem solchen Trend nicht mehr entziehen zu wollen, was sich aus der im Jahr 2004 gestarteten Kampagne „*Stoppt die Gewalt gegen Frauen*“ ersehen lässt. Acht der insgesamt 19 Forderungen der schwedischen Kampagne handeln davon, wie mit geänderten und erweiterten strafrechtlichen Maßnahmen mehr Männer als bisher angeklagt und verurteilt werden können (*Amnesty International* 2004, S. 53 f.).

Straftäter haben heute keine Freunde mehr, nur noch Feinde. In der realen Welt feiert man deshalb die Einweihung eines neuen Gefängnisses in Schweden mit folgenden Worten: „Mit Fanfarenstößen und schallendem Applaus wurde am 21. August [2007], die größte schwedische Gefängnisanstalt Salberga eingeweiht. Über 300 Personen waren anwesend um zu hören, was die geladenen Gäste zur Bedeutung des Gefängnisses für die Stadt Sala und für den Strafvoll-

---

zum anderen – und vor allen Dingen – war es eine Maßnahme der „Armenpolizei“ zur Kontrolle von gesellschaftlichen Randgruppen (von Hofer 1975).

19 Die Aberkennung der bürgerlichen Ehrenrechte wurde in Schweden 1936 abgeschafft.

zug heute und in der Zukunft zu sagen hatten.“<sup>20</sup> In der utopischen Welt hätte es dagegen geheißen: „Mit einem Sorgemarsch und unter betretenem Schweigen wurde am 21. August 2007 ein neuerliches Denkmal für die missglückte staatliche Kriminalpolitik eingeweiht: Salberga, die größte schwedische Gefängnisanstalt.“

## Literatur:

- Adamson, M., Grip, L., Modig, C., Nestius, H.* (2004) (Hrsg.): När botten stack upp. Om det utslagnas kamp för frihet och människovärde [Über den Kampf der Randständigen für Freiheit und Menschenwürde]. Hedemora: Gidlunds förlag.
- Amnesty International* (2004): Mäns våld mot kvinnor i nära relationer. En sammanställning om situationen i Sverige [Die Gewalt von Männern gegen Frauen in nahen Beziehungen].  
*Onlinepublikation:* [http://www2.amnesty.se/svaw.nsf/19april2004/\\$File/svenskrapport.pdf](http://www2.amnesty.se/svaw.nsf/19april2004/$File/svenskrapport.pdf) (letzter Zugriff 30.11.2009).
- Andersson, Å. E., Fürth, T., Holmberg, I.* (1993): 70-talister. Om värderingar förr, nu och i framtiden [Die in den 70ern Geborenen]. Stockholm: Natur och kultur.
- Andersson, U., Örnemark Hansen, H., Jönsson, S., Träskman, P. O., Wong, C.* (2001): Svensk krönika 1991-2001 [Schwedische Chronik über Gesetzesänderungen auf dem Gebiet des Strafrechts]. Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab 88, S. 51-65.
- Aspelin, E.* (2002): Kriminaliseringens gränser. Visionära funderingar [Die Grenzen der Kriminalisierung. Visionäre Überlegungen]. In: Asp, P., Herlitz, C. E., Holmqvist, L. (Hrsg.): Flores juris et legum. Festskrift till Nils Jareborg. Uppsala: Iustus förlag, S. 45-57.
- Beckett, K.* (1997): Making Crime Pay. Law and order in contemporary American politics. New York, Oxford: Oxford University Press.
- Brå (Brottsförebyggande rådet)* (2005): Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet [Kriminalität von in Schweden und im Ausland geborenen Personen. Mit einer englischen Zusammenfassung]. Rapport 2005, 17. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå (Brottsförebyggande rådet)* (2006): Sveriges officiella statistik [Kriminalstatistik]. Rapport 2006. Stockholm.
- Brå (Brottsförebyggande rådet)* (2007): Sveriges officiella statistik [Kriminalstatistik]. Rapport 2007. Stockholm.

---

20 Vgl. <http://www.kriminalvarden.se/sv/Medier/Nyhetsarkiv> (letzter Zugriff 15.01.2010). Übersetzung des Autors.

- Cavadino, M., Dignan, J.* (2006): *Penal Systems. A Comparative Approach.* London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- van Dijk, J., Manchin, R., van Kesteren, J., Nevala, S., Hideg, G.* (2007): *The Burden of Crime in the EU. Research Report: A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety (EU ICS) 2005.* Gallup Europe/UNICRI/Max-Planck-Institut/CEPS/GeoX.  
*Onlinepublikation:* <http://www.gallup-europe.be/euics/Xz38/downloads/EUICS%20-%20The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf> (letzter Zugriff 15.12.2009).
- Domstolsverket* (2005): *Årsredovisning 2004 [Jahresbericht 2004 des Reichsamts für Gerichtswesen].* Jönköping: Domstolsverket.
- Estrada, F.* (2001): *Juvenile Violence as a Social Problem.* *British Journal of Criminology* 41, S. 639-655.
- Estrada, F.* (2004): *The Transformation of the Politics of Crime in High Crime Societies.* *European Journal of Criminology* 1, S. 419-443.
- Estrada, F.* (2005): *Trends in violence in Scandinavia according to different indicators.* *British Journal of Criminology* 46, S. 486-504.
- ESV* (2007): *Tidsserier Statsbudgeten 2007 [Zeitreihen für den Haushaltsplan 2007].* Sveriges officiella statistik. 26. Ekonomistyrningsverket.  
*Onlinepublikation:* <http://www.esv.se/> unter [statensfinanser/arkiv](#) (letzter Zugriff 17.01.2010).
- Frehsee, D.* (2003): *Einige Daten zur endlosen Geschichte des Züchtigungsrechts.* In: Schild, W. (Hrsg.): *Der Rechtsstaat verschwindet. Strafrechtliche Kontrolle im gesellschaftlichen Wandel von der Moderne zur Postmoderne.* Gesammelte Aufsätze. Berlin: Duncker & Humblot, S. 121-141.
- Geijer, L.* (1974): *Anförande vid svenska och finska socialtjänstemannaförbundens studiedagar. Åbo 1974-08-05 [Rede auf den Studientagen der schwedischen und finnischen Sozialarbeiterverbände in Åbo am 5. August 1974].* Unveröffentlichtes Redemanuskript.
- Haferkamp, H.* (1984): *Herrschaftsverlust und Sanktionsverzicht.* *Kriminologisches Journal* 16, S. 112-131.
- Haggerty, K. D.* (2004): *Displaced expertise: Three constraints on the policy-relevance of criminological thought.* *Theoretical Criminology* 8, S. 211-238.
- Heber, A.* (2007): *Var rädd om dig! Rädsla för brott enligt forskning, intervju-personer och dagspress [Dissertation über die Angst vor Verbrechen mit einer engl. Zusammenfassung].* *Kriminologiska institutionens avhandlingsserie nr 23.* Stockholm: Stockholms universitet.
- von Hirsch, A., Bottoms, A. E., Burney, E., Wikström, P. -O.* (1999): *Criminal Deterrence: An Analysis of Recent Research.* Oxford: Hart Publishing.
- von Hofer, H.* (1975): *Die Entwicklung der Freiheitsstrafe in Schweden.* *Kriminologisches Journal* 7, S. 278-290.



- von Hofer, H.* (2003): Prison Populations as Political Constructs: the Case of Finland, Holland and Sweden. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 4, S. 21-38.
- von Hofer, H.* (2004a): Crime and Reactions to Crime in Scandinavia. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 5, S. 148-166.
- von Hofer, H.* (2004b): Gewaltsensibilität, Gewaltschutzbewegung und Kriminalstatistik. In: Hanak, G., Pilgram, A. (Hrsg.): Phänomen Strafanzeige. Jahr für Rechts- und Kriminalsoziologie '03. Baden-Baden: Nomos, S. 17-29.
- von Hofer, H.* (2004c): Lechts und Rinks: Schwedische und skandinavische Kriminalpolitik zwischen Moderne und Postmoderne. 9. Christian Broda Vorlesung 2004. Wien: Neustart/Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie.
- von Hofer, H., Marvin, R.* (2001): Sweden. In: van Zyl Smit, D., Dünkel, F. (Hrsg.): Imprisonment Today and Tomorrow. International Perspectives on Prisoners' Rights and Prison Conditions. Den Haag: Kluwer Law International, S. 634-652.
- Jareborg, N.* (1995): What Kind of Criminal Law Do We Want? On Defensive and Offensive Criminal Law Policy. In: Snare, A. (Hrsg.): Beware of Punishment. On the Utility and Futility of Criminal Law. *Scandinavian Studies in Criminology* 14, S. 17-36.
- Justitiedepartementet* (2004): Budgetproposition 2005. Faktablad om budgetpropositionen för 2005 som överlämnades till riksdagen den 20 september 2004 [Der Haushaltsplan für 2005]. Stockholm: Regeringskansliet.
- Justitiedepartementet* (2006): Individen i centrum med ny kriminalvårdslag [Der einzelne Gefangene im Mittelpunkt des neuen Strafvollzugsgesetzes]. Pressemitteilung vom 02.02.2006, Justitiedepartementet.
- Kassman, A.* (1998): English Summary: The Police and the Drug Problem. From National Actions Against Drug Profiteers Towards Locally Based Disturbances of Drug Abuse. Polisen och narkotikaproblemet. Från nationella aktioner mot narkotikaprofitörer till lokala insatser för att störa missbruket. Acta Universitatis Stockholmsensis. Stockholm Studies in Sociology. N.S. 6. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- KOS* (2000): Kriminalvårdens Officiella Statistik 2000 [Amtliche Strafvollzugsstatistik 2000]. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- KOS* (2004): Kriminalvård och statistik 2004 [Amtliche Strafvollzugsstatistik 2004]. Norrköping: Kriminalvårdsstyrelsen.
- KOS* (2006): Kriminalvård och statistik 2006 [Amtliche Strafvollzugsstatistik 2005]. Norrköping: Kriminalvården.
- Krantz, L., Hagman, K.* (2004): Kriminalvårdens redovisning om drogsituationen 2003 [Bericht der Strafvollzugsbehörde über die Drogensituation 2003]. Norrköping: Kriminalvården.

- Kühnrich, B., Kania, H.* (2005): Attitudes Towards Punishment in the European Union.  
*Onlinepublikation:* <http://www.europeansafetyobservatory.eu/doc/Punitiveness.pdf> (letzter Zugriff 10.02.2010)
- Lappi-Seppälä, T.* (2007): Penal Policy in Scandinavia. In: Tonry, M. (Hrsg.): Crime and Justice: A Review of Research. Bd. 36: Crime, Punishment, and Politics in a Comparative Perspective. Chicago: University of Chicago Press, S. 217-295.
- Lautmann, R., Klimke, D.* (2004): Punitivität als Schlüsselbegriff für eine Kritische Kriminologie. In: Lautmann, R., Klimke, D., Sack, F. (Hrsg.): Punitivität. Kriminologisches Journal 36, 8. Beiheft, S. 9-29.
- Lenke, L.* (2007): Kriminalpolitik som partipolitisk „högerprojekt” – en evig självklarhet [Kriminalpolitik als parteipolitisches Projekt der „Rechten” – eine unveränderliche Selbstverständlichkeit]? In: Festschrift för Henrik Tham. Stockholm: Kriminologiska institutionen, S. 225-240.
- Lexbro, L.* (2000): Konflikt eller konsensus? Kriminalpolitiken och riksdagen 1946-1965 [Konflikt oder Konsens? Kriminalpolitik im schwedischen Reichstag 1946-1965]. Nordisk Tidskrift för Kriminologisk Vetenskap 87, S. 48-58.
- Lindgren, M.* (2004): Brottsoffer i rättsprocessen. Om idela brottsoffer och goda myndigheter [Verbrechensopfer im Rechtsprozess. Mit engl. Zusammenfassung]. Stockholm: Jure Förlag.
- Mathiesen, T.* (1974): The Politics of Abolition. Essays in political action theory. Scandinavian Studies in Criminology, Band 4. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mathiesen, T.* (2001): Television, public space and prison population. A commentary on Mauer and Simon. In: Garland, D. (Hrsg.): Mass Imprisonment. Social Causes and Consequences. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications, S. 28-34.
- Justizministerium* (1997): Our Collective Responsibility. A National Programme for Crime Prevention. Published by the National Council for Crime Prevention Sweden. BRÅ-report 1997. Stockholm: National Council for Crime Prevention.
- Modéer, K.-Å.* (1993): Stormakttidens stränge domare [Der strenge Richter der Großmachtzeit]. In: Björnsson, A. (Hrsg.): Vad våldet har skapat. Om brott och straff i svensk och europeisk historia. Stockholm: Carlssons, S. 51-62.
- Näringsdepartementet* (2005): Flygförbud över fem fångelser. [Flugverbot über fünf Gefängnissen]. Pressemitteilung 17.11.2005.
- Nilsson, A.* (2003): Living Conditions, Social Exclusion and Recidivism Among Prison Inmates. Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention 4, S. 57-83.

- Olaussen, L. P.* (2006): Mer utbredt aksept for fengselsstraf i den norske befolkningen. *Nordisk Tidsskrift for Kriminalvidenskab* 93, S. 160-180.
- Pfeiffer, C.* (1998): Juvenile Crime and Violence in Europe. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime and Justice*. Bd. 23: *An Annual Review of Research*. Chicago: University of Chicago Press, S. 255-328.
- Pollack, E.* (2003): Juvenile Crime and the Swedish Media in an Historical Perspective. A Series of Contextualised, Cross-Sectional Studies of the Years 1955, 1975 and 1995. In: *Media Research in Progress: JMK Conference Contributions 2002*. Stockholm Media Studies 1. Stockholm: JMK/Stockholm University, S. 184-202.
- RSÅ* (1993): *Rättsstatistisk Årsbook 1993* [Statistisches Jahrbuch der Justiz 1993]. Sveriges officiella statistik. Stockholm: Statistiska centralbyrån.
- Ryan, M.* (2005): Engaging with punitive attitudes towards crime and punishment. Some strategic lessons from England and Wales. In: Pratt, J., Brown, D., Brown, M., Hallsworth, S., Morrison, W. (Hrsg.): *The New Punitiveness. Trends, theories, perspectives*. Cullompton: Willan Publishing, S. 139-149.
- Smith, P., Natalier, K.* (2005): *Understanding Criminal Justice. Sociological Perspectives*. London, Thousand Oaks, New Delhi: Sage Publications.
- SOU* (2005): *Säkert inlåst? En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004* [Sicher eingesperrt? Eine Untersuchung der Fluchten aus den Gefängnissen Kumla, Hall, Norrtälje und Mariefred im Jahr 2004]. Stockholm: Justitiedepartementet.
- Tham, H.* (1995): From treatment to just deserts in a changing welfare state. In: Snare, A. (Hrsg.): *Beware of punishment: On the utility and futility of criminal law*. Scandinavian Studies in Criminology 14. Oslo: Pax, S. 89-122.
- Tham, H.* (2001): Law and Order as a leftist project? The Case of Sweden. *Punishment and Society* 3, S. 409-426.
- Tham, H.* (2002): Brottslingen – vinnare eller förlorare [Der Verbrecher – Gewinner oder Verlierer]? In: Asp, P., Herlitz, C. E., Holmqvist, L. (Hrsg.): *Flores juris et legum. Festskrift till Nils Jareborg*. Uppsala: Iustus förlag, S. 583-593.
- Tham, H.* (2003) (Hrsg.): *Researchers on Swedish Drug Policy*. Stockholm: Stockholm University, Department of Criminology.
- Tham, H.* (2005): Swedish Drug Policy and the Vision of the Good Society. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 6, S. 57-73.
- Thome, H., Birkel, C.* (2007): *Sozialer Wandel und Gewaltkriminalität. Deutschland, England und Schweden im Vergleich, 1950-2000*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- 
- Träskman, P. O.* (1995): The Dragon's Egg – Drugs-related Crime Control. In: Snare, A. (Hrsg.): Beware of Punishment. Scandinavian Studies in Criminology 14, S. 147-172.
- Träskman, P. O.* (2004): Drug Control and Drug Offences in the Nordic Countries: A Criminal Political Failure too often Interpreted as a Success. Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention 5, S. 236-256.
- Victor, D.* (2007): Narkotikapolitikens gärningsmän och offer [Täter und Opfer der Drogenpolitik]. Festschrift till Henrik Tham. Stockholm: Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen, S. 405-426.
- Ward, M.* (1998): Barn & brott av vår tid? Självdeklarerad ungdomsbrottslighet 1971 och 1996 [Selbstberichtete Jugendkriminalität 1971 und 1996]. Licentiatuppsats. Stockholm: Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen.
- Vogel, J., Andersson, L.-G., Davidsson, U., Häll, L.* (1988): Inequality in Sweden. Trends and Current Situation. Living Conditions 1975-1985. Report No 58. Stockholm: Statistics Sweden.



# Slowenien

*Dragan Petrovec, Alenka Šelih*

## 1. Entwicklung der Gefangenenpopulation seit 1980

Im Laufe der 1980er Jahre hatte Slowenien eine stabile Gefangenenpopulation zu verzeichnen. In den Gefängnissen befanden sich ca. 1500 Gefangene (stichtagsbezogen jeweils zum 31.12.), darunter Erwachsene und Jugendliche, Untersuchungshäftlinge und Personen, die eine kurze Freiheitsstrafe (*short term*) wegen einer Übertretung (*minor offence*) zu verbüßen hatten. Die Gefangenenrate lag zu dieser Zeit bei 66-78 Gefangenen pro 100.000 Einwohner, was dem westeuropäischen Durchschnitt entsprach. Dies änderte sich in den Zeiten des großen sozialen Umbruchs. Bereits während der Unruhen 1991-1993 waren die Zahlen rückläufig und erreichten 1996 einen Tiefpunkt von 31 Gefangenen pro 100.000 Einwohner.

Seitdem ist ein steter Zuwachs zu verzeichnen. 2003 betrug die Gefängnispopulation mehr als 1000 Gefangene, was einer Gefangenenrate von 55/100.000 Einwohner entsprach, 2008 lag sie bei 65 (vgl. *Tab. 1*), was einem Zuwachs von 35% seit 1990 entspricht.

**Tabelle 1: Gefangene auf 100.000 Einwohner (1990-2008)**

1990	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2003	2004	2005	2006	2007	2008
48	41	31	39	38	50	58	55	54	59	65	66	65

Quelle: *International Center for Prison Studies*, World Prison Brief, Internet-Publikation, [http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/world\\_brief.html](http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/world_brief.html).

Bezüglich der jährlichen Inhaftierungszahlen zeigt sich ein ähnliches Bild. 1980 gelangten 1.875 Erwachsene und Jugendliche in ein Gefängnis. Eine abnehmende Tendenz zeigte sich in den folgenden 15 Jahren, indem z. B. im Jahr 1996 lediglich 510 Personen zu einer Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt wurden. Bis 2003 stiegen diese Werte wieder auf 973 jährlich zu unbedingter

Freiheitsstrafe Verurteilten. Die Inhaftierungsrate betrug 1980 98/100.000 Einwohner, sank bis 1996 auf 26 und stieg wiederum bis 2006 auf 53 (vgl. unten *Tab. 4*).

In den letzten Jahren ist eine deutliche Tendenz zu erkennen, vermehrt längere Freiheitsstrafen zu verhängen, womit die zunehmende Zahl an Gefängnisinsassen zum Teil erklärt werden kann. Dies wiederum hängt mit einer gestiegenen Orientierung an einer repressiven Kriminalpolitik zusammen, die Mitte der 1990er Jahre einsetzte. Die Gesellschaft reagierte sensibler auf bestimmte Verbrechen (Sexual- und Gewaltdelikte). Insbesondere in Wahlkampfzeiten avancierte die Kriminalpolitik damit zu einem wichtigen politischen Instrument.

## **2. Überblick zur Kriminalitätsentwicklung, Kriminalpolitik, zu Strafrechtsreformen und zur Sanktionspraxis**

### **2.1 Entwicklung des Strafrechtssystems**

Zwischen 1945 und 1991 war das slowenische Strafrecht Teil des jugoslawischen Rechtssystems. Die Gesetzgebung Sloweniens war in den zentral organisierten Staat eingebunden, in dem auch die Rechtsprechung der einzelnen Republiken beschränkt war. Um eine gewisse Eigenständigkeit zu wahren, gab sich Slowenien in den Jahren 1974 bis 1977 eine eigene Verfassung und ein eigenes Strafrecht, welche neben der Bundesverfassung und -gesetzgebung bestanden. 1991 erlangte Slowenien die Unabhängigkeit. Das erste slowenische Strafrechtsgesetzbuch und eine neue Strafprozessordnung traten am 1.1.1995 in Kraft.

Rückblickend ist festzuhalten, dass es nach dem zweiten Weltkrieg nicht gelang sofort ein neues, angemessenes Strafrecht zu entwickeln. Dennoch schienen die provisorischen Vorschriften des slowenischen Strafrechts von 1930 für die neue sozialistische Struktur nicht akzeptabel, obwohl dieses Strafrechtsgesetzbuch überwiegend modern und im Geiste europäischer Strafrechtsreformen geschrieben wurde. Dies galt jedoch nicht für bestimmte Strafvorschriften (Gesetz zum Schutze des Staates) und die repressive Strafrechtspolitik insgesamt, die durch die herrschende Klasse genutzt worden waren um deren Stellung zu erhalten und Nichtkonformisten anzuklagen. Ein 1945 erlassenes Gesetz erlaubte schließlich den Gebrauch von Vorkriegsgesetzen, es sei denn, diese standen in Konflikt zur Verfassung oder zu anderen Vorschriften, die nach 1945 erlassen wurden. In der Folgezeit traten einzelne Gesetze, die verschiedene Bereiche des Strafrechts abdeckten, in Kraft. 1947 verabschiedete die jugoslawische Generalversammlung den ersten Teil des Strafrechtsgesetzbuches, welcher aus politischen Gründen dem sowjetischen Strafrechtsgesetzbuch nachgebildet war.

Als Resultat wachsender professioneller und politischer Erfahrungen wurde die Zusammenarbeit mit der Sowjetunion in den folgenden Jahren schwächer. 1951 wurde dann ein Strafrechtsgesetz beschlossen, das wie das Gesetz von 1930 der

europäischen Strafrechtsgesetzgebung ähnelte. Die bedeutendste Veränderung erfolgte 1959. Eine Gesetzesänderung brachte eine Lockerung der Sanktionen, die Beseitigung der lebenslangen Freiheitsstrafe und die Einführung der richterlichen *Ermahnung* für Fälle, in denen eine begründete Annahme bestand, dass das Ziel der Bestrafung auch ohne die Auferlegung einer Strafe erreicht werden konnte.<sup>1</sup> Auch diverse andere Sicherheitsmaßnahmen wurden eingeführt. Verschiedene europäische Theoretiker wie z. B. *Marc Ancel* betrachteten das jugoslawische Strafrecht als modern und demokratisch.<sup>2</sup>

Ein Jahrzehnt später begann sich die gestärkte jugoslawische Föderation zu lockern. Ein größerer Teil der Rechtsprechung wurde auf die Republiken und die autonomen Provinzen verlagert. 1974 wurde die Verfassung der sozialistischen Republik Jugoslawien mit der Hoffnung geändert, das Recht und die Verantwortung der sozialistischen Republiken und der autonomen Provinzen für ihre eigene Entwicklung zu stärken (vgl. *Constitution Socialist Federal Republic of Yugoslavia SFRY* 1974, S. 52).

Diese Verfassung legte die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes, der Republiken und der Provinzen fest. Dem Bund wurde das Recht gegeben, allgemeine Bedingungen und Prinzipien bezüglich des Sanktionensystems insgesamt und generelle Vorschriften über die Anwendung erzieherischer und strafender Maßnahmen in Bezug auf Vergehen (*minor offences*) zu regeln. Außerdem beinhaltete die Bundeskompetenz sowohl die Festlegung von Straftaten gegen die Grundordnung der sozialistischen Verfassung Jugoslawiens und die Sicherheit des Landes, Straftaten gegen die Menschlichkeit und das Völkerrecht und gegen die Armee, als auch das Recht das Strafverfahren zu regeln, ferner die Regelung von Amnestien und Gnadenakten, die nach einem Bundesgesetz definiert sind (*Constitution SFRY* 1974, S. 231). Bezüglich der Kompetenzverteilung zwischen Bund und den einzelnen Republiken hat sich die herrschende Meinung entwickelt, dass die Gesetzgebungskompetenz der Republiken und Provinzen „ursprünglich“ ist und die des Bundes abgeleitet.<sup>3</sup>

Die Entwürfe der Strafrechtskodifikationen der Republiken und Provinzen unterscheiden sich in hohem Maße, da sie in den unterschiedlichen sozialen Standards und Werten der verschiedenen Regionen Jugoslawiens wurzeln. Obwohl die Verfassung keine Harmonisierung der verschiedenen Strafrechte forderte, wurde dies dennoch durch Vereinbarungen aller Föderationsmitglieder vorgenommen, um eine größere Einheit der Gesetzgebung zu erreichen.<sup>4</sup> Diese Harmonisierung war notwendig geworden, da es vom Standpunkt des einzelnen Bürgers kaum verständlich war, dass einzelne Taten in Teilen des Landes straf-

---

1 *Bavcon/Šelih* 1995, S. 70.

2 *Bavcon* 1994, S. 290.

3 *Bavcon* 1982, S. 30.

4 *Bavcon* 1982, S. 30 f.



beweht sein sollten und in der anderen nicht, oder warum sich die Strafen jeweils unterschieden. In diesem Sinne regelte die slowenische Strafgesetzgebung die folgenden Bereiche: Bedingte Strafen mit Überwachung (Bewährung), erzieherische Maßnahmen, Anwendung von Strafmaßnahmen (Allgemeiner Teil) und spezielle Straftatbestände, wie z. B. Straftaten gegen Leib und Leben, gegen Persönlichkeitsrechte und die persönliche Freiheit, gegen die Ehe, Familie und den Jugendschutz, gegen die sexuelle Selbstbestimmung, gegen die Gesundheit, die Umwelt, gegen öffentliches und privates Eigentum, gegen die öffentliche Ordnung und den Frieden und schließlich gegen die Sicherheit des öffentlichen (Straßen-)Verkehrs (Besonderer Teil).

Trotz der Harmonisierung gab es Diskrepanzen zwischen den einzelnen Republiken und Provinzen. Diese Unterschiede wurden teilweise damit begründet, dass es ein unterschiedliches Bedürfnis von Schutz durch das Strafrecht gäbe und die politische Wahrnehmung von Kriminalität und die Interpretation des Strafrechts allgemein verschieden seien.<sup>5</sup> Diese Annahmen der Strafrechtsexperten, die von unterschiedlichen Auffassungen von Kriminalpolitik und von der Rolle des Strafrechts ausgingen, stellten sich als richtig heraus.

In den 1980er Jahren fanden zwei gegenläufige Prozesse in Jugoslawien statt. Im Süden des Landes kam es zu einer Verschärfung der Strafpolitik und zu einer Vereinheitlichung, im Norden dagegen zu einem Prozess der Demokratisierung. Im Gegensatz zu den späten 1970er Jahren wurden nun Straftaten wie „feindliche Propaganda“ und „verbale politische Delikte“ in Slowenien nicht länger verfolgt.<sup>6</sup> Ein Beweis für die variierenden Vorstellungen im Strafrecht und der Strafpolitik in den jugoslawischen Gebieten ist der Umgang mit der Todesstrafe. In Slowenien wurde die Todesstrafe zum letzten Mal im Jahr 1957 vollstreckt. Danach ist von einer De-facto-Abschaffung auszugehen, während in anderen Republiken Jugoslawiens die Todesstrafe jährlich noch mehrere Male vollstreckt worden ist. Durch Beschränkungen politischer Freiheiten und die Häufigkeit politisch motivierter Prozesse überschritten andere jugoslawische Republiken weiterhin ihre rechtlichen Befugnisse und verwendeten das Strafrecht als Instrument zur politischen Machterhaltung.

Sowohl die verschiedenen politischen, als auch ökonomischen Veränderungen führten schließlich zum Bruch der Föderation und den Unabhängigkeitsbestrebungen einiger Republiken.

## 2.2 Neue Strafgesetzgebung in Slowenien

Es scheint, dass die slowenische Strafgesetzgebung, genauso wie die gesamte Rechtsanwendung und Rechtsprechung, der starken Versuchung des Rechts-

---

5 *Srzentić u. a.* 1981.

6 *Bavcon* 1992, S. 2 f.

missbrauchs widerstand. Dies beruht auf einer Tradition, die gekennzeichnet ist durch ein vergleichsweise tolerantes Verhältnis zum Strafen, wie auch durch die Tatsache, dass sich die politischen Umstände in Slowenien stark von denen anderer jugoslawischer Republiken und anderer osteuropäischer Länder unterschieden. Als andere Regime zusammenbrachen, wurde viel angestaute Energie frei. Solche Energien sind nicht immer in Einklang zu bringen mit einer bedachten und toleranten Strafrechtsentwicklung. Trotzdem soll angemerkt werden, dass auch in Slowenien ein starker Druck sowohl aus einer aggressiven öffentlichen Meinung als auch aus gewissen politischen Kreisen aufkam. Nachdem es nicht gelang eine neue Strafrechtsgesetzgebung sofort zu verabschieden als Slowenien 1991 unabhängig wurde, wurde in der Bevölkerung starke Kritik laut über den Umstand, dass Slowenien weiterhin das Recht Jugoslawiens anwendet – eines Landes, das Menschenrechte verletzte und verantwortlich war für die bewaffnete Aggression gegenüber Slowenien – und sich auf diese befängene Interpretation der Verfassung und des Rechts stützte.

Diese Kritik an der Anwendung jugoslawischer Gesetze war gerechtfertigt. Trotzdem führte dies nicht zu einer Verletzung von Rechten. Es wäre nicht gerecht, die slowenische Praxis mit derjenigen anderer jugoslawischer Republiken zu vergleichen. Waren systematische Menschenrechtsverletzungen bis zu diesem Zeitpunkt in Slowenien nicht aufgetreten, so war es auch unwahrscheinlich, dass sich dies nach Erreichung der Unabhängigkeit ändern würde. Doch solche Argumente vermochten es nicht, andersdenkende Repräsentanten der öffentlichen Meinung zu überzeugen. Die Stärke der öffentlichen Meinung, welche im Bereich der Strafpolitik generell sehr aggressiv ist, spiegelte sich im Parlament wieder. Ein Teil der Abgeordneten verteidigte die Idee von langen Gefängnisstrafen, entweder im Sinne einer lebenslangen Freiheitsstrafe oder zumindest einer Strafe von 30 Jahren. In diesem Fall wurde erfolgreich eine Balance geschaffen zwischen den Rufen nach Vergeltung und den Anforderungen an ein zivilisiertes Strafrecht. Das Begehren nach härteren Strafen wurde nicht akzeptiert. Die meisten Sanktionen für Individualstraftaten waren geringer, als die Sanktionen, die in früheren Gesetzen beschrieben wurden. Dennoch konnten sich moderne Ideen neuen Veränderungen nur einige Jahre erwehren.

Nach dem Erringen der Unabhängigkeit benötigte Slowenien ungefähr drei Jahre, um eine neue eigene Strafrechtsgesetzgebung zu entwickeln. Betrachtet man lediglich diesen Zeitraum, so lässt sich nicht leicht beurteilen, ob dies zu schnell oder zu langsam geschah. Das Strafrecht sollte ein gut bedachtes System von Regelungen sein, in dem es nicht so oft zu Veränderungen kommt, wie dies in anderen Rechtsbereichen geschieht. Strafrecht beinhaltet solche Vorschriften, die die Anforderungen an den Gebrauch von Gewalt gegen Individuen definieren und rechtfertigen und nicht nur den Schutz seiner Rechte festlegen. Diese müssen sorgfältig abgewogen werden, damit die Einschränkung von Menschenrechten als *ultima ratio* auf ein Minimum beschränkt wird.

Von diesem Standpunkt aus erscheinen drei Jahre als überaus kurzer Zeitraum. Es scheint aber Zeit genug gewesen zu sein, um aus der alten Gesetzgebung zusammen mit der richterlichen Praxis ein modernes, tolerantes System zu erstellen. Zwar wäre es nicht ganz korrekt zu behaupten, gesetzgeberische Veränderungen würden nicht auch die Angst vor Repressionen oder Ineffektivität eines Rechtssystems begründen, wenn die Strafrechtspolitik mehr oder weniger das bleibt, was sie bis zu einem gewissen Zeitpunkt gewesen ist. Dies mag möglicherweise in Konflikt zur Ansicht vieler westlicher Strafrechtsexperten stehen, die glauben, dass sozialistische Länder kein modernes Strafrecht besäßen, da ihre politische Grundstruktur diktatorisch war und sich ihre Strafrechtspolitik nicht sehr davon unterscheiden könne.

Die gerichtliche Praxis der letzten Jahre hat aber gezeigt, dass die Gerichte fast nie die Höchststrafe auferlegen, was erklärt, warum der Gesetzgeber sich entschied, mildere Strafen zu erlassen, als dies zuvor der Fall war. Die Klassifikation der Straftaten reflektiert dieses neue Verständnis für Menschenrechte. Das vorherige Strafrecht beschützte im ersten Kapitel den Staat vor revolutionären Angriffen, feindlicher Propaganda usw., während das neue slowenische Strafgesetzbuch als erstes den Bürger vor dem Staat schützt und gegen Gewalt von Individuen (Straftaten gegen Leib und Leben, Straftaten gegen Menschenwürde und die persönliche Freiheit). Mehrere neue Straftatbestände wurden eingeführt, was jedoch nicht auf eine gestiegene Punitivität schließen lässt, vielmehr bieten die neuen Strafvorschriften einen besseren Schutz von Menschenrechten und sind zudem an internationalen Standards ausgerichtet (z. B. Geldwäsche, Verstöße gegen Transplantationsvorschriften, Missbrauch von Computersystemen).

Die grundlegenden Prinzipien der Sanktionierung, wie sie im neuen Strafgesetzbuch (1995) niedergelegt sind, reflektieren einen klaren Schritt zu einer Philosophie des gerechten Ausgleichs. Die allgemeine Strafzumessungsnorm (Art. 41 Abs. 1) stellt einen neuen Ansatz vor: „Der Täter soll für eine Straftat in Ansehung der Schwere der Tat und seiner Schuld bestraft werden.“ Dies ist die Grundlage zur Bemessung einer Strafe. In früheren Strafvorschriften wurden die „Ziele der Bestrafung“ wie folgt festgelegt: „Besserung des Täters“, „belehrender Einfluss auf andere“, „Stärkung der Sozialmoral und der Verantwortlichkeit“ (1977; Art 33). Diese Festlegung fehlt in der neuen Gesetzgebung.<sup>7</sup> Darüber hinaus beinhaltete das alte Strafgesetz eine Bestimmung über den Zweck des Strafvollzugs: „Der Vollzug der Strafe soll den Täter auf ein ehrliches Leben nach der Strafverbüßung vorbereiten.“ (Strafgesetzbuch 1977; Art. 27 Abs.1). Auch dieser Artikel entfiel mit dem neuen Strafgesetzbuch, wenngleich sich

---

7 Anm. der Hrsg.: Dies erscheint verständlich und insoweit sachgerecht, als mit diesen Formulierungen insbesondere die ideologische Umerziehung im Sinn der herrschenden sozialistischen Gesellschaftsorientierung gemeint war.

diese Formulierung nicht wesentlich von den Strafvollzugsgesetzen westeuropäischer Länder unterschied (vgl. § 2 des deutschen StVollzG).

Auf der anderen Seite gibt es aber auch Neuerungen, die von einer Behandlungsideologie zeugen und eine angemessene Reaktion auf kriminelles Verhalten repräsentieren. Diese sind z. B.:

- a) Besondere Grundlagen für das Absehen von Strafe (Strafgesetzbuch 1995, Art. 45).
- b) Zweck der erzieherischen Maßnahme (Schwerpunkt der Reform, persönliche Entwicklung, Entwicklung einer verantwortungsbewussten Persönlichkeit) – Art. 73.
- c) Zweck der Jugendstrafe (Fortbildung, Besserung, Berufsausbildung) – Art. 90.

Das neue Strafgesetzbuch, inklusive der Strafandrohungen, hielt den „aggressiveren“ Bestrebungen allerdings nur ein paar Jahre stand. In den letzten Jahren konnte man eine langsame aber stete Entwicklung zugunsten von Strafverschärfungen verfolgen. 1999 wurde eine neue Höchstfreiheitsstrafe von 30 Jahren eingeführt. Für diese Entscheidung wurde keine nachvollziehbare Erklärung angeführt. Weder Experten noch der Oberste Gerichtshof haben diese Einführung unterstützt. Die Gesetzesänderung basierte auf dem Druck großer Parteien, die eine Philosophie des „tough on crime“ vertraten. Unterstützt wurde diese Politik durch eine starke öffentliche Meinung. Die Rechtsprechung nahm diese neue Höchststrafe an und nutzte sie auch.

Offensichtlich wird durch die Gesetzesänderungen<sup>8</sup> ein Beitrag zu einem strengeren, aber immer noch zivilisierten Umgang mit Strafe geleistet. Betrachtet man die Gefangenenrate in diesem Zusammenhang, so lässt sich die bis 1996 fallende und ab 1997 (vgl. *Tab. 1*) wieder ansteigende Zahl der Gefangenen durchaus mit der zunächst liberalen, dann zunehmend repressiver werdenden Gesetzgebung und Rechtsprechung in Zusammenhang bringen.

---

8 Anm. der Hrsg.: Am 20. Mai 2008 wurde ein neu gefasstes Strafgesetzbuch verabschiedet, das im November 2008 in Kraft trat. Es brachte einige erhebliche Neuerungen, unter anderen im Allgemeinen Teil, mit sich. Im Hinblick auf das Sanktionenrecht am bedeutendsten dürfte die Einführung der lebenslangen Freiheitsstrafe sein. Außerdem wurde die gemeinnützige Arbeit im Gesetz gestärkt und die Möglichkeit, Haftstrafen bis zu sechs Monaten als Hausarrest zu verbüßen, geschaffen. Verschiedene Straftatbestände, vor allem im Sexualstrafrecht, wurden eingeführt (z. B. ist nun der Besitz von Kinderpornographie strafbar) bzw. verschärft (die Höchststrafe für sexuellen Missbrauch von Kindern wurde von derzeit 8 auf 15 Jahre erhöht).

### 3. Gesetzliche Grundlagen

#### 3.1 Allgemeines Sanktionssystem

Das slowenische Strafrecht kennt vier Gruppen von Rechtsfolgen auf strafrechtlich relevantes Verhalten: Strafen, verwarnende Sanktionen, Maßnahmen der Besserung und Sicherung und erzieherische Maßnahmen für Jugendliche. Zu den Strafen gehören die Freiheitsstrafe als Kernstrafe (mindestens 15 Tage, Höchststrafe 15 Jahre, bei schweren Straftaten 20 Jahre, in Ausnahmefällen 30 Jahre<sup>9</sup>) und die Geldstrafe (als Summe oder in Tagessätzen). Einige Strafvorschriften sehen im Strafrahmen ausschließlich Freiheitsstrafe vor. Neben diesen Formen der Sanktion kann ein Verbot des Führens eines Verkehrsmittels oder die Ausweisung eines Ausländers bei bestimmten Straftaten ausgesprochen werden.

Die Gruppe der *verwarnenden Sanktionen* beinhaltet insbesondere bedingte Verurteilungen im Sinne von „*suspended sentence*“ oder „*probation*“. Sie stellt die häufigste Sanktion der Gerichte dar. Ebenfalls in diese Gruppe gehört die „Verwarnung“, eine Sanktion, die nur sehr selten angewendet wird. Weitere *Maßnahmen der Besserung und Sicherung*, die vom Gesetz vorgesehen werden, sind z. B. medizinischer Art oder solche, die ein Verbot der Ausübung eines bestimmten Berufes oder den Entzug der Fahrerlaubnis enthalten. Auch Einziehung und Verfall gehören in diese Kategorie.

#### 3.2 Regeln zur Strafzumessung

Der Hauptgrundsatz der Strafzumessung ist die Forderung, dass das Gericht das Gewicht der Straftat und die Schwere der Schuld berücksichtigt. Weitere Vorschriften, die auf die Strafzumessung Bezug nehmen, haben dann Einfluss darauf, ob die Strafe höher oder geringer ausfällt. Diese Normen (mildernde und strafschärfende Vorschriften) sind eher traditionell. Während der Strafzumessung sind die mildernden und strafschärfenden Umstände die wichtigsten Anhaltspunkte für die Entscheidung des Richters. Das Strafgesetzbuch gibt Beispiele solcher Umstände an, ist jedoch nicht abschließend. Andere Umstände können demnach zur Entscheidung herangezogen werden, sofern sie qualitativ mit den im Gesetz beschriebenen Umständen vergleichbar sind.

Lediglich ein Kriterium der aufgelisteten Umstände ist obligatorisch zur Strafzumessung heranzuziehen – der Rückfall. Nach dem Strafgesetzbuch gibt es zwei Arten des Rückfalls. Den „Normalfall“, der allgemein bei der Sanktionierung beachtet wird und den wiederholten Rückfall, für den spezielle Vorschriften existieren. Diese definieren, wann ein solcher Fall vorliegt und wie

---

9 Anm. der Hrsg.: Seit 2008 ist die Höchststrafe die lebenslange Freiheitsstrafe, siehe *Fn. 8*.

dieser behandelt werden soll. Das Strafgesetzbuch ermöglicht eine härtere Bestrafung für Mehrfachtäter. Die Gerichte sind berechtigt, aber nicht verpflichtet, eine höhere Strafe auszusprechen, als vom Gesetz für die entsprechende Straftat vorgesehen, diese darf jedoch nicht das Doppelte der vorgesehenen Strafe erreichen.

Weitere Umstände sind z. B. der Grad der strafrechtlichen Verantwortlichkeit, die Motive des Täters, Intensität der Verletzung des geschützten Rechtsgutes, persönliche Umstände des Täters, das Nachtatverhalten und die Wiedergutmachung des Schadens. Werden mehrere Straftaten durch einen Täter verübt und in einem Verfahren gleichzeitig abgeurteilt, so sieht das Strafgesetzbuch spezielle Vorschriften für Tateinheit bzw. Tatmehrheit (Konkurrenzen) vor. Eine Strafmilderung liegt vor, wenn das Gericht eine geringere Strafe anwendet (Gefängnis oder Geldstrafe) als dies für einen bestimmten Straftatbestand vorgesehen ist. Dies ist in gesetzlich festgelegten Fällen möglich (Versuch, Beihilfe) oder wenn nach Beachtung mildernder Umstände eine Herabsetzung der Strafe als gerechtfertigt erscheint.

In bestimmten außergewöhnlichen Fällen kann auch von einer Strafe abgesehen werden. Das Absehen von Strafe ist dann gerechtfertigt, wenn z. B. ein Gehilfe willentlich die Vollendung der Straftat abwendet oder wenn der Täter in fahrlässig begangenen Fällen (zumeist Straßenverkehrsdelikten) bereits selbst durch die Konsequenzen der Tat in hohem Maße betroffen ist, so dass eine weitere Bestrafung nicht angemessen erscheint. Allgemein lässt sich feststellen, dass seit Inkrafttreten des Strafgesetzbuches von 1995, es zu einem steten Anstieg des Gebrauchs der beschriebenen Sanktionen und Strafzumessungsregeln kam, wobei dies nicht für traditionelle Delikte, wie Mord, Raub, schwerer Diebstahl und schwere Körperverletzung gilt. Mit jeder Gesetzesänderung wurden zudem Strafen für Sexualdelikte erhöht. Hierbei kam es nicht nur zu einer Verschärfung der Strafen, sondern auch zu einer Ausweitung strafrechtsrelevanter Verhaltensweisen, sowohl hinsichtlich des Täterkreises, als auch der Reichweite einzelner Handlungen.

### **3.3 Entwicklung der Verurteilungszahlen bestimmter Delikte**

Es stehen Daten für die Delikte Mord, Raub, schwerer Diebstahl, schwere Körperverletzung und Sexualstraftaten insgesamt zur Verfügung (vgl. *Tab. 2*). Die Anzahl der Verurteilungen wegen Mordes (Tötungsdelikte inklusive qualifizierter Formen) sind als weitgehend stabil zu bezeichnen. 1982 lag diese Zahl bei 35 und 2000 bei 32. Im Jahr 2005 waren es lediglich 19 Verurteilungen, allerdings liegen die Schwankungen im Zufallsbereich. Auch Verurteilungen wegen Raubes zeigen eine stabile Entwicklung mit leicht abnehmender Tendenz bis 2001. Seitdem stieg die Zahl wieder und erreichte 2005 einen Stand von 70 Verurteilungen.

Eine weitaus dynamischere Entwicklung lässt sich beim schweren Diebstahl, der verschiedene Alternativen beinhaltet, feststellen. 1982 betrug die Zahl der Verurteilungen 430, bis 2002 wurde nach einem vorübergehenden Rückgang Mitte der 1990er Jahre der Höchststand von 788 Verurteilungen erreicht, der seitdem bis 2005 wieder gesunken ist (2005: 617 Verurteilungen).

Ähnlich war die Entwicklung in den Fällen schwerer Körperverletzung. Mitte der 1980er Jahre kam es zu einem leichten Anstieg der Verurteilungszahlen auf 238 im Jahr 1985. Bis 1995 ging diese Zahl bis auf 85 Verurteilungen zurück und stieg bis 2002 wieder auf 203 an, um anschließend wieder zurückzugehen (2005: 157). Hinsichtlich der Sexualstraftaten (sexuelle Nötigung) lassen sich die größten Schwankungen in verschiedenen Jahren erkennen. 1982 kam es zu 69 Verurteilungen. Im darauf folgenden Jahr lag diese Zahl bereits bei 107. 2005 kam es zu 89 Verurteilungen in diesem Bereich (vgl. *Tab. 2*).

**Tabelle 2: Anzahl der Verurteilungen für ausgewählte Delikte (1985-2005)**

	<b>Tötungsdelikte</b>	<b>Raub</b>	<b>Schwerer Diebstahl</b>	<b>Schwere Körperverletzung</b>	<b>Sexuelle Nötigung</b>
<b>1985</b>	43	51	580	238	93
<b>1990</b>	28	43	435	206	75
<b>1994</b>	23	42	377	126	39
<b>1995</b>	28	32	199	85	43
<b>1998</b>	30	26	396	153	76
<b>2000</b>	32	31	502	152	73
<b>2001</b>	20	28	771	181	97
<b>2002</b>	26	62	788	203	100
<b>2003</b>	18	69	741	190	106
<b>2004</b>	24	49	774	186	87
<b>2005</b>	19	70	617	157	89

Quelle: 1985 Kazenska sodna statistika (Verurteilungsstatistik), Ljubljana.  
 Ab 1990 Statistiken des Justizministeriums, Ljubljana.  
 Ab 1997 Statistisches Informationsamt, Ljubljana.

Diese Angaben spiegeln die bereits zuvor (bei der generellen Betrachtung der Kriminalitätsentwicklung) erwähnte Betrachtung wieder, wonach es Mitte

der 1990er Jahre insgesamt zu relativ wenigen Verurteilungen kam, was sich auch in den einzelnen Deliktskategorien widerspiegelt, mit Ausnahme der Delikte, die traditionell stabile Zahlen aufweisen. Aus der nachfolgenden Tab. 3 wird deutlich, dass sich die Struktur der Erwachsenenkriminalität ausweislich der Verurteilungszahlen im Zeitraum 1990-2006 nicht wesentlich verändert hat. Eigentumsdelikte machen knapp die Hälfte der Verurteilungen aus, Tötungsdelikte ca. 10%. Verkehrsdelikte sind rückläufig (von ca. 15% auf 6%), während der Anteil von Delikten gegen die persönliche Freiheit von 3% auf 9% zunahm (vgl. Tab. 3).

**Tabelle 3: Verurteilungszahlen erwachsener Straftäter nach Deliktskategorien (1990-2006)**

<b>Straftaten</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Insgesamt</b>	9842	3462	6304	7061	7646	6769	7974	7718	8119
<b>Gegen das Leben und die körperliche Unversehrtheit</b>	992	405	691	736	764	652	826	815	838
	10,0%	11,7%	11%	10,4%	10%	9,6%	10,3%	10,5%	10,3%
<b>Gegen die persönliche Freiheit und polit. Menschenrechte</b>	315	155	368	392	441	403	607	705	734
	3,2%	4,5%	5,8%	5,6%	5,7%	5,9%	7,6%	9,1%	9%
<b>Gegen die Ehre (Beleidigungsdelikte)</b>	256	92	84	70	62	53	56	58	64
	2,6%	2,7%	1,3%	1%	0,8%	0,7%	0,7%	0,8%	0,7%
<b>Gegen die sexuelle Selbstbestimmung</b>	75	43	73	101	113	119	92	91	118
	0,8%	1,2%	1,2%	1,4%	1,4%	1,7%	1,2%	1,1%	1,5%
<b>Arztrechtliche Delikte*</b>	-	36	213	270	276	275	332	252	383
	-	1,0%	3,4%	3,8%	3,6%	4,0%	4,1%	3,2%	4,7%
<b>Gegen den Personenstand, Ehe und Familie</b>	121	41	103	134	109	100	110	116	164
	1,2%	1,2%	1,6%	1,9%	1,4%	1,4%	1,3%	1,5%	2,0%
<b>Eigentumsdelikte</b>	4703	1453	2449	2932	3326	2838	3364	3376	3490
	47,8%	42%	38,8%	41,5%	42,1%	42%	42,1%	43,7%	43%
<b>Wirtschaftsdelikte</b>	-	73	376	435	488	446	443	352	479
	-	2,1%	6%	6,2%	6,3%	6,5%	5,6%	4,5%	5,9%



<b>Straftaten</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
<b>Amtsdelikte</b>	275	242	425	412	417	312	489	498	431
	2,8%	7%	6,7%	5,8%	5,5%	4,6%	6,1%	6,4%	5,3%
<b>Gegen die Rechtspflege</b>	76	77	96	73	112	82	124	118	100
	0,8%	2,2%	1,5%	1,0%	1,4%	1,2%	1,6%	1,5%	1,2%
<b>Gegen die öffentliche Ordnung, Staatschutz- delikte</b>	418	164	479	579	710	702	689	657	723
	4,2%	4,7%	7,5%	8,2%	9,2%	10,3%	8,6%	8,5%	8,9%
<b>Gemeingefähr- liche Straftaten</b>	266	80	53	48	56	66	57	72	43
	2,7%	2,3%	0,8%	0,7%	0,7%	0,9%	0,7%	0,9%	0,5%
<b>Verkehrs- delikte</b>	1480	543	811	785	787	655	702	531	459
	15,0%	15,7%	12,9%	11,1%	10,2%	9,6%	8,8%	6,8%	5,6%
<b>Sonstige</b>	489	-	83	94	35	31	36	34	93
	5,0%	-	1,3%	0,9%	0,4%	0,4%	0,4%	0,4%	1,1%

Quelle: Statistisches Jahrbuch 2007. Statistisches Informationsamt Ljubljana 2007.

Anm.:\* Verstöße gegen das Transplantationsgesetz, Unterlassene ärztliche Hilfeleistung, Übertragung ansteckender Krankheiten.

### 3.4 Sanktionspraxis der Gerichte seit 1980

Die Anzahl der Verurteilungen zu unbedingten Freiheitsstrafen lässt sich der nachfolgenden *Tab. 4* entnehmen. Bis 1996 ist ein deutlicher Rückgang der Verurteilungen zu verzeichnen. In den Folgejahren kam es dann parallel zu den oben beschrieben gesetzgeberischen Strafschärfungen zu einem erneuten Anstieg der Zahlen.

**Tabelle 4: Anzahl der Verurteilungen (Erwachsene und Jugendliche) (1980-2006)**

<b>Jahr</b>	<b>Verurteilungen zu Freiheitsstrafe ohne Bewährung</b>	<b>Einwohner in Tausend</b>	<b>Inhaftierungsrate auf 100.000 Einwohner</b>
<b>1980</b>	1.875	1.901	98,6
<b>1989</b>	1.428	1.999	71,4
<b>1990</b>	1.127	1.998	56,4
<b>1995</b>	543	1.988	27,3
<b>1996</b>	510	1.991	25,6
<b>2000</b>	980	1.990	49,2
<b>2001</b>	1.023	1.992	51,4
<b>2002</b>	996	1.996	49,9
<b>2003</b>	973	1.997	48,7
<b>2004</b>	895	1.997	44,8
<b>2005</b>	986	1.998	49,3
<b>2006</b>	1.056	2.009	52,5

Quelle: Berichte der Gefängnisverwaltungen. Archiv Dr. Franci Brinc (1880-1994); Jährliche Berichte des Justizministeriums, Abteilung für Strafverfolgung, Ljubljana (1995-2006).

Anm: Angaben zur Einwohnerzahl jeweils zum 30.6. eines Jahres können dem statistischen Jahrbuch der Republik Slowenien entnommen werden. Büro für Statistik der Republik Slowenien, Ljubljana 2003.

### **3.5 Bedingte (vorzeitige) Entlassung und Begnadigung**

Die Anzahl der bedingten Entlassung ist in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen (von 51% 2001 auf 32% im Jahr 2007, vgl. *Tab. 5*).

**Tabelle 5: Bedingte Entlassungen (2000-2007)**

Jahr	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Bedingte Entlassungen	398	489	385	410	395	374	356	297
Bedingte Entlassungen in %	46,2%	51%	43,5%	43,6%	43,7%	41,7%	36,2%	32,2%

Quelle: Justizministerium Ljubljana, Strafvollzugsverwaltung

Ein Ausschuss („*parole board*“) für bedingte Entlassungen besteht aus drei Mitgliedern (Richter des Obersten Gerichtshofes, Staatsanwalt und einem Mitglied des Justizministeriums). Das Verhältnis zwischen Ersttätern und Wiederholungstätern, denen eine bedingte Entlassung gewährt wird, beträgt zwei zu einem Drittel.<sup>10</sup> Dies beweist, dass auch Mehrfachtäter in einem größeren Umfang damit rechnen können vor dem Vollverbüßungszeitpunkt entlassen zu werden. Es zeigt auch, dass sowohl das Prinzip der Resozialisierung, als auch der Glaube an das Gute im Menschen, fortbesteht und funktioniert. Begnadigungen spielen dagegen nur eine geringe Rolle. Weniger als zehn Straftätern im Jahr wird eine Begnadigung zugestanden. Dieses Rechtsinstitut erfuhr auch keinerlei Änderungen in den letzten Jahren.<sup>11</sup>

## 4. Strafrechtsreformen der letzten 25 Jahre

In den letzten 25 Jahren erhielt Slowenien ein neues Strafgesetz (Strafgesetzbuch von 1995), welches zweimal (1999 und 2004) geändert bzw. 2008 nochmals grundlegend<sup>12</sup> reformiert wurde.

### 4.1 Strafen für Gewalt- und Sexualtäter

Das slowenische Strafgesetzbuch, welches 1995 in Kraft trat, ist hinsichtlich der vorgesehenen Sanktionen als liberales Gesetzeswerk einzuschätzen: Die höchste

10 Anm. der Hrsg.: Bezüglich der 2008 (siehe *Fn. 8*) eingeführten lebenslangen Freiheitsstrafe ergibt sich aus Art 88 Abs. 3 des neu gefassten slowenischen StGB eine Mindestverbüßungszeit von 25 Jahren, bevor die Möglichkeit einer bedingten Entlassung besteht.

11 Vgl. zusammenfassend zur Rechtslage und weiteren statistischen Daten zur bedingten Entlassung *Šugman Stubbs/Ambrož* 2010, S. 337 ff.

12 Ergänzung der Hrsg.: Vgl. *Fn. 8*.

Freiheitsstrafe betrug 15 Jahre, welches auch bereits zuvor die maximale Freiheitsstrafe in Jugoslawien darstellte. Im jugoslawischen Stargesetzbuch war allerdings auch die Todesstrafe vorgesehen. Seit 1957 wurde diese Strafe in Slowenien jedoch nicht mehr vollstreckt. Allerdings existierte eine „zusätzliche“ Strafe von 20 Jahren für sehr gefährliche (vorsätzliche) Straftaten.

Die folgenden Gesetzesänderungen orientierten sich daran, eine härtere und rigorosere Antwort auf Kriminalität zu finden. 1999 wurde die zusätzliche maximale Freiheitsstrafe von 20 auf 30 Jahre angehoben. Zudem wurde eine Regelung eingeführt, die es ermöglichte, die Freiheitsstrafe bei Wiederholungstätern und in Fällen von Tatmehrheit von 15 auf 20 Jahre zu erhöhen.

Soweit es Gewalttaten betrifft, wurden entsprechende Vorschriften weder zu diesem Zeitpunkt noch durch Gesetzesänderungen im Jahr 2004 verändert. Der Totschlag wird mit einer Mindestfreiheitsstrafe von fünf Jahren bis zu 15 Jahren bestraft. Mord (schwere Form) wird mit einer Mindestfreiheitsstrafe von 10 Jahren bis zu 30 Jahren und seit 2008 fakultativ mit lebenslanger Freiheitsstrafe bestraft. Bei schwerem Diebstahl (inklusive Einbruchdiebstahl) kann eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren verhängt werden, Raub wird mit einem bis zu acht Jahren Gefängnis bestraft.

Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung haben in beiden Reformprozessen eine besondere Aufmerksamkeit des Gesetzgebers erhalten. Die Änderungen 1999 waren gering und bezogen sich nicht auf die Strafraumen, sondern dehnten die Reichweite kriminellen Verhaltens aus. Mit den Reformen von 2004 und 2008 wurden einige Sexualstraftaten in ihrer Reichweite erneut ausgedehnt und härtere Strafen eingeführt, insbesondere in Fällen sexuellen Missbrauchs von Kindern.

Vergewaltigung eröffnet einen Strafraumen bis zu zehn Jahren Freiheitsstrafe. In schweren Fällen ist eine Mindeststrafe von drei Jahren und maximal 15 Jahre vorgesehen. Sexueller Missbrauch von Kindern unter 15 Jahren oder gegenüber einer Person, die nicht in der Lage ist, sich selbst zu verteidigen, wird sanktioniert mit einer Freiheitsstrafe von einem bis zu acht Jahren.<sup>13</sup> In schweren Fällen von drei bis 15 Jahren. Die Gesetzesänderung 2004 brachte auch eine Kriminalisierung anderer Verhaltensweisen mit sich, wie dem Missbrauch von Prostitution sowie der Veröffentlichung, des Herstellens, des Besitzes oder der Verbreitung pornographischen Materials.

## 4.2 Entwicklung der Drogenpolitik

Das Strafgesetzbuch von 1995 stellte alle Formen des Herstellens und des Verkaufs von Substanzen, die als Drogen klassifiziert werden (auch Verhaltensweisen, die es anderen ermöglichen Drogen zu konsumieren), unter Strafe. Die tat-

---

13 Siehe *Fn. 8*: Nunmehr ist schon das Grunddelikt mit bis zu 15 Jahren strafbar.

bestandliche Beschreibung dieser Straftaten wurde durch spätere Gesetzesänderungen nicht verändert, auch nicht die Sanktionen (Freiheitsstrafe von einem bis zu zehn Jahren für das Grunddelikt und mindestens drei bis zu 15 Jahren für qualifizierte Delikte). Mit der Gesetzesänderung 2004 wurde jedoch die Mindeststrafe von drei auf fünf Jahre herauf gesetzt. Der bloße Besitz von Drogen wird nicht als Straftat betrachtet. Es kann aber ein Vergehen darstellen, wenn eine bestimmte Menge von über fünf Gramm, die als „für den persönlichen Gebrauch bestimmt“ betrachtet wird, überschritten wird.

Innerhalb der Regierung Sloweniens gibt es eine Abteilung zur Drogenprävention, die in erster Linie eine Strategie der „Schadensverringering“ verfolgt. Es werden Spritzen für Abhängige zur Verfügung gestellt und Methadon-Programme angeboten. Darüber hinaus beschäftigen sich auch einige Nichtregierungsorganisationen mit der Prävention von Drogenmissbrauch und der Behandlung von Drogenkonsumenten. Diese Organisationen arbeiten mit einem unterschiedlichen theoretischen Hintergrund und verschiedenen Methoden. Die Anzahl an Drogenkonsumenten steigt und wird als ernstes Problem betrachtet. Dabei sollte beachtet werden, dass die am häufigsten konsumierte Droge der Alkohol ist.

### 4.3 Neue ambulante Maßnahmen (*community sanctions*)

Die Ableistung von gemeinnütziger Arbeit als alternative Sanktion existiert im slowenischen Strafgesetzbuch seit 1995. Eine Freiheitsstrafe kann z. B. durch eine derartige Sanktion ersetzt werden, wenn sie nicht mehr als drei Monate betragen würde. Bis 1998 wurde diese Möglichkeit lediglich in zwei Fällen angewandt. Richter, die hierzu befragt wurden, antworteten, sofern sie diese Situation überhaupt kommentieren wollten, dass es nicht genug Informationen über diese Neuerung gegeben hätte.

**Tabelle 6: Gemeinnützige Arbeit im Vergleich zur Anzahl der Verurteilungen zu einer kurzen Freiheitsstrafe bis zu 3 Monate (2000 bis 2005)**

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Gemeinnützige Arbeit</b>	-	4	8	3	3	10
<b>Kurze FS bis zu 3 Monate</b>	169	165	167	133	121	113

Das Verhältnis zwischen den Delinquenten, die Freiheitsstrafen bis zu drei Monaten erhielten und solchen, die eine alternative Maßnahme ableisteten, spricht nicht für eine moderne Sanktionspolitik. Zusammen mit Befragungen der Gerichte beweist dies, dass Richter geneigt sind, zusätzlichen Aufwand zu vermeiden, selbst wenn sie der Idee von Resozialisierung und milderer Sanktionen nahe stehen.

## 5. Einfluss der Massenmedien auf die Strafpolitik und Strafrechtsreformen

Die Medien berichten über Kriminalität in effekthascherischer Weise. Sie folgen dem öffentlichen Interesse und konzentrieren sich auf spektakuläre Fälle von Gewalt. Dies steht jedoch völlig außer Verhältnis zu der tatsächlichen Zahl an Gewaltverbrechen, die verübt werden. Die Überrepräsentation von Gewalt in den Medien, begleitet von empörten journalistischen Kommentaren zur Ineffektivität und Nachsicht des Justizsystems im Umgang mit Gewalttätern, bringt die Öffentlichkeit dazu, zu glauben, dass die Sanktionspolitik zu mild sei und dass es ein Bedürfnis für schärfere Maßnahmen gäbe um Gewalt vorzubeugen. Die Öffentlichkeit, die sich bedroht und vom System im Stich gelassen fühlt, wird empfänglicher für Initiativen von Selbstjustiz und andere Forderungen nach Selbsthilfe. In einer Untersuchung aus dem Jahr 2003 wurde die Berichterstattung von Gewalt in Slowenien in Printmedien und im Fernsehprogramm analysiert.<sup>14</sup> Die Ergebnisse haben gezeigt, dass einer von fünf slowenischen Fernsehsendern einen signifikant größeren Anteil an gewalttätigen Inhalten und bildlichen Darstellungen von Unfällen im Vergleich zu anderen Sendern aufwies, was einen deutlichen Unterschied in der Redaktionspolitik dieses Senders zeigt.

»*Slovenske Novice*« (Slowenische Nachrichten), die meist verkaufte Tageszeitung in Slowenien (ca 400.000 Leser täglich), wies einen Anteil von 19% an gewalttätigen Inhalten auf. Wenn man die Beilagen nicht beachtet, deren Inhalt überwiegend neutral oder nicht gewalttätig ist, dann beträgt der Anteil der dargestellten Gewalt bereits 29% des gesamten Inhalts von »*Slovenske Novice*«. Die erste Seite dieser Zeitung wies einen erstaunlichen Anteil von 67% gewaltbezogener Darstellungen auf. Im Vergleich dazu ergab sich für »*Dnevnik*« (Daily News) einen Anteil von 8,6% gewaltbezogenen Inhalts, während dieser Anteil bei »*Delo*« (Arbeit) nur bei 3,1% lag.

Da Berichte über Straftaten das Publikum begeistern, ist es nachvollziehbar, dass das eigentliche Ausmaß an Kriminalität weit hinter dem liegt, was man nach der Fülle der Darstellungen, die sich diesem Thema widmen, denken würde. Die Situation in Slowenien könnte mit den Erkenntnissen von *Graef* ver-

---

14 *Petrovec* 2003.

glichen werden, dass in bestimmten Printmedien der Anteil an Berichten über eine bestimmte Art von Kriminalität ca. 50% beträgt, während die tatsächliche Struktur dieses Kriminalitätstyps nur 6% an der Gesamtkriminalität ausmacht.<sup>15</sup> Sexualstraftaten beanspruchen in Slowenien, wie auch anderswo, besondere Aufmerksamkeit. Die Frage ist allerdings, ob es notwendig ist, wenn über sexuellen Missbrauch berichtet wird, dem Leser alle Einzelheiten des Geschehens zu präsentieren und welchem Zweck damit gedient wird, solche Details zu veröffentlichen. Beinahe bildliche Beschreibungen sind für manche Journalisten charakteristisch. Beschreibungen dieser Art sind geeignet (neben anderen Empfindungen) extrem aggressive Gefühle gegenüber dem Täter auszulösen. Die Darstellung von Kriminalität begründet spezielle Reaktionen. Öffentliche Reaktionen reflektieren gewöhnlich zwei Klassen von aggressiven Gefühlen. Die erste richtet sich gegen den Täter, welcher nach der öffentlichen Meinung eine härtere Strafe verdient hätte und zwar aus dem einfachen Grund, die Sicherheit potentieller Opfer zu erhöhen. Die zweite richtet sich gegen jeden Richter, der es wagte, eine solch milde Strafe zu verhängen.

In Bezug auf die Berichterstattung über Kriminalität bieten Medienkonzerne eine Reihe variierender Erklärungen. Sie stehen insbesondere auf dem Standpunkt, dass die Presse nur bietet, was der Leser möchte oder vielmehr verlangt und verweisen auf das Recht auf Information. Für Kriminologen ist es nahezu unmöglich, eine Ansicht zu einer rationalen Strafrechtspolitik zu präsentieren und zu erwarten, nicht von den Medien oder der öffentlichen Meinung heftig kritisiert zu werden.

Medien können eine extreme Antwort der Öffentlichkeit provozieren, indem sie im Detail Straftaten schildern. Eine Untersuchung, die in Slowenien durchgeführt wurde, bewies, dass sogar solche Personen, die aufgrund ihres Berufes verpflichtet sind, grundlegende Verfahrensregeln bezüglich disziplinarischer Maßnahmen zu respektieren, dies allzu leicht vergessen und laut das Lynchen verteidigen. So wurde ein Fall von Tierquälerei, der von drei Oberstufenschülern verübt wurde, bis ins kleinste Detail veröffentlicht. Kommentare und Leserbriefe waren voller Aggressionen, die sich nicht nur gegen die Täter, sondern auch gegen deren Eltern, Schule, Bildungseinrichtungen, das Bildungsministerium, kurzum gegen jeden, der in irgendeiner Beziehung zu den Tätern stand, gerichtet waren. Eine gerechte Strafe hätte nach der öffentlichen Meinung eine solche sein sollen, die in einem schnellen Verfahren ohne Gerichtsverhandlung und ohne die Einbeziehung mildernder Umstände verhängt und von Tierschützern vollstreckt wird. Die Lehrervereinigung in Slowenien unterstützte dieses Verhalten und hat damit den Einfluss, den die Medien durch das Berichten über Gewalt auf die öffentliche Meinung haben, belegt. In der öffentlichen Diskussion bieten die Medien in ihren Veröffentlichungen Unterstützung für die Todesstrafe gegenüber pädophilen Tätern. Somit war es keine Überraschung, dass

---

15 Graef 1992.

die Erhöhung der seit langem etablierten Höchststrafe von 20 auf 30 Jahre ohne größere Einsprüche hingenommen wurde und Kritik lediglich vom Obersten Gerichtshof und von akademischen Experten laut wurde. Gleiches gilt für die 2008 eingeführte lebenslange Freiheitsstrafe.

Ein Kontrast zu diesem Bild zeigt ein vor 30 Jahren, zu Zeiten des kommunistischen Regimes, durchgeführtes praxisorientiertes wissenschaftliches Experiment zur Einführung der liberalen Erziehungsmethoden in Jugendheimen, das bis heute berühmt geblieben ist. Die Medien unterstützten die Eröffnung eines früher geschlossenen Gefängnisses, in dem weder nach der Natur der verübten Straftat noch der Länge der Strafe unterschieden wurde. Hand in Hand mit politischer Unterstützung bewies dieses Experiment, dass die Idee für 90% der Insassen funktionierte. In Zeiten der Demokratie kann man von den Medien nicht erwarten beziehungsweise diesen nicht vorgeben, sich mit dargestellter Aggression gegenüber Straftätern zurück zuhalten. Diese kurze Illustration zeigt, wie Kriminalitätspolitik in Zeiten eines freien Marktes von den Medien abhängt, wenn Profit das einzig zu erreichende Ziel ist.

## **6. Beziehung zwischen verschiedenen Sanktionen und den Erwartungen der Bevölkerung und des Justizsystem**

Die Justiz in Slowenien kann allgemein in verschiedene Unterbereiche eingeteilt werden. Hierzu gehören die Regierung, Gerichte, Staatsanwaltschaften und das Büro für Gefängnisverwaltung als Teil des Justizministeriums. Die Regierung (Minister) folgen zumeist den Vorgaben der EU. Das bedeutet, dass Strafrechtspolitik, wie sie sich in der Gesetzgebung widerspiegelt, sich nicht von dem unterscheidet, was als europäische Strafrechtspolitik interpretiert werden kann. Allerdings ist die Regierung sehr empfänglich für die öffentliche Meinung, die nach harter Bestrafung verlangt. Mit der Einführung der Freiheitsstrafe von 30 Jahren unterstützte der Justizminister diese Forderung und erhielt bald seinerseits die Unterstützung des Parlaments.

Die Gerichte halten sich in der Kommentierung der Strafrechtspolitik zurück. Hinsichtlich der Straflänge bleiben sie dabei, im Allgemeinen angemessene Strafen zu verhängen. Auf der anderen Seite muss betont werden, dass durch slowenische Gerichte deutlich häufiger Freiheitsstrafen verhängt werden, als es in anderen europäischen Ländern der Fall ist. Trotzdem ist die Gefangenrate vergleichsweise immer noch gering. Seit einigen Jahren hat die Staatsanwaltschaft das Recht vorzuschlagen, was sie als angemessene Strafe in Betracht ziehen würde. Manchmal tritt sie in der Öffentlichkeit oder in den Medien auf und verteidigt härtere Strafen oder bekundet ihre Zustimmung oder Ablehnung von Gerichtsentscheidungen. Nach der hier vertretenen Auffassung trägt dies nicht zu einem zivilisierten Strafprozess und einer angemessenen Sanktionierung bei.



Das Büro für Gefängnisverwaltung ist eine Abteilung des Justizministeriums, die allerdings bezüglich der Ausformung der Strafvollzugspolitik relativ unabhängig ist. Das Erbe der 1980er und 1990er Jahre kann als gut bezeichnet werden. Slowenien hatte eine deutlich geringe Gefangenenerate vorzuweisen. Viele Gefängniseinrichtungen verfügten über offene Abteilungen. In jüngster Zeit wird jedoch das Interesse an Resozialisierung vernachlässigt und das Augenmerk vermehrt auf Sicherheitsaspekte gelenkt. Deutlich weniger Gefangene genießen Privilegien bzw. Vergünstigungen. Gefängnisse verwandeln sich langsam, aber merklich in Sicherheitsinstitutionen, anstatt für Resozialisierung zu sorgen. Das Interesse der Bevölkerung an Gefängnissen ist wenig ausgeprägt, insbesondere wenn es um die Verteidigung von Rechten der Gefangenen geht. In einer Situation, in der sich die Lebensbedingungen für einen großen Teil der Bevölkerung verschlechtern,<sup>16</sup> ist es schwierig eine Atmosphäre von Verständnis für die Rechte und Unterstützung der Gefangenen zu schaffen.

## **7. Ausblick: Reformtendenzen zur Reduzierung der Gefängnisbelegung oder zur Erweiterung des Gefängniswesens**

Es wäre nicht korrekt zu sagen, dass es eine klare Tendenz der Ausweitung des Gefängniswesens gäbe. Allerdings ist dies die notwendige Folge der Einführung der neuen Strafgesetzgebung. Die von 20 auf 30 Jahre ausgedehnte Freiheitsstrafe wurde bereits in mehreren Fällen verhängt.<sup>17</sup> Die Verantwortung für diese Situation ist aber nicht nur in bei den Politikern zu suchen, sondern auch bei den Gerichten, die nicht bereit waren sich hinsichtlich der neu geschaffenen, härteren Sanktionsmöglichkeiten zurückzuhalten.

Auf der anderen Seite besteht die Möglichkeit, eine Gefängnisstrafe in eine andere ambulante Maßnahme (*community sanction*) umzuwandeln, aber die Gerichte machen bislang keinen (beziehungsweise nur einen geringen) Gebrauch davon. Für diese Situation gebührt den Richtern allein Kritik, denn alternative Sanktionsmöglichkeiten könnten einen Beitrag dazu leisten, die Gefängnispopulation zu verringern. Außerdem wurden im Zuge der Gesetzesänderungen (seit 2000) auch im Strafvollzug Neuerungen eingeführt, die das Gefängnisssystem unflexibler machen. So ist es zum Beispiel Gefangenen, die eine Gewalttat verübt haben, nicht möglich, Ausgang oder Hafturlaub zu bekommen, bevor sie nicht die Hälfte ihrer Strafe verbüßt haben. Bezüglich des Sanktionensystems bleibt die Gesetzgebung weit hinter jedem Einfluss wissenschaftlicher Erkennt-

---

16 Vgl. zur Entwicklung verschiedener sozialer Indikatoren den Beitrag von *Morgenstern* in diesem Band.

17 Anm. der Hrsg.: Die 2008 neu eingeführte lebenslange Freiheitsstrafe wird diese Tendenzen vermutlich nochmals verstärken.

nisse zurück und scheint ein ausschließlicher Ort für eine konservative Bürokratie zu bleiben.

Die Gefängnisbelegung verdoppelte sich in den letzten 10 Jahren, die Zahlen im Jahr 2003 zeigten nur eine leicht sinkende Tendenz und in den Folgejahren einen erneuten Anstieg. Neue Gefängniseinrichtungen sind nicht geplant. Ein neu errichtetes Gefängnis ersetzte eine sehr alte Einrichtung, die bereits aus sich heraus als inhuman bezeichnet werden konnte. Glücklicherweise gibt es keine finanziellen Mittel, um den Bau neuer Gefängnisse zu ermöglichen und dem Ansteigen der Belegungszahlen weiter Vorschub zu leisten. Eine Ausweitung des Gefängnisystems wird auch in Diskussionen über die Strafpolitik nicht erwähnt. Allerdings ist die Gefängnispopulation in den letzten Jahren auch gestiegen, ohne dass dies offen geplant wurde. Dies könnte auch in Zukunft geschehen, jedoch haben sich die Gefangenenraten in Slowenien bis 2009 nicht weiter erhöht (vgl. *Dünkel u. a.* in diesem Band).

## Literatur:

- Bavcon, L.* (1982): Nekatere značilnosti kazenskega zakona, SFRJ; Kazenski zakon, SFRJ und Kazenski zakon SR Slovenije (Merkmale des Strafgesetzes; Strafgesetz der Sowjetrepublik Slowenien), ČZ Uradni list, Ljubljana.
- Bavcon, L., Šelih, A.* (1995): Kazensko pravo (Strafrecht-Allg.T.), ČZ Uradni list, Ljubljana.
- Bavcon, L.* (1993): Stand und Tendenzen der Strafrechtsreform in Slowenien. In: Eser, A., Kaiser, G., Weigend, E. (Hrsg.): Von totalitärem zu rechtsstaatlichem Strafrecht. Freiburg i. Br. S. 27 ff.
- Bavcon, L.* (1994): Nastajanje novega kazenskega prava v postsocialističnih deželah (Entwicklung eines neuen Strafrechts in post-sozialistischen Staaten); Revija za kriminalistiko in kriminologijo, Ljubljana, Nr. 45, 4 S. 290-298.
- The Constitution of the Socialist Federal Republic of Yugoslavia* (1974). Belgrad; DDU Ljubljana, S. 52.
- Graef, R.* (1992): Reflections on the Role of the Media in the English Criminal Justice System. In: Messmer, H., Otto, H. U. (Hrsg.): Restorative Justice on Trial. Dordrecht, S. 327 ff.
- Petrovec, D.* (2003): Violence in the Media. Ljubljana: Peace Institute.
- Srzentić, V. u. a.*, (1981): Komentar krivičnih zakona SR Srbije, SAP Vojvodine (Kommentar zum Strafgesetze der Sowjetrepublik Serbien, SAR Vojvodina), Savremena administracija, Belgrad, S. 995.
- Šugman Stubbs, K., Ambrož, M.* (2010): Slovenia. In: Padfield, N., van Zyl Smit, D., Dünkel, F. (Hrsg.): Release from Prison. European policy and practice. Cullompton: Willan Publishing, S. 337-357.



# Spanien

*José Cid, Elena Larrauri*

## 1. Einleitung: Die Entwicklung der Gefängnisbelegung seit 1980

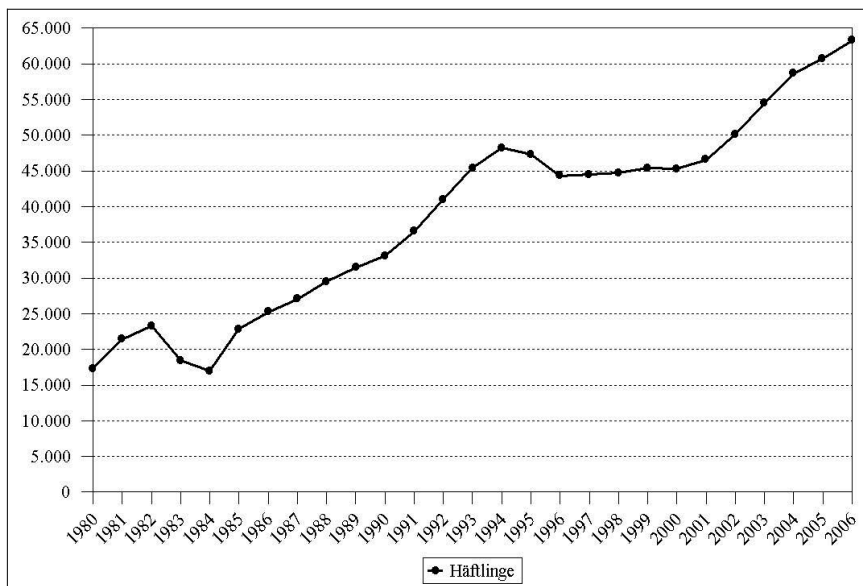
Spanien<sup>1</sup> erlebte zwischen 1980 und 2006 einen drastischen Anstieg der Inhaftierungen von durchschnittlich 17.000 Häftlingen 1980 auf 63.000 im Jahr 2006, was einer Zunahme um 271% der durchschnittlichen Gefängnispopulation innerhalb von 26 Jahren entspricht (*Abb. 1*).

Obwohl in diesem Zeitraum auch die spanische Bevölkerung insgesamt wuchs, zeigen die relativen Daten der Häftlinge je 100.000 Einwohner einen Anstieg um 208%, von 46 pro 100.000 (1980) auf 141 je 100.000 im Jahr 2006 und 156 im Juli 2008.

Um die Ursachen dieses Anstiegs zu ergründen, erachten wir es als sinnvoll, zwei Hauptphasen zu unterscheiden: a) 1980-1994 (Zuwachs bei der Gefängnisbelegung), gefolgt von Stabilität zwischen 1995 und 2000, und b) 2001-2006 (ein zweiter deutlicher Anstieg der Gefängnisbelegung). Im Vergleich dieser zwei Phasen ist die Zuwachsrate bei den Inhaftierungen in der ersten Phase höher (12% Zunahme pro Jahr) als in der zweiten (6% Zunahme pro Jahr). Gegenwärtige Tendenzen scheinen eine noch deutlichere Steigerung bei den Inhaftierungen in der nahen Zukunft anzukündigen.

---

1 Diese Studie ist Teil des vom spanischen Bildungsministerium finanzierten Forschungsprojekts „Die Glaubwürdigkeit der alternativen Strafen“ (*„La credibilidad de las penas alternativas“*, SEJ 2005-08955-C02-01) und wurde zusätzlich durch die Förderprogramme der katalanischen Regierung für die vereinigten Forschungsgruppen (*„Grup de Recerca en criminologia aplicada a la penologia“*, AGAUR, 2005, SGR 00824) unterstützt. *Lorena Antón* hat als Forschungsassistentin einen sehr wertvollen Beitrag geleistet; daneben wirkten *Patricia Martín*, *Anna Meléndez* und *Cristina González* mit. Unser Dank gilt den spanischen und katalanischen Behörden, die uns unveröffentlichte Daten zugänglich machten, und dabei ganz besonders den leitenden Beamten *Albert Batlle*, *Francisco Guillén* und *Virgilio Valero*.

**Abbildung 1: Durchschnittliche Gefangenenzahlen (1980-2008)**

Quelle: *Spanische Regierung (DGIP [Generaldirektion Haftanstalten]), Insassenzahlen der Vollzugseinrichtungen. Wöchentliche Entwicklung; Katalanische Regierung (SSPRJJ [Sekretariat für Vollzugsdienst, Rehabilitation und Jugendjustiz]), Wöchentliche Statistiken der Entwicklung der Bevölkerung.*

Anm. der Hrsg.: Die Zahlen für 2007 und 2008 sind jeweils die von der DGIP für Juli veröffentlichten Zahlen.

## 2. Hintergrund und Erklärungsansätze

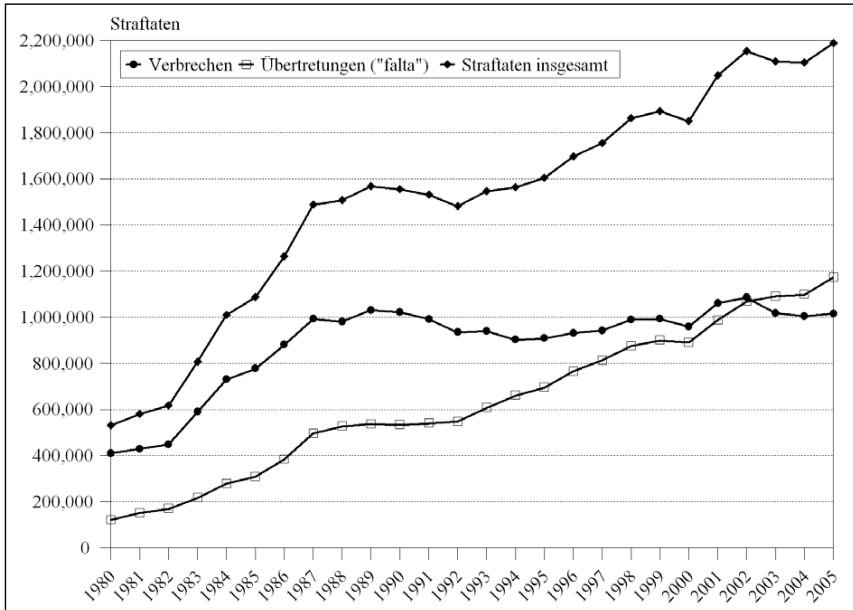
### 2.1 Zuwachs der Gefängnisbelegung zwischen 1980 und 1994

Die Ausweitung der Gefängnisbelegung zwischen 1980 und 1994 scheint mit dem Kriminalitätsanstieg der 1980er Jahre zusammenzuhängen. Diese Zunahme resultierte – unabhängig von jedweder Veränderung der Sanktionspolitik, von Sanktionsnormen oder der Verurteilungspraxis – in vermehrten Anklagen vor Gericht, wodurch die Zahl der Zugänge von Gefangenen dramatisch hochschnellte.

Ausweislich der polizeilichen Statistiken war in Spanien in den 1980er Jahren ein erheblicher Anstieg der Kriminalität zu verzeichnen. Die Polizei registrierte 1980 ungefähr 400.000 Straftaten und 1989 bereits 1.000.000 (ein Anstieg um 150%). Wenn man sowohl Straftaten („*delito*“) als auch Übertretungen

(„*falta*“)<sup>2</sup> berücksichtigt, dürften sich die Zahlen auf 500.000 Gesetzesverstöße 1980 und 1.500.000 im Jahre 1989 belaufen (ein 200%iger Anstieg, vgl. *Abb. 2*).

**Abbildung 2: Kriminalitätsentwicklung (1980-2005)**



Quelle: *Spanische Regierung (Innenministerium)*, Jährliche Statistik; *Katalanische Regierung*, Auskunft an die Autoren über polizeilich erfasste Straftaten.

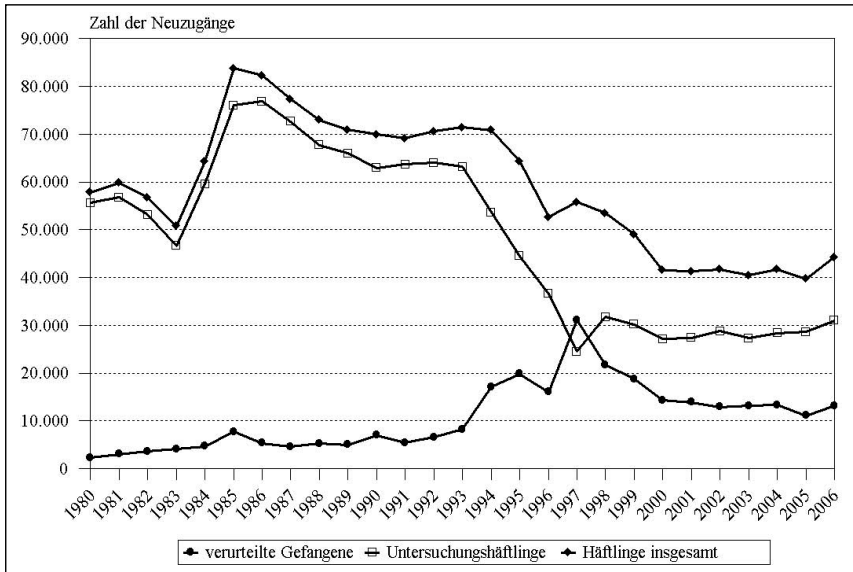
Um die Bedeutung der Entwicklung bei den der Polizei bekannten Straftaten und den Inhaftierungsraten zu ermessen, sollten wir uns mit der Entwicklung der Gefängnisneuzugänge in Spanien befassen. Wie in *Abb. 3* gezeigt, stieg die Neuzugangsrate zwischen 1980 und 1985 scharf an, um sich dann bis 1994 sta-

2 Anm. d. Hrsg: Das spanische Recht unterscheidet zwischen *delito* und *falta*, im Englischen entspricht dies in etwa der Unterscheidung zwischen *crime* und *misdemeanor*. Die deutsche Übersetzung mit „Straftaten“ und „Übertretungen“ ist ein Behelf, weil die Abgrenzung (nach Art. 13 *Código Penal*) anders erfolgt als in der deutschen Strafrechtssystematik zwischen Ordnungswidrigkeiten, Vergehen und Verbrechen. Von der Schwere und der Bestrafung her steht eine *falta* in der Regel zwischen Ordnungswidrigkeit und Vergehen, ist aber – deshalb wird auch die Übersetzung „Übertretung“ gewählt – ebenso wie etwa in der Schweiz (Art. 103 ff. *schwStGB*) im Kriminalrecht geregelt.

bil weiterzuentwickeln. Jedenfalls waren in dieser Phase die durchschnittlichen Neuzugänge pro Jahr verhältnismäßig hoch (im Durchschnitt 68.000 Zugänge jährlich).

Von diesen Zahlen lässt sich der Zusammenhang zwischen erfasster Verbrechensquote und Neuzugängen ins Gefängnis ablesen. Tatsächlich traten in jenen Jahren die meisten Gefangenen nicht ihre Strafe an, sondern gelangten als Untersuchungshäftlinge ins Gefängnis. Daher zeigt die Analyse der Entwicklung der Straftaten und von Haftneuzugängen bei beiden Variablen einen vergleichbaren Trend: eine große Zunahme bei begangenen Straftaten und Zugängen ins Gefängnis Mitte der 1980er Jahre, gefolgt von Stabilität bei Straftaten und Haftzugängen in den darauffolgenden Jahren.<sup>3</sup>

### Abbildung 3: Gefängnisneuzugänge (1980-2006)



Quelle: DGIP, Jährlicher Bericht und Allgemeine Bevölkerungsstatistik. Monatliche Entwicklung; Katalanische Regierung (Justizabteilung), Jahresbericht.

3 Die Zahl der von der Polizei Verhafteten stieg von 130.000 1980 auf 229.000 im Jahr 1989 (eine Zunahme um 71%, wenn man alle Formen von (vorläufiger) Haft berücksichtigt). Die Daten für den Zeitraum 1990-1994, berücksichtigt man nur die wegen einer Straftat Verhafteten, zeigen einen 10%-Anstieg von 185.000 im Jahr 1990 auf 204.000 1994. Quelle: Innenministerium, Jährliche Statistik.

Obleich der Kriminalitätsanstieg in den 1980er Jahren der am deutlichsten sichtbare Erklärungsansatz für die zunehmenden Gefangenenraten zwischen 1980 und 1994 ist, sollte außerdem an die fehlenden Alternativmaßnahmen zur Freiheitsstrafe gedacht werden.

Ungeachtet dessen, dass es keine kriminologische Forschung zur Ursache des Kriminalitätsanstiegs der 1980er Jahre gibt, erscheint es nachvollziehbar, den Grund in steigenden Arbeitslosenzahlen nach der Krise von 1973 und der immer gewichtigeren Rolle der Drogen zu sehen (*Garrido/Stangeland/Redondo* 2006). Der Zufluss von Gefangenen auf zahlenmäßig derart hohem Niveau zwischen 1984 und 1994 resultierte in einem Höhepunkt 1994 bei 48.000 Häftlingen.

Die Zeit von 1995 bis 2000 ist die einzige Phase, in der die Gefangenenraten nicht stiegen, sondern teilweise sogar sanken. Der Grund für diese stabile Zeitspanne scheint im Rückgang der Inhaftierungszahlen (d. h. des „input“) zu liegen: Durchschnittlich wurden im Zeitraum 1980 bis 1994 68.000 Häftlinge pro Jahr eingewiesen, von 1995 bis 2000 waren es dann 53.000. Diese Abnahme der Gefängniszugänge seit 1995 scheint durch eine Reihe von Faktoren begründet zu sein: Ein moderater Rückgang bei Verbrechen Mitte der 1990er Jahre; der Umstand, dass die Straftaten, die die Gerichte erreichten, relativ leichtere waren als in den Vorjahren (vgl. u. *Tab. 2*); ein zurückhaltenderer Einsatz der Untersuchungshaft nach einigen entsprechenden Entscheidungen des Verfassungsgerichts und schließlich ein ausgeweiteter Einsatz der ausgesetzten Freiheitsstrafe zur Bewährung, die es im neuen Strafgesetz von 1995 den Richtern erlaubte, Freiheitsstrafen von bis zu zwei Jahren auszusetzen (anstatt von nur einem Jahr, wie im bis dahin gültigen Strafgesetz).

## **2.2 Zunahme der Gefängnisbelegung zwischen 2001 und 2006**

Nach einer Phase der Stabilität bzw. sogar eines moderaten Rückgangs der Gefängnisbelegung zwischen 1995 und 2000 begannen die Gefangenenraten von durchschnittlich 45.000 Häftlingen im Jahr 2000 (112 Gefangene pro 100.000 Einwohner) auf 63.000 im Jahr 2006 (141 je 100.000 Einwohner) und ca. 68.000 im Jahr 2008<sup>4</sup> (150 je 100.000 Einwohner) zu steigen.

Die Gründe für diesen neuerlichen Anstieg unterscheiden sich sehr von jenen, die wir für die Phase 1980 bis 1994 hervorgehoben haben. Wie zuvor erwähnt glauben wir, dass der wichtigste Faktor, der die Gefangenenraten zwischen 1980 und 1994 nach oben trieb, die Vollzugsneuzugänge auf hohem Niveau von 68.000 Zugängen pro Jahr waren. Aber der rückläufige Trend bei den Zugangszahlen, der in der Stabilitätsphase 1995-2000 begann (53.000 Zugänge durchschnittlich pro Jahr), trat in den Jahren 2001 bis 2005 nur noch mehr

---

4 Stand 28.03.2008.



zu Tage mit 41.000 Zugängen pro Jahr. Dieser Rückgang bei den Haftzugängen seit Mitte der 1990er Jahre kehrte sich erst 2006 um.

Der zu erklärende Umstand ist: Was erzeugte einen solch signifikanten Anstieg der Haftraten im Zeitraum 2001-2006 trotz eines derartigen Rückgangs der Neuzugänge?

Um das zu beantworten, müssen wir auf die verschiedenen Strafgesetzeformen und im Besonderen auf das neue Strafgesetz von 1995 schauen. Wie wir auch detaillierter erklären werden (siehe dazu *Abschnitt 5*), gab sich Spanien ein vollkommen neues Strafgesetz, das zwei Richtungsentscheidungen beinhaltete: Einerseits wurden die Mindeststrafen für einige herkömmliche Straftaten angehoben, andererseits wurde das großzügige „*good time credits*“-System<sup>5</sup> des vorhergehenden Strafgesetzes abgeschafft.

Obwohl das neue Gesetz die Anwendbarkeit der Strafaussetzung zur Bewährung ausweitete, was die Haftzugänge reduzierte, war dies nicht genug, um die Ausdehnung der Straflänge, die die Täter zu verbüßen haben, zu kompensieren (*Cid 2005b*). Alle verfügbaren Daten bestätigen die These, dass Gefangene nach dem neuen Strafgesetz viel längere Strafzeiten verbüßen: Einerseits stieg die durchschnittliche Haftdauer von 9,7 Monate 1996 auf 16,7 Monate 2004 (*Council of Europe, SPACE I 2005, Tab. 13.1*), andererseits deuten die Daten zur bedingten Entlassung dort einen dramatischen Rückgang an, was sich hauptsächlich als Ergebnis der Abschaffung der „*good time credits*“ darstellt.

Insgesamt gesehen ergaben sich mit dem Strafgesetz von 1995 zwei gegensätzliche Tendenzen, nämlich eine großzügigere Anwendung der Aussetzung zur Bewährung einerseits bei gleichzeitiger Ausweitung der Haftdauer für Gefangene andererseits. Obwohl die beiden Maßnahmen gegensätzliche Auswirkungen auf die Gefangenenrate hatten – Reduzierung der Zugangsrate im ersten und Verlängerung der zu verbüßenden Zeit im zweiten Fall –, zeigen die Daten, dass die zweite Maßnahme größere Auswirkung hatte und für den Anstieg der Gefangenenraten seit Beginn des neuen Jahrtausends verantwortlich zeichnet.

### 2.3 Aktuelle Tendenzen bei den Inhaftierungsraten

Im Jahr 2006 scheint die dauerhafte Reduzierung der Gefängnisneuzugänge, die 1994 begann, ein Ende gefunden zu haben. Die Zugänge lagen 2006 bei ungefähr 44.000 und 2007 bei ca. 50.000. Der einst stabile Wert von ungefähr 41.000 Inhaftnahmen jährlich hat sich damit verändert.

Der Hauptgrund für diese ansteigenden Haftzugänge scheint in der veränderten Gesetzgebung in den Jahren 2003 und 2004 zur häuslichen Gewalt zu liegen. Die neuen Gesetze wandelten den Status körperlicher Übergriffe von einer

5 Vgl. hierzu unten *Abschnitt 3.2*.

Übertretung zu einer Straftat um, was in den Folgejahren zu einem drastischen Anstieg bei den Strafurteilen wegen häuslicher Gewalt führte, der wesentlich zum Zuwachs der Vollzugsneuzugänge beitrug.

Sollten die Verurteilungen das 2005 erreichte hohe Niveau halten, ganz zu schweigen davon, dass sie noch zunehmen könnten, wird es zu einem weiteren Anstieg bei den Gefangenenraten kommen, verursacht durch die Kombination eines harten Strafgesetzes, das den meisten Tätern das Verbüßen der gesamten Strafe abverlangt, und einer zunehmenden Zahl von Tätern, die wegen häuslicher Gewalt eine Freiheitsstrafe verbüßen müssen.

### 3. Aktueller Sanktionsrahmen

#### 3.1 Verurteilungsrahmen

Das spanische Verurteilungssystem mag man als legalistisch bezeichnen, weil der Gesetzgeber die wichtigsten Entscheidungen über die Strafzumessung vorgibt. Trotzdem spielen auch Richter, Staatsanwälte und Strafverfolgungsbehörden eine wichtige Rolle, weil ihnen einige wichtige Befugnisse gegeben sind, um das Urteil zu beeinflussen.

- a) Das Gesetz unterscheidet zwischen Übertretungen und Straftaten. Übertretungen werden gewöhnlich mit einer Geldbuße geahndet und entsprechende Verurteilungen gelten nicht als Vorstrafen. Die Gerichte erlassen durchschnittlich 300.000 Urteile pro Jahr (ein Verhältnis von 7 Verurteilungen je 1.000 Einwohner im Jahr), wovon 60% für Übertretungen und 40% für Straftaten ergehen.<sup>6</sup>
- b) Es gibt ein gesetzlich normiertes Sanktionssystem mit Mindest- und Höchststrafen für jede Straftat. Der Richter hat die Befugnis, die genaue Strafe festzulegen. Für die meisten Verbrechen ist eine Freiheitsstrafe verpflichtend vorgeschrieben und in nur wenigen Fällen gestattet das Gesetz ein Ermessen hinsichtlich freiheitsentziehender und nichtfreiheitsentziehender Strafen (*Tab. 1*). Im Ergebnis ergehen bei ungefähr 60% aller Verurteilungen Urteile zu Freiheitsstrafen.<sup>7</sup>
- c) Es gibt eine gesetzlich festgelegte Grenze zwischen Freiheitsstrafen, die verbüßt werden müssen, und Freiheitsstrafen, die von den Richtern ausgesetzt oder durch nichtfreiheitsentziehende Maßnahmen ersetzt werden können. Die Grenze für die Möglichkeit einer Strafaussetzung liegt bei

---

6 Quelle: *INE* (Verurteilungen für Übertretungen und Verbrechen, Durchschnitt 1998-2004).

7 Quelle: *INE* (Verurteilungen für Verbrechen, Durchschnitt 1998-2005).

zwei Jahren Freiheitsstrafe. Diese Möglichkeit wird von Richtern oft genutzt.

- d) Die Staatsanwaltschaft ist zur Anklageerhebung verpflichtet, das Gesetz sieht jedoch Absprachen zwischen den Verfahrensbeteiligten („*plea bargaining*“) vor, um gerichtliche Verhandlungen von vornherein zu vermeiden. In einigen Fällen wird die Absprache durch eine Reduktion der Strafe auf das Mindestmaß gefördert. Ungefähr 60% der Verurteilten plädieren auf „schuldig“.<sup>8</sup>
- e) Bei Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von bis zu fünf Jahren haben die Strafvollzugsbehörden die Befugnis, zwischen offenem und geschlossenem Vollzug auszuwählen („*open*“ oder „*closed prison*“), wobei offener Vollzug nicht die Regel ist. Beträgt die Verurteilung mehr als fünf Jahre, ist offener Vollzug nur nach einer Mindestverbüßungsdauer in Höhe der Hälfte der Strafe möglich. Die bedingte Entlassung kann von Richtern nach drei Vierteln oder in Ausnahmefällen nach zwei Dritteln oder der Hälfte der Strafe angeordnet werden. Es ist kein „*good time credits*“-System erhalten.
- f) Für Wiederholungstäter gibt es in den verschiedenen Stufen des Sanktionssystems ein spezielles Vorgehen. Falls die Person für die gleiche Deliktsart bereits verurteilt wurde, wird die Strafe automatisch erhöht (vgl. *Tab. 1*). Jede frühere Verurteilung für eine vorsätzlich begangene Tat schließt die Strafaussetzung zur Bewährung aus. Obwohl es keine speziellen Regelungen für Wiederholungstäter in der Strafvollzugsgesetzgebung gibt, werden sie doch häufiger in geschlossenem Vollzug untergebracht und seltener bedingt entlassen (*Tébar 2006*).

**Tabelle 1: Strafraumen für einige Verbrechen in Spanien**

<b>Straftat</b>	<b>Strafraumen</b>	<b>Wiederholungstäter</b>
<b>Diebstahl (mehr als 400 €)</b>	6-18 Monate FS*	12-18 Monate FS
<b>Schwerer Diebstahl</b>	1-3 Jahre FS	2-3 Jahre FS
<b>Einbruchsdiebstahl</b>	2-5 Jahre FS	3 Jahre und 6 Monate - 5 Jahre FS
<b>Raub</b>	2-5 Jahre FS	3 Jahre und 6 Monate - 5 Jahre FS
<b>Körperverletzung</b>	6 Monate - 3 Jahre FS	21 Monate - 3 Jahre FS

8 Quelle: *INE* (Durchschnitt 1998-2004: 57%).

<b>Straftat</b>	<b>Strafrahmen</b>	<b>Wiederholungstäter</b>
<b>Häusliche Gewalt</b>	3 Monate - 1 Jahr FS <i>oder</i> 31-180 Tage alternative Sanktion	7 Monate und 15 Tage - 1 Jahr FS <i>oder</i> 76-180 Tage alternative Sanktion
<b>Autofahren unter Alkoholeinfluss</b>	3-6 Monate FS <i>oder</i> 6-12 Monate Geldstrafe nach Tagessätzen (optional Hinzufügen alternativer Sanktionen)	4 Monate 15 Tage - 6 Mo- nate FS <i>oder</i> 9-12 Monate Geldstrafe nach Tagessät- zen (optional Hinzufügen alternativer Sanktionen)
<b>Drogenhandel (weiche Drogen)</b>	1-3 Jahre FS	2-3 Jahre FS
<b>Drogenhandel (harte Drogen)</b>	3-9 Jahre FS	6-9 Jahre FS
<b>Sexuelle Belästi- gung</b>	1-4 Jahre FS	2 Jahre 6 Monate - 4 Jahre FS
<b>Vergewaltigung</b>	6-12 Jahre FS	9-12 Jahre FS
<b>Totschlag</b>	10-15 Jahre FS	12 Jahre 6 Monate - 15 Jahre FS
<b>Mord</b>	15-20 Jahre FS	17 Jahre 6 Monate - 20 Jahre FS

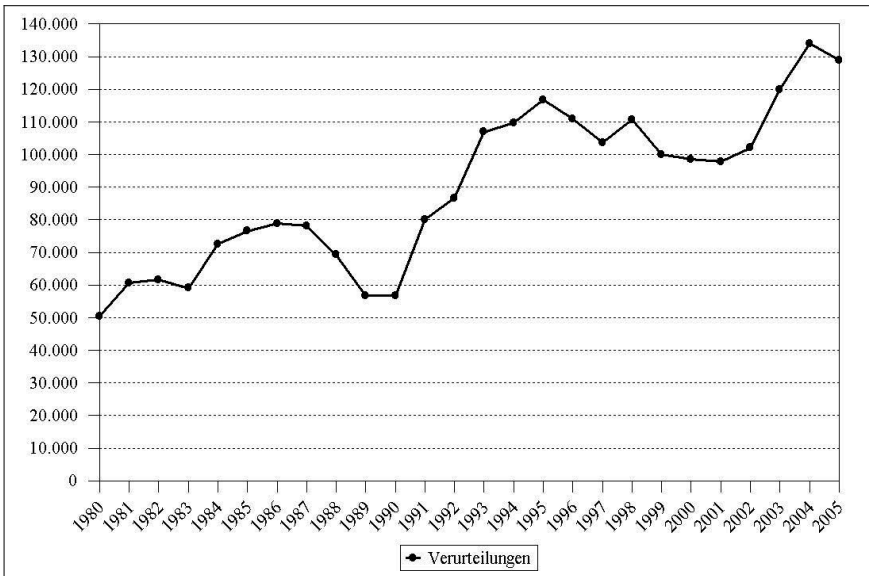
Anm.: Jeweils „gewöhnliche“ Straftaten ohne strafmildernde oder strafschärfende Tatumstände.

\* FS = Freiheitsstrafe

### 3.2 Anzahl verurteilter Straftäter seit 1980

Die zahlenmäßige Entwicklung verurteilter Straftäter zwischen 1980 und 2005 folgt einem ähnlichen Muster wie die Entwicklung von Verbrechen und Vollzugsneuzugängen. Zunehmende Kriminalität in den 1980er Jahren und Neuzugänge auf zahlenmäßig hohem Niveau bis 1994 finden ihre Entsprechung in der steigenden Zahl von Verurteilungen für Verbrechen, welche von 50.000 im Jahre 1980 auf 115.000 im Jahr 1995 anstiegen (Zuwachs um 130%). Von 1995 an herrschte bis 2002 Stabilität bei den Verurteilungen, gefolgt von einem bedeutenden Anstieg zwischen 2003 und 2005.

**Abbildung 4: Entwicklung der für Straftaten verurteilten Täter (1980-2005)**



Quelle: *INE*, Juristische Statistiken.

Die Aufgabe besteht jetzt darin, die Stabilität bzw. den moderaten Anstieg bei den Verurteilungen zwischen 1995 und 2005 trotz des gleichzeitig stattfindenden Rückgangs bei den Vollzugsneuzugängen zu erklären, den wir im gleichen Zeitraum festgestellt haben. Wie zuvor bereits festgehalten, sind die naheliegenderen Faktoren, die die Verringerung bei den Vollzugsneuzugängen in jenem Zeitraum erklären, der begrenzte Einsatz der Untersuchungshaft und die häufigere Strafaussetzung zur Bewährung.

Wir wollen nun der Frage nachgehen, ob diese Entscheidungen über Untersuchungshaft und Strafaussetzung zur Bewährung durch den Umstand befördert wurden, dass in jenen Jahren die vor Gerichten verhandelten Verbrechen weniger schwer waren als in den Vorjahren. *Tab. 2* können wir eine moderate Bestätigung dieser These entnehmen, weil die zusammengefassten Verurteilungen wegen der relevanteren Gewaltverbrechen sowie Diebstahl in besonders schwerem Fall und Einbruchsdiebstahl in ihrer Dominanz abgeschwächt wurden.

**Tabelle 2: Entwicklung der Verurteilungsraten für Gewalt- und schwere Vermögensdelikte**

Verbrechen	1980 - 1985	1986 - 1990	1991 - 1995	1996 - 2000	2000 - 2005
<b>Einbruchs-/schwerer Diebstahl</b>	23,4%	33,9%	28,4%	24,5%	15,6%
<b>Raub</b>	3,1%	3,6%	6,2%	5,0%	4,7%
<b>Körperverletzung*</b>	4,2%	3,5%	3,0%	3,7%	10,4%
<b>Sexualdelikte</b>	1,2%	1,0%	1,0%	0,8%	1,0%
<b>Drogenhandel</b>	1,8%	6,0%	7,6%	6,4%	6,5%
<b>Totschlag/Mord</b>	0,5%	0,5%	0,3%	0,2%	0,3%
<b>Alle 6 Verbrechen</b>	34,6%	48,3%	46,5%	40,9%	38,5%
<b>Durchschnittliche Verurteilungen</b>	63.000	68.000	100.000	105.000	117.000

Quelle: INE, Juristische Statistiken.

Anm.: \* Inklusiver aller Übergriffe (sogar ohne körperliche Verletzung), die als Delikte häuslicher Gewalt angesehen werden.

Die einzige Straftat, die nicht diesem Muster folgt, ist die Körperverletzung, die im Zeitraum 2000-2005 einen sehr starken Anstieg verzeichnete, was aber wie zuvor erwähnt dem Umstand geschuldet ist, dass neue Regelungen von 2003 zur häuslichen Gewalt den Status jeden häuslichen Übergriffs von einer Übertretung zu einer Straftat heraufstufen. In der Tat lassen sich die steigenden Verurteiltenzahlen zwischen 2003 und 2004 und 2005 (als das neue Gesetz umgesetzt wurde) vollständig mit Tätern erklären, die wegen häuslicher Gewalt verurteilt wurden, und wie wir bereits erklärten, führt die steigende Zahl von Verurteilungen nach der Reform von 2003 letztlich seit 2006 zu einem Anstieg der Zugangszahlen in den Gefängnissen.

### 3.3 Urteilspraxis der Gerichte seit 1980

Bis vor kurzem war die Urteilspraxis ein von spanischen Akademikern stark vernachlässigtes Thema. Berücksichtigt man den Mangel an Forschung und die Unzulänglichkeit juristischer Statistiken,<sup>9</sup> wissen wir tatsächlich nicht, wie sich die Strafzumessungspraxis der Gerichte seit 1980 entwickelt hat. Die einzigen

9 Die juristischen Statistiken geben keinen kompletten Überblick über die Strafzumessung, da sie nur die von den Gerichten erlassenen Urteile aufführen, dabei aber vernachlässigen, ob die Freiheitsstrafe ausgesetzt oder durch eine nicht freiheitsentziehende Maßnahme ersetzt wurde.

verfügbaren Forschungsergebnisse konzentrieren sich auf die Anwendung der Alternativen zur Freiheitsstrafe, die mit dem Strafgesetz von 1995 eingeführt wurden (*Cid/Larrauri u. a.* 2002). Diese Forschung wird die Hauptquelle für diesen Abschnitt sein.

Obwohl wir nicht wissen, welche Verantwortung die Richter für den bedeutenden Anstieg der Vollzugszugangszahlen in der Phase 1980-1994 tragen, ist es doch anzunehmen, dass das Rechtssystem ihnen nicht viele Alternativen zur Freiheitsstrafenvermeidung bot. Die einzige ihnen sich bietende Möglichkeit war die Aussetzung zur Bewährung, die jedoch nur bei Freiheitsstrafen bis zu einem Jahr und auch nur bei Ersttätern anwendbar war. Das Rechtssystem wandelte sich 1995, als das neue Strafgesetz die Grenze für die Aussetzung zur Bewährung auf zwei Jahr an hob und die Möglichkeit einräumte, auch eine zweijährige Freiheitsstrafe durch andere nichtfreiheitsentziehende Maßnahmen zu ersetzen (ambulante Sanktionen oder Geldstrafe).

Die Studie von *Cid/Larrauri u. a.* (2002) zielte darauf ab herauszufinden, ob spanische Richter ihr Ermessen nutzten, um die Inhaftierungszahlen zu senken. Wir analysierten eine Stichprobe von 1.425 Tätern, die 1998 von Richtern mit Zuständigkeit für Straftaten mit einem maximalen Strafrahmen von drei Jahren Freiheitsstrafe in Barcelona verurteilt worden waren. Die Ergebnisse unsere Untersuchung sind in *Tab. 3* zusammengefasst.

**Tabelle 3: Anwendung alternativer Sanktionen durch spanische Richter**

Art der Alternative	Anteil von gewährten Aussetzungen bzw. Ersetzungen der Freiheitsstrafe (%)
<b>Strafaussetzung zur Bewährung (Ersttäter)</b>	84%
<b>Strafaussetzung zur Bewährung für Drogenabhängige (Wiederholungstäter)</b>	38%
<b>Ersatz der Freiheitsstrafe durch Geldstrafe oder ambulante Sanktion (Wiederholungstäter)</b>	12%

Quelle: *Cid/Larrauri u. a.* (2002).

Die Interpretation der Ergebnisse durch die Autoren ergab zweierlei: Auf der einen Seite war es unstrittig, dass die Aussetzung zur Bewährung von den Richtern sehr gut angenommen wurde, auf der anderen Seite wurden neue Alternativen zur Freiheitsstrafe selten angewendet und im Besonderen war das ge-

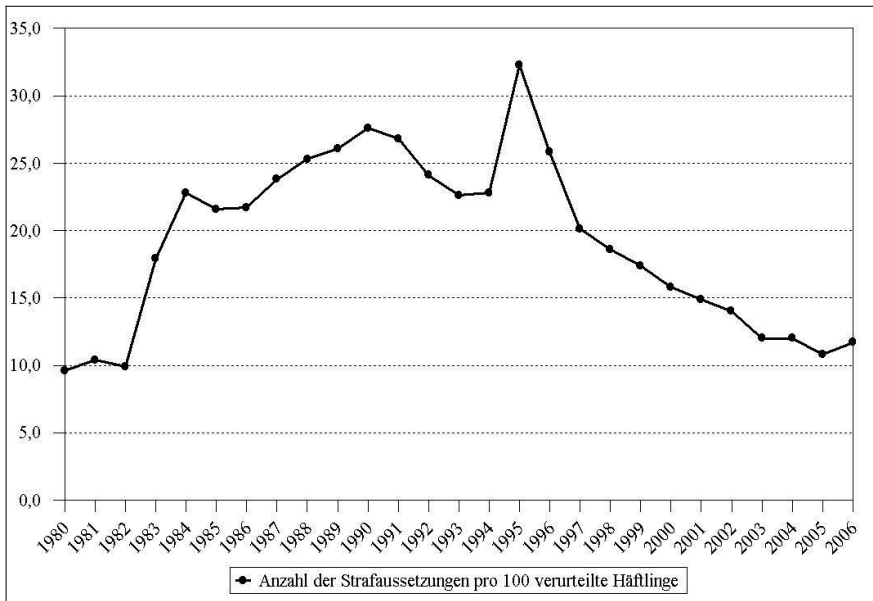
samte System eher ineffektiv, was die Freiheitsstrafenvermeidung für Wiederholungstäter von leichten Vergehen angeht.

Als Schlussfolgerung lässt sich festhalten, dass, obwohl die Anwendung von Alternativen bei weitem nicht das kriminalpolitisch erwünschte Maß erreichte, die Richter doch in erheblichem Umfang von der ihnen vom Gesetz verliehenen Befugnis Gebrauch machen, Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren auszusetzen. Zudem scheint dies der entscheidende Faktor zu sein, um den Rückgang der Vollzugsneuzugänge in der Zeit von 1995 bis 2000 (53.000 Zugänge durchschnittlich pro Jahr) auf das Niveau der Phase 2001-2005 (durchschnittlich 41.000 Zugänge jährlich) zu erklären, in der das neue Strafgesetz dann vollständig umgesetzt worden war (*Cid* 2005a).

### **3.4 Entlassungspraxis**

Die Entwicklung des Gebrauchs der bedingten Entlassung zeigt, dass es von 1984 bis 1995 eine grundsätzliche Stabilität bei den gewährten Entlassungen gab – ungefähr 25 bedingte Entlassungen pro 100 Häftlinge. Nach 1996 kam es zu einem deutlichen Rückgang der gewährten Strafrestaussetzungen, die zwischen 1996 und 2006 bei durchschnittlich 15% lagen (ein 40%-iger Rückgang bei den bedingten Entlassungen, vgl. *Abb. 5*).



**Abbildung 5: Gewährte Strafrestaussetzungen (1980-2006)**

Quelle: Anuario estadístico de España; *Katalanische Regierung (Justizabteilung)*, Memoria anual

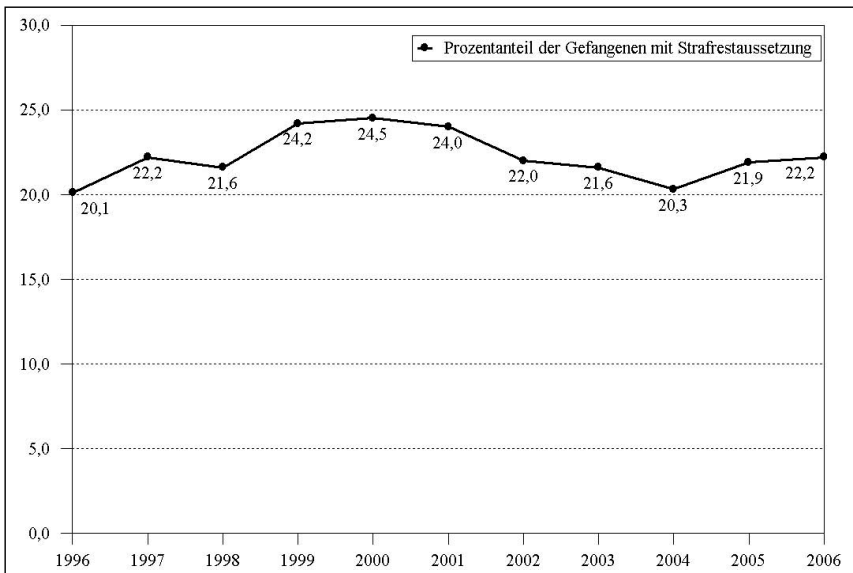
Der Grund für diesen deutlichen Rückgang bei den Strafrestaussetzungen nach 1995 liegt in den zunehmend längeren Strafen und in der Abschaffung der „*good time credits*“ durch das Strafgesetz von 1995. Häftlinge, die ihre Strafe nach dem alten Strafgesetz verbüßten, konnten von einer Reduzierung der Strafdauer um ein Drittel bis zur Hälfte und zusätzlich von Behandlungsprogrammen profitieren. In Anbetracht dessen, dass „*good time*“ mit einem System ermessensabhängiger Strafrestaussetzung einherging, die nach dem Ableisten von drei Vierteln der Haftzeit gewährt werden konnten, kamen die meisten Häftlinge nach der Verbüßung von einem Drittel bis zur Hälfte der ursprünglich abgeurteilten Haftzeit für eine Aussetzung aufgrund der „*good time*“-Regelung in Frage.

Die Konsequenz aus härteren Strafen und Abschaffung der „*good time*“-Regelung war ein kontinuierlicher Rückgang der Anzahl verurteilter Gefangener mit Aussicht auf eine Strafrestaussetzung, weil nunmehr nur Häftlinge, die effektiv drei Viertel (oder ausnahmsweise zwei Drittel) der Strafe abgeleistet haben, von bedingten Entlassungen profitieren können (Tébar 2006).

Alternative Erklärungen für den Rückgang der Strafrestaussetzungen könnten eine restriktivere Handhabung bei grundsätzlich für eine bedingte Entlassun-

gen in Frage kommenden Gefangenen wegen der neuen Anforderung seit einer Reform von 2003 (*Tamarit* 2007) oder die zunehmende Zahl ausländischer Häftlinge in den Gefängnissen sein. Die verfügbaren Daten der katalanischen Behörden bestätigen diese beiden Vermutungen in gewisser Weise, aber es ist offensichtlich, dass der Rückgang der gewährten bedingten Entlassungen zwischen 1996 und 2006 nicht durch eine zurückgehende Anwendung der Strafrestaussatzung durch die Vollzugsbehörden begründet ist (*Abb. 6*).

**Abbildung 6: Verurteilte Gefangene, die ihre Haft mit Strafrestaussatzung beenden (Katalonien, 1996-2006)**



Quelle: *Katalanische Regierung (SSPRJJ)*, Auskunft an die Autoren.

Insgesamt gesehen beinhaltet das neue Strafgesetz neben der Anhebung der Straflängen für bestimmte Verbrechen vor allem die Abschaffung der „*good time credits*“, was zu einem bedeutsamen Anstieg der tatsächlich verbüßten Strafzeit führte. Dies führte wiederum zu einem Rückgang bei der Anzahl der Häftlinge, die sich für eine Strafrestaussatzung qualifizierten, und in der Konsequenz bei den gewährten vorzeitigen Entlassungen.

Der Rückgang der Anzahl der vorzeitig entlassenen Häftlinge wegen des Erfordernisses der längeren Verbüßungszeit hätte durch eine großzügigere Strafrestaussatzungspolitik abgemildert oder kompensiert werden können. Aber ein solcher Politikwechsel fand nicht statt, im Gegenteil hat die Gesetzesreform von

2003 zu härteren Strafen beigetragen und wurden vermehrt Ausländer in spanischen Gefängnissen inhaftiert.

#### 4. Strafrechtsreformen in den letzten 25 Jahren

Die Hauptreformen in Spanien können durch einen Verweis auf zwei unterschiedliche Epochen erklärt werden. Die erste deckt sich mit der Zeit nach Francos Tod 1975 bis zur Ausarbeitung eines neuen Strafgesetzes 1995. Die zweite reicht danach bis zu der von der konservativen *Volkspartei* durchgeführten Strafrechtsreform (2003).

Von 1975 bis 1995 konnte Spanien grob in die von *Cavadino* und *Dignan* (2006) als „konservativer Korporatismus“ („*conservative corporatism*“) bezeichnete Kategorie eingeordnet werden. Wir würden diese erste Phase nur schweren Herzens als „*penal welfarism*“ bezeichnen, da in Spanien Resozialisierung bis dahin bedeutete „eine Freiheitsstrafe zu verhängen, um Desozialisierung zu vermeiden“, anstatt positiv in Form sozialer Hilfe resozialisierend zu intervenieren.

Obwohl es zutrifft, dass Kriminalitäts- und Gefangenenraten in der ersten Phase anstiegen, ist es die „Unsichtbarkeit“ der Strafpolitik (*Varona* 2000), die Wissenschaftler hervorheben. Kriminalpolitik war kein Wahlthema und man kann in dieser Zeitspanne von einem von „beiden Parteien getragenen impliziten Konsens“ ausgehen (*Downes/Morgan* 2007), basierend auf einigen unkonkreten Annahmen: Inhaftierungen sollten auf einem Minimum gehalten werden, Strafen das Ziel haben, den Täter zu resozialisieren.

Abgesehen vom Fehlen jeglicher Diskussionen zur Sanktionspolitik und ungeachtet einiger politischer Auseinandersetzungen, sind die Gründe für das Ausbleiben eines lautstarken „*Law and Order*“-Diskurses laut *Medina* (2006) folgendermaßen zu beschreiben: Als *Franco* starb, konnte sich der Zeitgeist nur weg von Kontrolle und hin zu Bürgerrechten entwickeln; zudem übten Rechtswissenschaftler, die sich einer liberalen Agenda verpflichtet fühlten, einen beachtlichen Einfluss auf die von 1982 bis 1996 regierende sozialistische Partei *PSOE* aus. Darüber hinaus konzentrierte sich die Rechtsprechung seinerzeit auf den Ausbau rechtlicher Garantien. Man neigt dazu, die Strafrechtsreformen jener Zeit mit Verweis auf die einsetzende Demokratisierung (z. B. Abschaffung der Todesstrafe) oder Modernisierung (z. B. Entkriminalisierung einiger Sexualstraftaten wie Ehebruch) zu beschreiben.

Die erste Phase schließt mit der Verabschiedung des neuen Strafgesetzbuchs („*Código Pénal*“, „CP“) von 1995 ab. Wenn man sich auf Sanktionen konzentriert, ist der neue CP von zwei Merkmalen gekennzeichnet: Auf der einen Seite wurde er begrüßt, weil er „neue alternative Bestrafungen in Spanien einführte“, andererseits wird von zahlreichen Wissenschaftlern sein allgemein verschärfender Charakter hervorgehoben.

Die beobachteten Verschärfungen hängen mit mehreren Faktoren zusammen: einem Anstieg der Verurteilungszahlen bei den häufigsten Straftaten (z. B. Raub), die Abschaffung der „*good time credits*“ ohne eine entsprechende Absenkung der Haftdauer, und ein spezielles Regime, das die Strafrestaussetzung überhaupt nicht vorsah.

Jede dieser Veränderungen wurde durch eine Vielzahl von Gründen gerechtfertigt. So wurde beispielsweise jenes spezielle Regime durch die Terrorisierungsgefahr legitimiert und die Abschaffung der „*good time credits*“ war nur die Konsequenz aus der einstimmig gegen dieses System vorgebrachten Kritik. Obgleich sich die spanische Lehre dessen nicht bewusst war, wurden die „*good time credits*“ aus den gleichen Gründen wie in den USA kritisiert (Jacobs 1982), nämlich, dass sie automatisch erfolgten (also nicht auf individueller Evaluierung basierten) und die richterliche Entscheidung „entleerten“, weil die Betroffenen (u. U. erheblich) weniger Strafzeit verbüßten als vom Gericht vorgesehen.

Bemerkenswert erscheint, dass ein von der sozialistischen Partei (bei Stimmenthaltung der *Volkspartei*) verabschiedetes Strafgesetz ohne Veranlassung durch ein generell punitives Strafklima trotzdem den Sanktionscharakter insgesamt verschärft hat. Hierzu gibt drei mögliche Gründe:

Der Einfluss eines liberalen „Legalismus“, der im Ergebnis die Abschaffung der „*good time credits*“ zur Folge hatte, traf zusammen mit dem Fehlen von „evidenzbasiertem Wissen“, das die zu erwartenden negativen Konsequenzen im Hinblick auf die zu erwartenden Haftzahlen thematisierte. Außerdem gab es keine „Reduzierungskultur“ („*reductionist culture*“, Rutherford 1986), was bedeutet, dass spanische Liberale dazu tendierten, vorzugsweise andere Dinge zu thematisieren anstatt insgesamt weniger zu bestrafen. Zudem konzentrierten sich Sorge und Diskussion auf die Ausweitung des Strafrechts insgesamt (Silva 1999), weniger auf die eigentliche Anzahl jener, die tatsächlich inhaftiert werden.

Schließlich wirkten sich die von der *PSOE* wahrgenommenen verstärkten Bestrafungswünsche in der Bevölkerung aus. Strafrechtsprofessoren, die in den Reformprozess eingriffen, unterstrichen, wie sehr Kriminalitätsfurcht und Sicherheitsbedürfnis nach *Francos* Tod deutlicher spürbar waren, weswegen es für die *PSOE*-Regierung besonders wichtig war, nicht als nachsichtig gegenüber dem Verbrechen („*soft on crime*“) zu erscheinen.

In einem Vorgang, der dem „die Leichen im Keller Verstecken“ der *New Labour*-Partei ähnelt, und um sich von jeglicher toleranteren Aura zu distanzieren (Downes/Morgan 2007), führte dies zur Festlegung von bestimmten Mindeststrafen (z. B. für Raub, Drogenhandel, schwere Körperverletzung). Ziel war es, systematisch die Vorteile der Bewährungsstrafe zu umgehen, deren Anwendbarkeit auf Urteile von bis zu zwei Jahren Haft ausgedehnt wurde.

Jedenfalls stellt unserer Ansicht nach die Einführung des neuen CP den Triumph der „*truth in sentencing*“-Philosophie in Spanien dar und ist vermutlich einer der Hauptgründe für die Zunahme der Gefangenenzahlen in der Phase

2001-2006, neben der Abschaffung der „*good time credits*“.<sup>10</sup> Tab. 4 kann man die Zunahme der Länge der Freiheitsstrafen entnehmen.

**Tabelle 4: Zu verbüßende Haft nach Straftaten. Gegenüberstellung des Strafgesetzes von 1973 (mit weiteren Reformen) und des Strafgesetzes von 1995**

Straftat	Strafgesetz von 1973 (inklusive weiterer Reformen von 1983 und 1988)			Strafgesetz von 1995
	Mindest- strafe	Zu verbüßende Zeit mit teilweiser „ <i>good time</i> “	Zu verbüßende Zeit bei voller „ <i>good time</i> “	Mindeststrafe
<b>Diebstahl (300 €)</b>	1 Monat	20 Tage	15 Tage	6 Monate
<b>Einbruchsdiebstahl (300 €)</b>	50 Monate	36 Monate	25 Monate	24 Monate
<b>Raub</b>	6 Monate	4 Monate	3 Monate	24 Monate
<b>Bewaffneter Raub</b>	50 Monate	36 Monate	25 Monate	42 Monate
<b>Drogenhandel (harte Drogen)</b>	28 Monate	18 Monate	14 Monate	36 Monate
<b>Tätlichkeit</b>	1 Monat	20 Tage	15 Tage	6 Monate
<b>Vergewaltigung</b>	12 Jahre	8 Jahre	6 Jahre	6 Jahre
<b>Totschlag</b>	12 Jahre	8 Jahre	6 Jahre	10 Jahre

Anm.: Jeweils „gewöhnliche“ Straftaten ohne strafmildernde oder strafscharfende Tatumstände. Strafrestaussatzung nicht berücksichtigt.

Die zweite Phase, um die spanische Entwicklung und ihren Wandel zur Politisierung der Kriminalpolitik zu verstehen, betrifft den Zeitraum um 2003, als die *Volkspartei* eine Reihe von Reformen unternahm, um eine Politik des „*truth in sentencing*“ zu verstärken.

10 Andere Erklärungen: *Tamarit* (2007, S. 30) verweist auf die Ausweitung der Strafmahnen bei Drogenhandels- und Vermögensdelikten (Diebstahl und Raub) und Bewährungsauflagen als Ursachen für den Anstieg der Gefangenenraten.

Dieser Wandel geht wohl zum Teil auf eine Initiative der zu diesem Zeitpunkt oppositionellen *PSOE* zurück. Sie lancierte 2002 eine Kampagne unter der Überschrift „*Schluss mit der Strafflosigkeit, Vorrang für die Opfer: Sicherheit für alle*“, die Unsicherheitsgefühle und Kriminalitätsfurcht zum Wahlkampfthema machte (Rechea/Fernández/Benítez 2004; Soto 2005). Die *PSOE* brachte den Anstieg der Kriminalität zwar nicht mit Nachsichtigkeit in Verbindung, beschuldigte aber die *Volkspartei* Privatisierungstendenzen zu fördern, und versprach ihren Wählern mehr staatliche Initiative. Trotzdem scheint es klar zu sein, dass diese Strategie von *Tony Blairs* englischem Modell beeinflusst wurde (Medina 2006) und, wie Downes und Morgan (2007) es ausdrücken, wäre dieser Strategiewechsel „wohl kaum erfolgt, wenn man sich damit nicht Wahlerfolg versprochen hätte“.

Einige Aspekte dieser Entscheidung der *PSOE* bedürfen genauerer Betrachtung: Die Kriminalität war während der 1980er Jahre angestiegen, es gab einige Aufsehen erregende Fälle, die zur öffentlicher Erregung führten, Nachrichten über Verbrechen waren in der Tat in den Massenmedien präsenter und die Öffentlichkeit begann sich mehr um ihr Unsicherheitsgefühl zu sorgen; allerdings bleiben die letztendlichen Auswirkungen dieser Kampagne auf den Wahlerfolg von 2004 im Dunkeln, genauso wie die Gründe für das Ausbleiben dieses punitiven Diskurses im Vorfeld der landesweiten Wahlen 2008.<sup>11</sup> Trotzdem war man überzeugt, dass „Politiker erkannt haben, dass im Strafrecht – oder genauer in der Strafschärfung – viele Wählerstimmen liegen. Wir sehen schweren Zeiten entgegen“ (Gimbernat 2004).

Die konservative *Volkspartei* wollte diesen Kampf keinesfalls verlieren, daher initiierte sie 2003 eine Reihe von Reformen, deren Hauptaugenmerk sich auf Terrorismus, Organisierte Kriminalität, Rückfälligkeit, Sicherungsverwahrung, Immigranten und häusliche Gewalt richtete und die im selben Jahr in einer umfassenden Reform des Strafgesetzbuchs kulminierten. All diese Reformen wurden mit Zustimmung der *PSOE* verabschiedet, die damit einem neuen Konsens folgte, der jedoch nur auf diffusen „*Law and Order*“-Postulaten basierte, so z. B. „*das Opfer muss geschützt werden*“, „*der Täter muss seine gesamte Strafzeit verbüßen*“ und „*das Opfer muss vom Täter entschädigt werden*“.

Die Reformlawine rollte fast vollständig in dieselbe thematische Richtung, so konnten nun beispielsweise Freiheitsstrafen von bis zu 40 Jahren verhängt werden; es kam zur Ausweitung der Möglichkeiten, die Sicherungsverwahrung anzuordnen; häusliche Gewalt wurde eine immer mit Freiheitsstrafe zu bestra-

---

11 Örtliche Präventionsprojekte stießen in Siedlungsgebieten auf große Probleme, in denen es einen großen Zustrom von Einwanderern gab. Einwohner zeigten sich besorgt über einen drohenden Rückzug des Staates und den entstehenden rechtsfreien Raum (angesichts mit Migration in Verbindung stehenden Phänomenen wie „*pisos pateras*“, in denen 30 bis 40 Leute schlafen). Sie befürworten, dass konservative Politiker mit „*mano dura*“ („*harter Hand*“) vorgehen, das spanische Äquivalent zu „*Law and Order*“.

fende Straftat; es wurde eine Mindestverbüßungsdauer eingeführt, sollte die Tat eine maximale Dauer der Freiheitsstrafe von fünf Jahren vorsehen; die Strafaussetzung für Terroristen und bei Organisierter Kriminalität wurde abgeschafft und außerdem die zwingende Ausweisung von Einwanderern ohne gültigen Aufenthaltstitel eingeführt, die für Taten verurteilt werden, die einen Strafrahmen von bis zu sechs Jahren vorsehen (López 2003).

Obwohl die Reformen, die die „*truth in sentencing*“-Tendenzen verstärkt haben, für den Augenblick keine große Auswirkung auf die Inhaftierungsraten hatten, was neben anderen Faktoren an ihrer restriktiven Auslegung durch Wissenschaft und Rechtsprechung liegt, üben sie doch einen tief greifenden symbolischen Einfluss einer punitiveren Denkweise aus, der möglicherweise all die Akteure beeinflusst, die in den Gefängnissen für kleine Entscheidungen verantwortlich sind (Liebling 2004).

Ausweislich unserer Daten hat von allen Reformen diejenige zur Kriminalisierung von häuslicher Gewalt bereits Auswirkung auf die Haftraten (Larrauri 2007). Dies liegt vor allem an der (konservativen) Strafrechtsreform von 2003, die diese Tat in einen mit Freiheitsstrafe zu bestrafenden Tatbestand umwandelte (s. o.). Richter verurteilen in 82% der Fälle zu Freiheitsstrafe, wobei sie sich sicherlich auf die Strafaussetzung zur Bewährung verlassen, jedoch wird erkennbar, dass immerhin noch 27% der Täter eine Freiheitsstrafe zu verbüßen haben (Larrauri/Antón 2007). Die Kriminalisierung wurde noch zusätzlich durch die (sozialistische) Strafrechtsreform von 2004 verstärkt, die die Strafe anhub für den Fall, dass der Mann der Aggressor ist, und die zwei weitere geschlechterbezogene Straftaten in mit Freiheitsstrafe zu bestrafende Delikte umwandelte.

Der einzig hoffnungsvolle Aspekt in diesem Kontext ist, dass seit der Strafrechtsreform von 2003 Inhaftierung ein öffentliches Problem für liberale Rechtswissenschaftler wurde (Grupo de Estudios Política Criminal 2003). Hierfür dürften drei Aspekte von Bedeutung sein: Die Tatsache, dass die „*truth in sentencing*“-Gesetzgebung von einer konservativen Regierung umgesetzt wurde; die Verbreitung von Gefangenenstatistiken, die Spaniens unrühmliche Führungsposition i. S. besonders hoher Gefangenenraten im europäischen Vergleich ausweisen, und letztlich die Rezeption der kritischen Analyse der anglo-amerikanischen Kultur eines punitiven Wandels, wie er in der Arbeit von Garland (2001) am deutlichsten beschrieben wird. Garlands Analyse hat von spanischen Kriminologen und Strafrechtlern eine noch nie dagewesene Aufmerksamkeit erfahren (Diez Ripollés 2004).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass der neue CP im Jahr 1995 durch die PSOE-Regierung neben Sanktionsalternativen wesentliche Strafschärfungen gebracht hat. Hinzu kommt die Abschaffung von „*good time credits*“ als ein Produkt des „liberalen Legalismus“ ohne vorherige Analyse der Auswirkungen auf die Gefängnisbelegung. Dem folgten mehrere Sanktionsreformen der *Volkspartei* mit Zustimmung der PSOE, die Wiederholungstäter härter bestrafen, „*truth*

in sentencing“ verstärkten, eine Mindesthaftdauer für schwere Delikte einführen, die maximale Haftdauer auf 40 Jahre anhoben. Bequeme Feindbilder bzgl. Geschlechtergewalt oder Verkehrsvergehen wurden in der Strafgesetzreform von 2003 bedient. Obgleich die vollen Auswirkungen dieser Maßnahmen noch nicht absehbar sind, liegt die symbolische Kraft der Reformen von 2003 in der Erkenntnis, dass man in Spanien nunmehr von „populistischer Punitivität“ sprechen muss.

Hinsichtlich der Entwicklung des Jugendstrafrechts (*Fernández/Rechea* 2006) ist zu sagen, dass im Jahr 2000 ein neues Gesetz verabschiedet wurde, das seitdem viermal modifiziert wurde. Die letzte Anpassung vom Dezember 2006 (unter einer sozialistischen Regierung!) hat für 16- und 17-jährige Mitglieder von Jugendbanden zu erheblichen Strafschärfungen geführt. Bei Straftaten gegen das Leben, sexuellen Aggressionen oder Terrorismus sind Freiheitsstrafen von bis zu zehn Jahren vorgesehen, gefolgt von einer fünfjährigen Bewährungszeit, wobei eine Mindestverbüßungsdauer von der Hälfte der im Urteil festgelegten Strafe vorgesehen wurde. In anderen Fällen, die als „extrem schwerwiegend“ bezeichnet werden, liegt die Strafdauer bei sechs Jahren, mit einer Mindesthaftdauer von einem Jahr, gefolgt von einer fünfjährigen Bewährungszeit. Man muss hierbei beachten, dass der Richter bei Rückfalltätern immer von einer „extrem schwerwiegenden Tat“ auszugehen hat.

Wenn man berücksichtigt, dass in der früheren Gesetzgebung von 1992 und noch bis heute die allgemeine Regel gilt, dass gegen Jugendliche gerichtete Maßnahmen nicht länger als zwei Jahre andauernd sollten, wird der tiefgehende Wandel deutlich, der sich im Jugendstrafrecht vollzogen hat. Wenn man von einer Gesetzgebung mit einem erheblichen Schwergewicht auf der Ideologie der *incapacitation* („Unschädlichmachen durch Inhaftierung“) ausgeht, d. h. mit Betonung auf Wiederholungstaten, Mindesthaftdauer, verstärktem Einsatz geschlossenen Vollzugs, Ausweitung der Strafrahmen und Einsatz der Opfer, dann ist dies mit Sicherheit jene, die sich gegen die 16- und 17-Jährigen richtet.<sup>12</sup>

#### **4.1 Schärfere Bestrafung, beispielsweise für Gewalt- und/oder Sexualtaten**

Auch hier können wir eine liberale von einer punitiveren Epoche unterscheiden. Die erste, von *Francos* Tod bis zum neuen CP (1995), ist von einer modernen und liberalen Grundstimmung geprägt. Anstelle von „Straftaten gegen die Ehre“ steht die sexuelle Freiheit im Mittelpunkt des Interesses, es besteht der spürbare

---

12 Um kein verzerrtes Bild zu vermitteln, sollte man andererseits berücksichtigen, dass aufgrund des Opportunitätsprinzips und anderer Diversionsmechanismen (Mediation/Wiedergutmachung) – und trotz eines leichten Rückgangs – 2005 immerhin mit 40% der Jugendlichen ohne Prozess verfahren wurde.



Wunsch nach reduzierten Strafen (von zwölf bzw. 20 Jahren für Vergewaltigung auf sechs bzw. zwölf Jahre) und ganz allgemein wird das Ziel erkennbar, sanktionsrechtliche Eingriffe in sexuelle Angelegenheiten zu begrenzen. Man sollte jedoch in Erinnerung behalten, dass diese Redzierung wie mehrfach ausgeführt mit der Abschaffung der „*good time credits*“ einherging, die letztendlich zu einer unverändert langen tatsächlichen Verbüßungsdauer führte (Tab. 4).

Die liberale Stimmung wandelte sich durch einige Skandale wegen zu geringer Bestrafung in Fällen, in denen es um 12-jährige Opfer ging, und der Umschwung mag auch durch die Auswirkungen bedingt sein, die Verbrechen gegen junge Menschen in Belgien 1996 hatten. Eine Strafrechtsreform 1999 und die große Reform von 2003 signalisierten den Klimawandel im Strafrecht. Ausgehend vom Minderjährigenschutz wurde für Erwachsene der Bereich strafwürdiger Handlungen erweitert und die Strafdauer für Straftaten insgesamt angehoben. Verbrechen, die man im Allgemeinen mit der konservativen Ära *Franco* in Verbindung brachte, wie Verführung bzw. „Korrumpierung Minderjähriger“ oder die Verfolgung von Zuhältern, wurden wieder in den Gesetzeskatalog aufgenommen.

Ein weiterer Aspekt wird in der Diskussion im September und Oktober 2007 deutlich. Das Szenario ist ein altbekanntes: Ein wegen Vergewaltigung verurteilter Täter stand nach 14 Jahren verbüßter Freiheitsstrafe kurz vor der Entlassung aus dem Gefängnis. Er wurde nicht behandelt, da das in Spanien freiwillig erfolgt, und Psychologen gehen davon aus, dass die „Wahrscheinlichkeit der Tatwiederholung bei 80% liegt“. Er kam aus dem Gefängnis frei und mit Hilfe der Gefängnisbehörde fand er einen neuen Wohnort, an dem die Presse ihn aufspürte.

Das katalanische Justizsystem reagierte mit der Einrichtung einer Expertenkommission – Strafrechtsprofessoren, Richter und Anwälte –, die über den vom französischen Präsidenten *Sarkozy* angeregten Vorschlag der „chemischen Kastration“ zu beraten hatten. Die Aufgabe der Experten war es, diese und ähnliche Vorschläge, wie die „*name and shame*“-Kampagnen, abzuwehren, stattdessen befanden sie eine diskrete polizeiliche Überwachung für ausreichend. Der Präsident der Kommission kam zu dem Schluss, dass die Gesellschaft darüber nachdenken muss, ob sie es akzeptiert eine Person auf freien Fuß zu setzen, die vergewaltigt hat, „genauso wie sie das Risiko mehrerer hundert Menschen akzeptiert, die Autofahren und für 3.000 Tote jährlich verantwortlich sind“ (zitiert nach *El País* vom 14.09.07).

Trotzdem sieht eine zukünftige Reform des Strafgesetzes einige der folgenden Maßnahmen vor: Einführung einer Mindesthaftstrafe, Verschärfung der Anforderungen für die Strafrestaussatzung, erstmals in der spanischen Gesetzgebung wird das Verhängen einer Maßnahme – überwachte Freiheit – nach Ableisten der Freiheitsstrafe ermöglicht (*Robles* 2007). Für den Moment fehlt der *PSOE* die notwendige Mehrheit, um eine Reform des Strafgesetzes durchzusetzen, aber das wird nur eine Frage der Zeit sein.

Es mag die Menschen überraschen, wenn sie erfahren, dass Sexualdelikte beispielsweise 2003 nur 0,8% aller polizeilich erfassten Verbrechen ausmachten und dass Spanien laut ICVS die zweitniedrigste Viktimisierungsrate hat (*Garrido/Stangeland/Redondo* 2006). Nichtsdestotrotz machen die Täter wegen der langen Strafen z. B. 2007 6% der Inhaftierten aus (*Dirección General de Instituciones Penitenciarias* 2007).<sup>13</sup>

## 4.2 Entwicklungen in der Drogenpolitik

Die rechtlichen Entwicklungen im Betäubungsmittelstrafrecht sind insbesondere durch die Ausweitung der Strafraumen für das Handeln mit Drogen gekennzeichnet. Mit der Reform aus dem Jahr 1983, die mit dem liberalen Geist nach dem Sieg der *PSOE* 1982 korrespondierte, wurde die Strafe für Drogenhandel vom vorherigen Niveau von sechs bis 12 Jahre auf sechs Monate bis sechs Jahre reduziert. Die Reform des Jahres 1988 setzte auf internationalen Druck die Strafraumen wieder herauf. Der von der *PSOE* durchgesetzte neue CP bestätigte deren Niveau und verschärfte die Mindestfreiheitsstrafe für Drogenhandel auf drei Jahre Haft.

Der Einfluss der Drogenpolitik auf die Gefangenenraten ist in Anbetracht der folgenden Fakten ganz erheblich: Obwohl die Urteile wegen Drogenhandels nur 6% aller Verurteilungen ausmachen, betreffen Drogentäter aufgrund der langen Freiheitsstrafen 28% der Gefängnispopulation. Die Einführung einer Mindestfreiheitsstrafe von drei Jahren verhindert die Aussetzung zur Bewährung, da diese – wie erwähnt – nur bei Freiheitsstrafen von bis zu zwei Jahren gewährt werden kann.

Ungeachtet dessen sind die Gegenaspekte folgende: In Spanien ist Drogenkonsum keine Straftat und der Oberste Gerichtshof verfolgt in seiner Rechtsprechung eine konsistente Linie der Einschränkung dieser Strafraumen für Delikte des Drogenhandels, nach der beispielsweise gemeinsamer Konsum keine strafbare Handlung ist, genauso wenig wie die Weitergabe von Drogen durch einen Verwandten an einen Inhaftierten (was sonst mit bis zu 13 Jahren Haft bestraft werden könnte). Wenn man also verallgemeinern wollte, könnte man von einer harten Gesetzgebung und einer nachsichtigen Gerichtspraxis sprechen (*Muñoz/Diez Ripollés* 2004). Schließlich werden wir im nächsten Abschnitt einen Versuch betrachten, Drogenabhängigen eine erweiterte Strafaussetzung zur Bewährung zu gewähren, die von zwei Jahren auf drei und mittlerweile auf fünf Jahre angestiegen ist.

---

13 Die Daten der DGIP sind online unter der Adresse [http://www.mir.es/INSTPEN/INSTPENI/Centros/Centros\\_penitenciarios/index.html](http://www.mir.es/INSTPEN/INSTPENI/Centros/Centros_penitenciarios/index.html) verfügbar.

### **4.3 Tendenzen zur Entkriminalisierung und Deinstitutionalisierung durch Ausweitung der ambulanten Sanktionen**

Der neue CP von 1995 stand wegen der allgemeinen Ausweitung der Freiheitsstrafen in der Kritik, gleichzeitig begrüßte man jedoch die Einführung von „Alternativen zur Freiheitsstrafe“. In Spanien betrachten wir Aussetzung zur Bewährung, Aussetzung zur Bewährung in Verbindung mit einer Drogentherapie und Geldstrafen als „Alternativen zur Freiheitsstrafe“ (die Bezeichnung *community sanctions* bzw. „gemeinschaftsorientierte Sanktionen“ wird nicht verwendet, da das Wort Gemeinschaft besonders hohe Anforderungen an die Glaubwürdigkeit stellt). Tatsächlich führte erst der neue CP die gemeinnützige Arbeit ein und wandelte die bisherigen Geld(summen)strafen in Geldstrafen nach dem Tagessatzsystem um.

Insgesamt kann man sagen, dass mit Ausnahme der Strafaussetzung zur Bewährung die Möglichkeiten zur Umsetzung ambulanter Bestrafungsformen aus folgenden Gründen sehr beschränkt waren:

- Mindestfreiheitsstrafen von zwei Jahren für gewöhnliche Straftaten wie Raub und Drogenhandel, die gezielt erhöht wurden, um die Aussetzung zur Bewährung auszuschließen;
- das Erfordernis des unbelasteten Vorstrafenregisters;
- die mangelhafte finanzielle Ausstattung solcher Behandlungsprogramme durch die Behörden und eine ablehnende Haltung unter den Richtern, die deren Anwendung wegen des zur Umsetzung fehlenden Personals verweigerten (Cid/Larrauri 1997; 2002).

**Tabelle 5: Urteile für Straftaten (2005)**

Urteil	Anzahl	%
<b>Geldstrafe (*)</b>	50.000	38,8
<b>Freiheitsstrafe (unbedingt)</b>	42.000	32,6
<b>Strafaussetzung zur Bewährung</b>	28.000	21,7
<b>Bewährungsstrafe (probation)</b>	2.000	1,5
<b>Gemeinnützige Arbeit (**)</b>	7.000	5,4
<b>Verurteilte Täter</b>	129.000	100,0

Quelle: Daten über freiheits- und nichtfreiheitsentziehende Strafen (Ine Base); Daten zu Bewährung (Martin 2007 und Valero 2006); Daten zu CSO (Blay 2007). Daten zur bedingten Entlassung und zum Ersatz der Freiheitsstrafe basieren auf einer Hochrechnung der Erhebungen durch *Cid/Larrauri* (2002).

Anm.: (\*) Einschließlich der Fälle von Geldstrafe in Verbindung mit Entzug der Fahrerlaubnis und einschließlich der Fälle, in denen Geldstrafe die Freiheitsstrafe ersetzt.

(\*\*) Direktes Urteil (alleine oder in Kombination mit Geldstrafe) oder Ersatz einer Freiheitsstrafe.

In einer Studie von *Cid/Larrauri u. a.* (2002) – mit Schwerpunkt auf den Straftaten, die mit einer Höchststrafe von drei Jahren bewehrt sind und die für ungefähr 80% aller begangenen Taten stehen – wurde die Freiheitsstrafe in 20% aller Fälle vollzogen. Unter Berücksichtigung aktueller Forschung, die einen zunehmenden Einsatz der Freiheitsstrafe bei Taten häuslicher Gewalt zeigen, schätzen wir die gegenwärtige Quote bei 25% liegend ein (*Larrauri/Antón* 2007). Es gibt keine Erhebungen zur Anwendung der bedingten Strafen bei Verbrechen, die mit mehr als drei Jahren Freiheitsstrafe bestraft werden können, die für die verbleibenden 20% aller von Richtern verhandelten Straftaten stehen. Allerdings können wir über Umwege – Anzahl der Anstaltszugänge, Prozessabsprachen – auf eine hohe Quote von Freiheitsstrafen schließen (von ca. 60%). Im Endergebnis werden ca. 32% aller Verurteilungen für Straftaten mit Freiheitsstrafe bestraft.

Wenn wir über zukünftige Tendenzen nachdenken, würden wir gerne das Folgende hervorheben. Im Gegensatz zu England (*Newburn* 2007) gab es bei der Anwendung der Geldstrafe in Spanien bisher keinen Rückgang. Aber hypothetisch könnte man davon ausgehen, dass das Verlangen nach verstärkter Intervention – aus Gründen von verschärften Bestrafungstendenzen oder Rehabilitationserfordernissen – zukünftig zu einem Rückgang der Geldstrafe führen wird.

Hinsichtlich der Strafaussetzung zur Bewährung könnte ihr ausgeweiteter Einsatz bei mittlerweile ungefähr 40% aller Hafturteile (*Cid* 2005b) in den nächsten Jahren noch steigen, da die Gesetzgebung weiterhin viele „Alltagsde-

likte“ mit Freiheitsstrafe sanktioniert (z. B. Fahren mit überhöhter Geschwindigkeit), wodurch die Richterschaft gezwungen wird, Freiheitsstrafen zu verhängen, die sie anschließend regelmäßig zur Bewährung aussetzt. Wenn andererseits der Punitivitätsdiskurs die alltäglichen Entscheidungen der Akteure der Strafrechtspflege beeinflusst, könnten Staatsanwälte und Richter weniger gewillt sein zur Bewährung auszusetzen.

Eine andere Tendenz könnte die Annäherung des reinen „Strafaussetzungsmodells“ hin zu einem echten „Bewährungsmodell“ sein, also die zaghafte richterliche Verknüpfung der Aussetzung zur Bewährung mit Bedingungen. Dies wird nur auf zwei Gebieten sichtbar: bei der häuslichen Gewalt, wo entsprechende Bedingungen zwingend sind und sich in Kontrollauflagen (Annäherungs- oder Kontaktaufnahmeverbot) und Behandlungsaufgaben (Verpflichtung zum Absolvieren von Behandlungsprogrammen) unterscheiden lassen, und bei den Verkehrsstraftaten, wo die Aussetzung zur Bewährung gewöhnlich mit einer Auflage zum Besuch eines Verkehrserziehungsprogramms einhergeht.

Bezüglich der gemeinnützigen Arbeit lässt sich festhalten, dass sie seit ihrer Einführung durch die Strafrechtsreform von 1995 kaum praktisch umgesetzt worden ist. Auch darf man nicht vergessen, dass das Jahr 2003 die „Politisierung der Kriminalität“ in Spanien symbolisiert. Da Bestrafungen auch in Spanien dazu neigen, „volatil und widersprüchlich“ zu sein (*O'Malley 1999*), haben diese strafrechtlichen Reformen paradoxerweise die Palette der Straftaten ausgeweitet, die mit dieser Strafe sanktioniert werden können. Die Reform von 2003 gab den Richtern bei drei Straftaten eine direkte Wahlmöglichkeit zwischen Freiheitsstrafe und ambulanten Sanktionen. Diese Vorgehensweise, die ambulante Sanktion direkt ins Spiel zu bringen, könnte ihrer Anwendung förderlich sein, zumindest mehr als im Rahmen des vorangehenden Rechts, bei dem die Richter zunächst gezwungen waren, eine Freiheitsstrafe zu verhängen, um sich anschließend Gedanken zu machen, wie man sie denn aussetzen oder (durch Geldstrafe oder gemeinnützige Arbeit) ersetzen könnte. Was die Ausbreitung von gemeinnütziger Arbeit außerdem erklärt, ist die Häufigkeit von Taten, auf die sie direkt angewandt werden kann, v. a. Fahren unter Alkoholeinfluss und häusliche Gewalt. Wenn man also auf die Daten schaut, wird ein sehr deutlicher Anstieg von 1996 bis 2006 erkennbar.

**Tabelle 6: Verurteilungen zu gemeinnütziger Arbeit**

Total	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Urteile	1	158	435	734	925	859	896	888	2.354	7.555

Quelle: *Blay 2007*.

Bedauerlicherweise muss man der Auffassung, die diese Zunahme als Ausdruck zunehmender Punitivität sieht, in gewisser Weise beipflichten (Blay 2007). Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die häusliche Gewalt, ehemals eine Übertretung, in der Regel nicht mit Freiheitsstrafe bestraft werden konnte. Die Hochstufung des Delikts zu einer qualifizierten Körperverletzung erklärt wahrscheinlich den größten Teil der Zunahme bei der gemeinnützigen Arbeit. Daher ist es zumindest in diesem Fall zutreffend, dass die gemeinnützige Arbeit keine Freiheitsstrafen ersetzt hat.

Schließlich weitete die Reform von 2003 die Anwendbarkeit der Strafaussetzung zur Bewährung für Drogenabhängige auf fünf Jahre aus (nachdem die Grenze bei drei Jahren und das allgemeine Limit bei zwei Jahren lagen, s. o.). Nach unseren Daten (vgl. Tab. 3) nutzen die Richter diese Möglichkeit jedoch weit seltener als die gewöhnliche Aussetzung zur Bewährung. Wir meinen, dass dies hauptsächlich mit den folgenden Fakten zusammenhängt: Drogenabhängigkeit muss vor Gericht erwiesen werden, und Anwälte, die diesen Zusatzaufwand bereitwillig auf sich nehmen, sind für diese Gruppe von Straftätern nicht leicht zu finden; zudem fehlt es an Einrichtungen um solche Behandlungsprogramme umzusetzen und schließlich gibt es auch die richterliche Auffassung, dass entsprechende Behandlungsprogramme ebenso in Gefängnissen zur Verfügung stünden.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass momentan der Hauptteil haftvermeidender Alternativen durch das nach wie vor häufige Verhängen der Geldstrafe und den verstärkten Einsatz der Aussetzung zur Bewährung bewirkt wird. All die anderen ambulanten Sanktionen, die größeren Einsatz der Behörden und des Straftäters erfordern, spielen immer noch eine verschwindend geringe Rolle im Gesamtsystem.

## **5. Die Rolle der Massenmedien hinsichtlich der Sanktionspolitik und der Strafrechtsreformen**

Obwohl Spanien keine mit England vergleichbare Boulevardpresse hat, wird die Kriminalität doch regelmäßig in der Presse thematisiert. In der Phase 1995-2004 haben drei wichtige spanische Zeitungen ihren anteiligen Umfang der Nachrichten mit Verbrechensbezug von 5% 1995 auf 25,6% 2002 angehoben, gefolgt von einem leichten Rückgang 2003 auf 20,1% (Rechea/Fernández/Benítez 2004).

Dieser Anstieg spiegelt nicht die „Wirklichkeit“ der Kriminalität wieder. So nahm die Berichterstattung in den Massenmedien während der 1980er Jahre nicht zu, als die Verbrechenshäufigkeit anstieg (Medina 2006), während sie genau in dem Zeitraum zunahm, als schwere Delikte im Rückgang begriffen waren (vgl. Tab. 2). Des Weiteren ergab eine Analyse der wichtigsten spanischen Zeitung zwischen 2001 und 2003, dass Tötungsdelikte einen Anteil von 31% an

der Berichterstattung hielten, während sie nur 0,06% der polizeilich erfassten Kriminalität ausmachten (Soto 2005). Die Medien geben somit nicht nur ein verzerrtes Bild der Kriminalität wieder, sondern dienen auch als argumentatorische Unterfütterung der Begehrlichkeiten der Polizeigewerkschaften und des Strafvollzugspersonals, die die meisten Kriminalitätsdaten zur Verfügung stellen (Rechea/Fernández/Benítez 2004; Soto 2005).

Wo die Medien schon ihre Aufmerksamkeit für Verbrechen erhöht haben und der verstärkten Berichterstattung kein Kriminalitätsanstieg gegenübersteht, ist es nur plausibel auf die Bedeutung der von der *PSOE* 2002 lancierten Kampagne hinzuweisen, die für den scharfen Anstieg bei kriminalitätsbezogenen Nachrichten verantwortlich ist und auch prompt von der *Volkspartei* beantwortet wurde (Rechea/Fernández/Benítez 2004; Fuentes 2005; Soto 2005; Medina 2006). Zugegebenermaßen ist es schwierig, klare Kausalzusammenhänge in einem Prozess auszumachen, der die öffentliche Meinung, die Massenmedien und Politiker einbezieht, aber wie *Beckett* (1997) schon hervorhob, kann man statt von „Demokratie am Werk“ auch in Spanien eher argumentieren, dass ein Politiker, der mit den Unsicherheitsgefühlen spielt, auch irgendwann auf sie wird reagieren müssen (Pratt 2007). Wie noch zu zeigen sein wird, verstärkte dies tendenziell die öffentliche Beunruhigung im Hinblick auf Kriminalität und diente der Rechtfertigung der Strafrechtsreformen des Jahres 2003, dem Jahr vor den landesweiten Wahlen. Die Öffentlichkeit wurde so im Sinne einer „Antwort auf die sozialen Erfordernisse des effektiveren Umgangs mit kriminellen Verhalten“ entsprechend eingestimmt.

Ein letztes Wort zur häuslichen Gewalt in den Medien: Beginnend im Jahre 1989, als eine Frau, die im Fernsehen aufgetreten war, später von ihrem Mann verbrannt wurde, wurden verschiedene Strafrechtsreformen umgesetzt, die wiederholt die Straffrahen hinaufsetzten. Die große und fast tägliche Aufmerksamkeit, die die Medien den dramatischsten Fällen angedeihen lässt, rief den Eindruck hervor, dass die Tötungsraten in Spanien höher sind als in irgendeinem anderen europäischen Land, obwohl dies nicht der Fall ist (Stangeland 2005). Nachdem diese Berichterstattung anfangs begrüßt wurde, gab es 2007 erstmals Stimmen, die aus Angst vor verstärkten Übergriffen auf Frauen für eine Mäßigung der Medien in dieser Hinsicht eintraten.

## **6. Einstellungen gegenüber Bestrafung, verschiedenen Sanktionen und den Anforderungen für Sanktionen in der Bevölkerung und unter den Mitgliedern des Justizsystems**

Unseres Wissens gibt es keine übergreifende Forschung zu punitiven Einstellungen in Spanien (Varona 2007). Das wahrscheinlich beste Instrument ist der *European Crime and Safety Survey* (EU ICS) von 2005, der Spanien bei den Ländern mit den geringsten Zustimmungsraten zu Freiheitsstrafen einstuft, denn

immerhin bevorzugten ungefähr 50% der Befragten im vorgegebenen fiktiven Fall eine alternative Sanktion.

Dieses Ergebnis scheint mit Forschungen aus Barcelona, Katalonien – wo sich zur gleichen Frage des ICVS („*International Crime Victim Survey*“) zwischen 40% und 60% der Katalanen für alternative Sanktionen aussprachen (Soria 1995; Sabaté/Aragay/Torreles 1997; Luque 1999) – und Malaga in Einklang zu stehen, wobei in der letzten Studie eine geringfügige Verschärfung der öffentlichen Meinung verglichen mit Erhebungen von 2005 und 1994 zu beobachten war (García/Pérez/Benítez 2006). Aber eine weitere Tendenz lässt sich im Eurobarometer 66 (European Commission 2007) erkennen, wonach, obgleich weniger als in anderen europäischen Ländern, immer noch 81% der Spanier denken, dass Kriminellen mit zu viel Toleranz begegnet wird und sie härter angepackt werden sollten.

Eine zweite Möglichkeit zur Erfassung punitiver Einstellungen ist es, die Verbrechensfurcht zu betrachten. Meinungsumfragen werden in Spanien vom CIS durchgeführt,<sup>14</sup> das hin und wieder zu Unsicherheitsgefühlen befragt. Dabei ist es schwierig zu entwirren, woraus sich die Unsicherheitsgefühle nähren, weil die meisten Menschen offenbar primär an Drogenhandel denken (Medina 2003; Rechea/Fernández/Benítez 2004). Nichtsdestotrotz besteht breiter Konsens unter den Forschern, dass Verbrechensangst im Zeitraum 1995-2004 bei den Sorgen nur an dritter Stelle weit abgeschlagen hinter Arbeitslosigkeit und Terrorismus rangierte (Thomé/Torrente 2003; Rechea/Fernández/Benítez 2004; Fuentes 2005; Soto 2005; Medina 2006).

Dies ist ein Ergebnis, das auch von Eurobarometer 64 (European Commission 2005) bestätigt wird, welches Verbrechensangst gar erst als fünfte Sorge nach Migration, Terrorismus, Arbeitslosigkeit und Wohnung einordnet. Der EU ICS (2005) bestätigt auch, dass die Verbrechensfurcht in Spanien unter dem europäischen Durchschnitt liegt, sich die Menschen gleichzeitig aber unsicherer als der Durchschnitt fühlen, was wahrscheinlich an einer höheren Präsenz drogenbezogener Probleme liegt.

Ein dritter Zugang zu punitiven Einstellungen sind Viktimisierungsraten. Laut EU ICS ging die Kriminalität in Spanien seit 1998 zurück und die Viktimisierungsraten sind mit Ausnahme bei Raub die niedrigsten in ganz Europa. In Barcelona durchgeführte Viktimisierungsstudien ermittelten jedoch für den Abschnitt 2000 bis 2004 einen Anstieg (ohne dass aber das Niveau der 1980er Jahre erreicht wurde) und helfen vielleicht zu erklären, warum für Katalanen 2005 Unsicherheit die größte Sorge war, knapp gefolgt von Migration (Sabaté/Murriá/Costa u. a. 2004; ESPC 2006).

Eine weitere Herangehensweise für das Aufspüren punitiver Tendenzen ist es herauszufinden, wie die Menschen kriminelles Verhalten zuordnen. Laut

---

14 Centro de Investigaciones Sociológicas: <http://www.cis.es>.



*Thomé/Torrente* (2003) rechnen es ungefähr 75% dem Drogenkonsum zu, 20% der Ungleichverteilung von Wohlstand und gerade mal 3% einer zu nachsichtigen Justiz. *Medina* (2006) betont den Umstand, dass 1991 nur 20,2% der Bevölkerung Kriminalitätsprobleme mit Migration in Verbindung brachten, diese Zahl ist jedoch bis 2002 auf 74,6% angestiegen. Schließlich könnten auch die Ausmaße des Gefühls von fehlendem Schutz (*Downes* 2007) und der Mangel an Vertrauen in politische Institutionen (*Lappi-Seppälä* 2007) mit punitiven Einstellungen in Verbindung stehen, wobei der erste in Spanien hoch ist und das Vertrauen niedrig, aber nach unserer Kenntnis gibt es in Spanien keine gezielte Forschung zu diesen Themen. Abschließend kann man zwar auch in Spanien das Phänomen die Überbewertung der öffentlichen Meinung erkennen (*Ryan* 2003), allerdings ist verhältnismäßig wenig über die öffentliche Meinung oder Interessen der Öffentlichkeit in Bezug auf Verbrechen bekannt.

## **7. Ausblick: Weitere aktuelle Reformbestrebungen, um entweder die Gefängnispopulation und die -überfüllung zu reduzieren oder das Gefängnisssystem auszuweiten**

Wir glauben, dass die beiden zur Ausweitung der Gefangenenraten beitragenden Tendenzen in Spanien, also die insgesamt längeren zu verbüßenden Haftzeiten und die Kriminalisierung neuer Erscheinungen, in Zukunft voranschreiten werden. Im Weiteren gibt es, wie bereits betrachtet, Diskussionen, wie man die Überwachung ausweiten könnte, nachdem die Freiheitsstrafe verbüßt worden ist, und der „liberale Legalismus“ scheint nicht die Möglichkeiten zu haben, diesem Impuls widerstehen zu können. Insoweit ist die spanische Kriminalpolitik nach wie vor von punitiven Strömungen gekennzeichnet.

Die positive Seite ist, dass einige der von *Garland* (2001) für seine „*culture of control*“ verwendeten Indikatoren in Spanien noch fehlen. Sicherlich werden wir gerade Zeugen einer Politisierung der „Inneren Sicherheit“ bzw. Kriminalität, verstärkter Aufmerksamkeit durch die Massenmedien und eines Hauchs von Krisenstimmung, dass die Dinge schlechter stünden als sie es tatsächlich tun. Andererseits lässt sich aber auch kein Abklingen des Resozialisierungsdiskurses oder die Existenz eines „*management style*“ unter den leitenden Beamten und dem übrigen Personal der Strafrechtspflege spüren. Ebenso gibt es einige im wichtige Politiker, die die Haftquote gerne zurückführen würden, wenn sie nur wüssten wie, angesichts des zuvor so übersteigerten emotionalen Tonfalls (*Downes/Morgan* 2007), und wenn sie nur „heimlich Gutes“ tun könnten (*Green* 2006).

Unsere dritte und letzte Anmerkung ist gleichfalls ambivalent. Wie bereits ausgeführt, ist Liberalismus unter den Strafrechtsprofessoren und bedeutenden Teilen der Judikative durchaus vertreten. Jedoch wird das Ziel, die Reichweite des Strafrechts zu minimieren, nicht wirklich mit Überlegungen und Vorschlä-

gen zur Reduzierung der Gefängnispopulation unterlegt. Trotzdem wird Inhaftierung mittlerweile als Problem und nicht als Lösung angesehen, so dass vielleicht die Aufnahmebereitschaft für Diskurse über eine mögliche Eindämmung der Gefangenenzahlen wächst.

## Literatur:

- Beckett, K.* (1997): *Making Crime Pay*. New York: Oxford University Press.
- Blay, E.* (2007): Nueve tópicos acerca del trabajo en beneficio a la comunidad: La necesidad de una discusión basada en conocimientos empíricos. In *Dret Penal* 4.  
*Onlinepublikation:* <http://www.indret.com>.
- Cavadino, M., Dignan, J.* (2006): *Penal Systems. A comparative approach*. London: Sage.
- Cid, J.* (2005a): The penitentiary system in Spain (Use of imprisonment, prison conditions and rehabilitation). *Punishment & Society* 7, S. 147-166.
- Cid, J.* (2005b): Suspended sentences in Spain: Decarceration and recidivism. *Probation Journal* 52, S. 169-179.
- Cid, J., Larrauri, E.* (Hrsg.) (1997): *Penas alternativas a la prisión*. Barcelona: Bosch.
- Cid, J., Larrauri, E., Escobar, G., u. a.* (2002): *Jueces penales y penas en España*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Diez Ripollés, J. L.* (2004): El nuevo modelo de seguridad ciudadana. *Jueces para la Democracia* 49, S. 25-43.
- Downes, D.* (2007): Visions of Penal Control in the Netherlands. Crime, Punishment and Politics in Comparative Perspective. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime and Justice: A Review of Research*. Vol. 36. Chicago: The University of Chicago Press.
- Downes, D., Morgan, R.* (2007): No turning back: The politics of law and order into the millennium. In: Maguire, M., Morgan, R., Reiner, P. (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Criminology*. 4. Aufl. Oxford: Oxford University Press.
- European Commission* (2005): Eurobarometer 64. Public Opinion in the European Union.
- European Commission* (2007): Eurobarometer 66. Public Opinion in the European Union.
- European Crime and Safety Survey – EU ICS* (2005): *The Burden of Crime in the EU*.  
*Onlinepublikation:* <http://www.europeansafetyobservatory.eu>.

- Fernández, E., Rechea, C.* (2006): ¿Un sistema con vocación de reforma?: La ley de responsabilidad penal de los menores. *Revista española de Investigación criminológica* 4 4.  
*Onlinepublikation:* <http://www.criminologia.net>.
- Fuentes, J. L.* (2005): Los medios de comunicación y el derecho penal. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, RECPC 07-16.  
*Onlinepublikation:* <http://criminet.ugr.es/recpc>.
- García, E., Pérez, F., Benítez, M. J.* (2006): La delincuencia según las víctimas: Un enfoque integrado a partir de una encuesta de victimización. Sevilla: Fundación El Monte.
- Garland, D.* (2001): *The culture of control*. Oxford: Oxford University Press.
- Garrido, V., Stangeland, P., Redondo, S.* (2006): *Principios de Criminología*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Gimbernat, E.* (2004): Prólogo a la novena edición del código penal. Madrid: Tecnos.
- Green, D.* (2006): Comparing Penal Cultures: Two responses to Child-on-Child Homicide. *Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective*. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime and Justice: A Review of Research*. Vol. 36. Chicago: The University of Chicago Press.
- Grupo de Estudios de Política criminal* (2003): Una propuesta alternativa al sistema de penas y su ejecución y a las medidas cautelares personales. Madrid: GEPC.
- Jacobs, J.* (1982): Sentencing by Prison Personnel: Good Time. *UCLA Law Review* 30, S. 217-270.
- Lappi-Seppälä, T.* (2007): Trust, Welfare, and Political Economy. Explaining Differences in Penal Severity. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime and Justice: A Review of Research*. Vol. 37. Chicago: The University of Chicago Press, S. 217-295.
- Larrauri, E.* (2007): *Criminología Crítica y Violencia de Género*. Madrid: Trotta.
- Larrauri, E., Antón, L.* (2007): Increasing punishments in gender violence. Research in progress.
- Liebling, A.* (2004): *Prisons and their Moral Performance*. Oxford: Oxford University Press.
- López, C.* (2003): Lucha contra la criminalidad mediante el cumplimiento íntegro y efectivo de las penas? *Revista Española de Investigación Criminológica* 3.  
*Onlinepublikation:* <http://www.criminologia.net>.
- Luque, E.* (1999): *Les victimes del delictes*. Barcelona: CEFJE.

- Medina, J. J.* (2003): Inseguridad ciudadana, miedo al delito y policía en España. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología* 05-03.  
*Onlinepublikation:* <http://criminet.ugr.es/recpc>.
- Medina, J. J.* (2006): Politics of crime in Spain: 1978-2004. *Punishment & Society* 8, S. 183-203.
- Muñoz, J., Díez Ripollés, J. L.* (2004): Las drogas en la delincuencia. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Newburn, T.* (2007): *Criminology*. Cullompton: Willan.
- O'Malley, P.* (1999): Volatile and contradictory punishment. *Theoretical Criminology* 3, S. 175-196.
- Pratt, J.* (2007) *Penal Populism*. New York: Routledge.
- Rechea, C., Fernández, E., Benítez, M. J.* (2004): Tendencias sociales y delincuencia. Centro de investigación en criminología. Universidad de Castilla-La Mancha, Informe nº 11.  
*Onlinepublikation:* <http://www.uclm.es/criminologia/pdf/11-2004.pdf>.
- Robles, R.* (2007): Sexual Predators. Estrategias y límites del Derecho Penal de la peligrosidad. *Indret Penal* 4.  
*Onlinepublikation:* <http://www.indret.com>.
- Rutherford, A.* (1986): *Prisons and the Process of Justice*. Oxford: Oxford University Press.
- Ryan, M.* (2003): *Penal policy and political culture*. Winchester: Waterside Press.
- Sabaté, J., Aragay, J. M., Torrelles, E.* (1997): Barcelona: Els ciutadans i la justícia. Barcelona: Institut d'estudis Metropolitans.
- Sabaté, J., Murrià, M., Costa, C. u. a.* (2004): La delinqüència a Barcelona. 22 anys d'enquestes de victimització (1983-2004). Victimització i delinqüència l'any 2004 (1). Principals indicadors. Unveröffentlichtes Dokument. Barcelona: CEFJE.
- Silva, J. M.* (1999): *La expansión del derecho penal*. Madrid: Civitas.
- Soria, M. A.* (1995): Enquesta d'opinió sobre les mesures alternatives a la presó a Catalunya. Barcelona: CEFJE.
- Soto, S.* (2005): La influencia de los medios en la percepción social de la delincuencia. *Revista Española de Ciencia Penal y Criminología* 07-09.  
*Onlinepublikation:* <http://criminet.ugr.es//recpc>.
- Stangeland, P.* (2005): Malos tratos y homicidios en la pareja: Una perspectiva intercultural. *Revista de Derecho Penal y Criminología* 15, S. 241-260.
- Tamarit, J. M.* (2007): Sistema de sanciones y política criminal. *Revista Española de Ciencia Penal y Criminología* 09-06.  
*Onlinepublikation:* <http://criminet.ugr.es//recpc>.

- Tébar, B.* (2006): El modelo español de libertad condicional. Pamplona: Aranzadi.
- Thomé, D., Torrente, H.* (2003): Cultura de la seguridad ciudadana en España. Opiniones y Actitudes. CIS, 44.
- Varona, D.* (2007): Ciudadanos y Actitudes punitivas: Un estudio piloto de la población universitaria española. Vorgelegt beim 7. ESC, Bologna 26.-29. September. Unveröffentlichtes Dokument.
- Varona, G.* (2000): "Spain is Different": Beyond an Invisible Criminal Policy? In: Green, P., Rutherford, A. (Hrsg.): Criminal policy in transition. Oxford: Portland, S. 221-242.

# Ungarn

*Ferenc Nagy*

## 1. Entwicklung der Gefangenenraten in Ungarn seit 1980

Mit dem Begriff „Gefangene“ werden nachfolgend sowohl Personen erfasst, die rechtskräftig zu einer Freiheitsstrafe oder freiheitsentziehenden Maßregel verurteilt wurden (Strafgefangene), als auch Untersuchungshäftlinge sowie Personen, die aufgrund nicht gezahlter Geldbußen, die ihnen wegen einer Ordnungswidrigkeit auferlegt wurden, eine Ersatzfreiheitsstrafe verbüßen.

Charakteristisch für die Gefangenenraten in Ungarn sind Schwankungen in den vergangenen 25 Jahren (s. *Tab. 1*). In der ersten Hälfte der 1980er Jahre erfolgte ein unerwarteter, enormer Anstieg. Erst Änderungen des ungarischen Strafprozessrechts führten zu einer mäßigen Verringerung, vor allem im Bereich der Untersuchungshaft. Zu einer wesentlichen Abnahme kam es schließlich durch Amnestiegesetze und Strafrechtsmodifikationen während der politischen Wende (1989-1991).

**Tabelle 1: Straf- und Untersuchungsgefangene in Ungarn (zum 31.12.)**

Jahr	U-Gefangene	%	Verurteilte	%	Zwangsbearbeitete	%	Zur Einschließung Eingewiesene	%	Gesamt
1983	3.611	17,1	14.534	68,8	249	1,2	1.426	6,7	19.820
1984	3.690	16,9	15.060	68,8	227	1,0	1.633	7,5	20.610
1985	3.958	17,2	15.481	67,3	250	1,1	1.902	8,2	21.546
1986	3.834	15,5	17.194	69,3	231	0,9	1.709	6,8	22.968

Jahr	U-Gefangene	%	Verurteilte	%	Zwangsbearbeitete	%	Zur Einschleßung Eingewiesene	%	Gesamt
1987	3.131	13,9	15.950	70,7	225	1,0	1.646	7,3	20.952
1988	2.829	13,5	15.178	72,5	223	1,1	1.236	5,9	19.466
1989	2.402	15,1	12.632	79,3	199	1,2	155	1,0	15.388
1990	3.246	26,3	8.897	72,2	146	1,2	30	0,2	12.319
1991	4.264	28,8	10.326	69,7	152	1,0	68	0,5	14.810
1992	4.272	26,8	11.424	71,8	143	0,9	74	0,5	15.913
1993	3.557	26,9	9.390	71,2	130	1,0	119	0,9	13.196
1994	3.433	26,1	9.390	71,4	121	0,9	196	1,5	13.143
1995	3.183	25,6	8.928	71,7	128	1,0	215	1,7	12.455
1996	3.455	27,2	8.986	70,4	147	1,1	174	1,3	12.763
1997	3.660	27,3	9.408	70,2	165	1,2	172	1,3	13.405
1998	3.909	27,2	10.171	70,8	173	1,2	113	0,8	14.366
1999	4.114	27,2	10.800	71,5	181	1,2	15	0,1	15.110
2000	4.105	26,4	11.201	72,1	173	1,1	60	0,4	15.539
2001	4.263	24,7	12.755	73,8	194	1,1	63	0,4	17.275
2002	4.239	24,3	13.260	74,3	192	1,1	40	0,2	17.838
2003	3.776	22,9	12.464	75,5	184	1,1	83	0,5	16.507
2004	4.101	24,8	12.180	73,6	192	1,2	70	0,4	16.543
2005	3.981	25,3	11.469	73,0	198	1,3	72	0,5	15.720
2006	3.786	25,6	10.782	72,7	186	1,3	67	0,5	14.821
2007	3.822	26,7	10.259	71,6	177	1,2	73	0,5	14.331

Quelle: *Lőrincz/Nagy* 1997, S. 71-75 (Stichtag 31.12.); Angaben der Statistischen Jahrbücher (KSH).

Vor den 1990er Jahren lag die Gesamtzahl der Gefangenen zumeist über 20.000, 1986 wurde der Höchststand von 22.968 Gefangenen erreicht. Erst ab

1990 kam es wieder zu Schwankungen. Der Anstieg in den Jahren 1991 und 1992 kann durch die wachsende Kriminalität und eine höhere Aufklärungsrate der Strafverfolgungsorgane erklärt werden. 1993 erfolgte eine Abnahme der Gefangenenrate um 13%, 1994 um 5%, bis 1995 der niedrigste Stand zu verzeichnen war (12.455 Gefangene). In den folgenden Jahren ist bis zum heutigen Zeitpunkt wiederum ein kontinuierlicher Anstieg festzustellen. 2002 wurden 17.838 Gefangene registriert, was einen Anstieg um 43% seit 1995 bedeutete. Ein leichter Rückgang (um 7,5%) war erst im Jahre 2003 zu beobachten. Seitdem sinkt<sup>1</sup> die Gefangenenzahl kontinuierlich weiter (2007: 14.331 Gefangene).

Der Anteil der zu Freiheitsstrafe verurteilten Gefangenen scheint dabei in den letzten Jahren konstant zu sein (um 70-74%). Unmittelbar vor der Wende 1989 lag dieser Anteil bei 79,3%.

Der Anteil der Untersuchungshaftgefangenen lag seit 1983 bis zur Wendezeit konstant unter 18%. Auch hier ist ab 1990 ein Anstieg zu erkennen. 1988 betrug dieser Anteil 13,5% und verdoppelte sich bis 1996 (27,2%). In den Folgejahren lag er zwischen 23% und 25%.

Nur gering und für die Untersuchung nicht ausschlaggebend ist der Anteil der Gefangenen, die weder zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, noch sich in Untersuchungshaft befinden (Ersatzfreiheitsstrafe).

Bei der Prüfung der Dauer der unbedingten Freiheitsstrafen ist festzustellen, dass der Anteil der kurzen Freiheitsstrafen gesunken ist (1983: 24,7%; 1996: 15,7%), während der Anteil längerer Freiheitsstrafen wesentlich zugenommen hat, insbesondere bei Freiheitsstrafen von über 5 bzw. 10 Jahren (Freiheitsstrafen über 5 Jahre – 1983: 13,8%; 1996: 24,6%; Freiheitsstrafen über 10 Jahre – 1983: 3,9%; 1996: 8,2%) (siehe *Tab. 2*). Bis 2007 ist auch insoweit ein leichter Rückgang zu verzeichnen (Freiheitsstrafen über 5 Jahre – 2007: 19,7%; Freiheitsstrafen über 10 Jahre – 2007: 7%).

Die Anzahl der von Gefangenen verübten Selbstmorde ist gering, aber schwankend (2000: 8; 2001: 11; 2002: 1; 2003: 9; 2005: 4; 2006: 5; 2007: 5).

Der Anteil von Gefangenen mit ausländischer Staatsbürgerschaft ist relativ gering (1999: 4,8%; 2003: 4,5%; 2005 und 2007: 3,77%).

---

1 *Anmerkung der Hrsg.:* Das entspricht einer Gefangenenrate von 143 (September 2007). Zeitweise lag sie bereits bei 170 (2001). Aktuell liegt sie bei 152 (September 2009); vgl. *Dinkel u. a.* in diesem Band.



Tabelle 2: Verteilung der erwachsenen Strafgefangenen nach Dauer der Strafe

Jahre	Bis 6 Monate		6 Monate bis 1 Jahr		1-2 Jahre		2-3 Jahre		3-5 Jahre		5-10 Jahre		10 Jahre und mehr		Lebenslang		Gesamt	
	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%	A	%
1983	789	5,8	2.553	18,9	3.038	22,8	2.357	17,4	2.259	16,7	1.863	13,8	531	3,9	112	0,8	13.547	
1985	713	4,9	2.545	17,6	3.029	21	2.318	16,1	2.352	16,3	2.762	19,1	601	4,2	123	0,9	14.443	
1987	461	3,1	2.020	13,4	3.210	21,3	2.744	18,2	2.829	18,8	2.830	18,8	814	5,4	156	1	15.064	
1989	485	4,0	1.464	12,1	2.649	21,9	2.032	16,8	2.184	18,1	2.260	18,7	832	6,9	170	1,4	12.076	
1990	410	4,9	1.124	13,4	1.640	19,6	1.448	17,3	1.552	18,5	1.573	18,7	462	5,5	171	2,0	8.380	
1991	387	4,0	1.202	12,4	2.207	22,7	2.009	20,7	1.943	20	1.345	13,82	471	4,8	166	1,7	9.730	
1993	342	6,8	766	8,6	1.615	18	1.637	18,3	2.108	23,5	1.745	19,5	594	6,6	155	1,7	9.862	
1995	590	6,9	724	8,4	1.453	16,9	1.441	16,8	1.700	19,8	1.876	21,8	651	7,6	161	1,9	8.596	
1996	592	6,7	792	9,1	1.462	16,8	1.223	14	1.606	18,4	2.145	24,6	712	8,2	179	2	8.711	
1999	881	8,1	1.341	12,4	1.860	17,2	1.603	14,8	1.885	17,5	2.187	20,2	843	7,8	200	1,9	10.800	
2000	838	7,5	1.729	15,4	2.105	18,8	1.464	13,1	1.891	16,9	2.161	19,3	816	7,3	197	1,7	11.201	
2002	830	6,6	2.022	15	2.767	21	2.027	15	2.291	17	2.378	18	750	6	195	1,4	13.260	
2003	725	6,1	1.853	15	2.396	19	1.851	15	2.266	18	2.428	19	730	6	215	1,9	12.464	
2005	700	6,1	1.706	14,9	2.167	18,9	1.599	13,9	2.077	18,1	2.301	20	718	6,2	221	1,9	11.469	
2006	571	5,3	1.612	15	2.093	19,4	1.505	14	1.942	18	2.110	19,6	717	6,6	232	2,1	10.782	
2007	581	5,7	1.549	15,1	1.958	19,1	1.452	14,1	1.788	17,4	1.984	19,3	715	7	232	2,3	10.259	

Quelle: Angaben der Statistischen Jahrbücher (KSH), des Justizministeriums und des Jahrbuchs des Strafvollzugs.

## 2. Hintergründe und Erklärungsmuster im Überblick

### 2.1 Kriminalitätsentwicklung

Seit den 1980er Jahren ist ein ständiger, ab den 1990er Jahren sogar ein erheblicher Anstieg der registrierten Kriminalität in Ungarn zu erkennen (Vgl. *Kó* 1999, S. 13-34 und *Tab. 3*). Die Zahl der bekannt gewordenen Straftaten stieg von 185.000 im Jahre 1988 bis auf nahezu 600.000 im Jahre 1998. Die Gründe der Zunahme sind vielfältig: u. a. zu nennen sind die Wirtschaftsrezession, die politische Wende, die schwächer werdende Staatsmacht, häufige, aber oft verspätete Gesetzesänderungen und die Zersplitterung der Gesellschaft.

**Tabelle 3: Entwicklung der registrierten Kriminalität (1980-2007)**

<b>Jahr</b>	<b>Zahl der registrierten Straftaten</b>	<b>Verhältnis zum Vorjahr (%)</b>
<b>1980</b>	130.470	104,15
<b>1981</b>	139.914	103,41
<b>1982</b>	139.795	103,62
<b>1983</b>	151.505	108,38
<b>1984</b>	157.036	103,65
<b>1985</b>	165.816	105,59
<b>1986</b>	182.867	110,28
<b>1987</b>	188.397	103,02
<b>1988</b>	185.344	98,38
<b>1989</b>	225.393	121,61
<b>1990</b>	341.061	151,32
<b>1991</b>	440.370	129,12
<b>1992</b>	447.215	101,55
<b>1993</b>	400.935	89,65
<b>1994</b>	389.451	97,14
<b>1995</b>	502.036	128,91
<b>1996</b>	466.050	92,83
<b>1997</b>	514.403	110,38

<b>Jahr</b>	<b>Zahl der registrierten Straftaten</b>	<b>Verhältnis zum Vorjahr (%)</b>
<b>1998</b>	597.281	116,11
<b>1999</b>	505.716	84,20
<b>2000</b>	450.673	89,12
<b>2001</b>	465.694	103,33
<b>2002</b>	420.782	90,34
<b>2003</b>	413.343	98,23
<b>2004</b>	418.883	101,34
<b>2005</b>	436.522	104,21
<b>2006</b>	425.941	97,57
<b>2007</b>	426.914	100,22

Quelle: Angaben der Statistischen Jahrbücher (KSH).

Insbesondere im Jahr der politischen Wende kam es zu einem Kriminalitätsanstieg in einem noch nie dagewesenen Maße (1989 um 21,6%; 1990 um 51,3%; 1991 um 29,1%). Der Höhepunkt wurde schließlich 1998 erreicht. Seitdem ist die Tendenz rückläufig und die Gesamtzahl der Straftaten bis 2003 um fast 30% auf 413.343 gesunken. Seit 2003 scheinen die Werte zu stagnieren (2007: 426.914).

Bemerkenswert ist, dass sich auch die innere Struktur der Kriminalität veränderte. So ist der Anteil an Betrugsstraftaten sowohl im Hinblick auf die Gesamtkriminalität als auch innerhalb der Gruppe der Eigentums- und Vermögensdelikte in erheblichem Maße gestiegen, während Diebstahlsdelikte seltener geworden sind.

## **2.2 Kriminalpolitik und Strafrechtsreformen<sup>2</sup>**

Nach Inkrafttreten des ungStGB von 1978 wurde die Freiheitsstrafe zur am meisten verhängten Sanktion. Im Zeitraum 1980-1988 wurden alternative Sanktionen durch die Gerichte nur in verschwindend geringem Maße angewendet. Der zu jener Zeit noch lediglich geringfügige Anstieg der Kriminalität hat diese Strenge und damit die wesentliche Zunahme der Gefangenenpopulation nicht gerechtfertigt. Vielmehr ist dies mit der Ungeduld der Strafjustiz mit steigenden Krisenphänomenen des politisch-wirtschaftlichen Systems zu erklären.

<sup>2</sup> Lőrincz 2003, S. 27-39; Nagy 2001, S. 351-372.

Die ersten Anzeichen der Milderung stehen mit den weltpolitischen Änderungen der zweiten Hälfte der 1980er Jahre zusammen, als die Konvergenz der einander gegenüberstehenden Weltsysteme den Vergleich mit vorher verschwiegenen Angaben, wie z. B. den Gefangeneneraten, ermöglichte. Um die im internationalen Vergleich sehr bedenkliche ungarische Lage zu verbessern, wurde 1986 eine kriminalpolitische Richtlinie erlassen, wodurch Gerichte motiviert wurden, bei Bagatelldelikten keine unbedingten Freiheitsstrafen zu verhängen. Seit 1988 stellt nun die Geldstrafe die am häufigsten verhängte Sanktion dar.

Das Hauptziel der zu Wendezeiten durchgeführten Reformen war die Verbesserung der defizitären Lage der Menschenrechte im Bereich der Strafjustiz. Hier können nur die wichtigsten Beispiele der das Sanktionensystem betreffenden Modifikationen erwähnt werden, so z. B. die Abschaffung der Todesstrafe, der Sicherungsverwahrung, der verschärften Besserungs-Erziehungsarbeit und der mit Arbeitstherapie verbundenen Zwangstherapie von Alkoholikern. Die Amnestiegesetze von 1989 und 1990 sowie die liberalisierende Novelle von 1993 spielen ebenfalls eine wichtige Rolle (s. u. *Kap. 5.1.*).

Dieser Änderungsprozess, der Menschenrechtsaspekte und die Verminderung der Gefangenzahlen in den Vordergrund rückte, traf mit der aufgrund der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Umwandlung enorm angestiegenen Kriminalität zusammen. Dieses unerwünschte Phänomen führte zu einer repressiven Kriminalpolitik, die – vor allem den angelsächsischen Ländern ähnelnd – immer stärker politisch diskutiert wurde („*law and order*“, „*Null-Toleranz-Prinzip*“). Die Verschärfungsnovelle von 1998 (s. u. *Kap. 5.1.*) hatte den offen propagierten Zweck, die Gerichte zu einer härteren Sanktionspraxis zu motivieren. Um dies zu begründen, führte das Justizministerium folgendes aus: „Die das Strafrecht betreffenden Ansprüche beziehen sich nicht nur auf die Verantwortung des Gesetzgebers, sondern sie stellen für jeden Teilnehmer der Staatstätigkeit eine Aufgabe dar, deren Erfüllung von der öffentlichen Meinung legitimiert wird und der Gesinnung der Gesellschaft entsprechen soll“ (*Kertész, 2003, S. 112*).

Die harte Kriminalpolitik der konservativen Regierung im Zeitraum von 1998-2002 führte zu einem verstärkten Anstieg der ohnehin wachsenden Gefangenenspopulation. Nach vier Jahren einer Politik der „harten Hand“ wurde von der neuen sozial-liberalen Regierung eine Liberalisierungsnovelle verabschiedet (Gesetz Nr. II. 2003, s. u. *Kap. 5.1.*), deren Wirkungen – d. h. leichte Milderungen der Situation – bereits in der Gerichtspraxis und der Gefangenenspopulation und den damit zusammen hängenden Daten von 2003 zu verzeichnen sind. Nach 2003 wurden zahlreiche Gesetzesänderungen verabschiedet, die jedoch keinen wesentlichen Einfluss auf das Sanktionensystem und auf die Sanktionierungspraxis hatten.

### 3. Gesellschaftliche Strukturdaten<sup>3</sup>

#### 3.1 Basisdaten zur demografischen Entwicklung

Eines der größten Probleme Ungarns nach der Wende – wenn nicht sogar das größte – ist die Bevölkerungsabnahme, die sich als allmähliche aber deutliche und schwer zu beeinflussende Tendenz darstellt. Im Jahre 1980 lebten noch 10.707.000 Menschen in Ungarn, 2004 betrug die Bevölkerungszahl nur noch 10.099.000 und im Jahre 2008 10.045.000. Dieser negative Prozess zieht ein weiteres negatives Phänomen mit sich, die *Alterung der Gesellschaft*. Derzeit ist die Lage bezüglich des Verhältnisses verschiedener Altersgruppen noch nicht bedenklich, trotzdem werden Warnzeichen einer Umstrukturierung der Alterszusammensetzung der Bevölkerung deutlich, die eine negative Entwicklung für die Zukunft prophezeien. Die größten Veränderungen ergeben sich bei den unter 15-Jährigen, d. h. eine Senkung um 3% binnen eines Jahrzehnts (1990-1999). In anderen Altersgruppen kann lediglich eine geringere Veränderung festgestellt werden. Allerdings werden noch ein paar Jahrzehnte vergehen müssen, bis die Verringerung der Geburtenzahl sich deutlich auf die Altersstruktur der Gesellschaft auswirkt.

Die *Einwanderung* hat keine bedeutungsvollen Folgen auf die Zahl und die Zusammensetzung der Bevölkerung. Unter den Einwanderern erwerben immer mehr Menschen die ungarische Staatsbürgerschaft (2007: 37%). Die Rate der *Auswanderung* ist sogar die geringste in Europa (1996/97: 0,2%).

#### 3.2 Arbeitsmarkt und Beschäftigung

Anfang der 1990er Jahre wurden im Zusammenhang mit der Entwicklung marktwirtschaftlicher Strukturen und teilweise unkontrollierter Privatisierungen zahlreiche Arbeitsstellen abgebaut. In diesen Jahren lag die Arbeitslosenrate bei 12%. Nach der Jahrtausendwende ist sie wesentlich gesunken und lag unter dem Durchschnitt der EU-Staaten (2004: 6,3%). In Folge der Weltwirtschaftskrise steigt sie jedoch wieder an und betrug Anfang 2009 annähernd 10%. Es bleibt allerdings zu vermuten, dass offizielle Zahlen nicht die tatsächliche Lage wiedergeben, denn nicht alle Arbeitslosen lassen sich registrieren. Tendenziell scheint der Anteil derjenigen, die seit über einem Jahr einen Arbeitsplatz suchen, abzunehmen (1996: 54,4%; 2004: 45,8%). Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit lag 2004 bei 16,5 Monaten.

Hinsichtlich der Beschäftigungsrate ist festzustellen, dass diese weiterhin 5% unter dem EU-Durchschnitt liegt. In den vergangenen 12 Jahren ist der An-

---

3 Quelle: Zentrales Statistikamt Ungarn: [www.ksh.hu](http://www.ksh.hu). Zum europäischen Vergleich siehe auch *Morgenstern* in diesem Band.

teil der Beschäftigten sogar gesunken (1992: 58,6%; 2004: 57%, 2008: 54,1%). Bedenklich ist auch, dass die Anstellungschancen für Berufsanfänger (15-24-Jährige) sich verschlechtern. Die Arbeitslosenrate dieser Altersgruppe ist relativ hoch und liegt bereits im EU-Durchschnitt (2004: 17,4%) und ist innerhalb eines Jahres um 4,3% gestiegen.

### **3.3 Daten zur Familienstruktur**

Auch hier sind bedeutungsvolle Änderungen zu verzeichnen, vor allem im Bereich der Eheschließungen, welche in den letzten 25 Jahren um 44% gesunken sind (1980: 80.331; 2003: 45.398). Die Rolle der eheähnlichen Lebensgemeinschaften nimmt dagegen zu. Dies hat den Zerfall des auf der Ehe beruhenden traditionellen Familienmodells zur Folge. Fast ein Drittel der Kinder werden in eheähnlichen Lebensgemeinschaften geboren. 1980 betrug dieser Anteil lediglich 10%. Ein ähnlicher Zuwachs ist beim Anteil der Einpersonenhaushalte festzustellen. 1996 lebte in einem Viertel aller Haushalte nur eine Person.

### **3.4 Bildungsindikatoren**

Auch in Ungarn werden Jahr für Jahr PISA-Erhebungen durchgeführt, deren Ergebnisse deprimierend und heftig umstritten sind. Die mathematischen Fähigkeiten und Lesefähigkeiten der Schüler verschlechtern sich ständig. Infolgedessen befindet sich Ungarn im unteren Viertel der europäischen Skala. Die schlechtesten „Noten“ bekommen ungarische Schüler nach PISA im Leseverständnis. Die bedenklichste Feststellung der PISA-Prüfung 2004 ist jedoch, dass das ungarische Bildungssystem in Europa zu jenen gehört, welche gesellschaftliche Unterschiede zwischen Schülern aufrechterhalten und sogar verstärken.

### **3.5 Sicherheitsempfinden, Stress und Angst hinsichtlich verschiedener Lebensbereiche**

Es ist festzustellen, dass in der ungarischen Bevölkerung vor allem die Angst vor Armut, Wirtschaftsproblemen, Geldmangel und Arbeitslosigkeit verbreitet ist (vgl. *Tab. 4*). Demgemäß wünschen die Bürger vor allem eine Verbesserung der wirtschaftlichen und sozialen Sicherheit.

Ein sehr interessantes Ergebnis ergab sich für die Frage „*Was halten sie für das größte Problem des Landes?*“ Nur 4,8% der Befragten antworteten mit „*Kriminalität*“. Die wachsende Kriminalität scheint demgemäß die Bevölkerung

noch nicht besonders zu beunruhigen und Kriminalitätsfurcht kein herausragendes Problem zu sein (vgl. hierzu unten 6.).<sup>4</sup>

**Tabelle 4: Befragung: „Was halten Sie für das größte gegenwärtige Problem des Landes?“**

Problemtyp	Personen	%
Weiß nicht	139	15,8
Regierung	51	5,8
Armut	207	23,4
Wirtschaftsprobleme	163	18,4
Geldmangel	152	17,2
Arbeitslosigkeit	128	14,5
Kriminalität	43	4,8
Sonstiges	88	10,0
Insgesamt	971	100,0

Quelle: *Kó* 1998, S. 36.

## 4. Aktuelle strafrechtliche Rahmenbedingungen

### 4.1 Strafrahmen allgemein und für ausgewählte Delikte

Zunächst soll ein allgemeiner Überblick zum geltenden ungarischen Sanktionensystem gegeben werden. Sodann wird ausführlicher auf die gesetzliche Regelung der Freiheitsstrafe als – auf Gesetzesebene – dominante Sanktion einzugehen sein. Anschließend werden mögliche Strafsätze des ungStGB mit Beispielsdelikten zusammengefasst. Außerdem werden für ausgewählte Delikte vorgesehene Strafrahmen behandelt. Zur Darstellung der aktuellen Strafrahmen ist es unerlässlich, auf die wichtigsten Strafzumessungsvorschriften einzugehen, insbesondere auf diejenigen, die eine Strafmilderung oder Strafschärfung ermöglichen. Die Rahmenbedingungen der alternativen Sanktionen werden unter *Kap. 5.4.* behandelt.

4 *Anmerkung der Hrsg.:* Vgl. hierzu auch *Morgenstern* in diesem Band: Auch im aktuellen europäischen Vergleich (2008) liegen die befragten Ungarn sowohl im Hinblick auf die Angst vor Kriminalität als gesellschaftlichem Problem wie auch im Hinblick auf die persönliche Kriminalitätsfurcht deutlich unter dem europäischen Durchschnitt.

### 4.1.1 *Zweispurigkeit des Strafrechts*

Auch in Ungarn gilt das Prinzip der Zweispurigkeit des Strafrechts. Das Sanktionensystem setzt sich aus Strafen und Maßregeln zusammen. Strafen sind die primären, dominanten Rechtsfolgen. Bei den Strafen unterscheidet man grundsätzlich zwischen Haupt- und Nebenstrafen. Hauptstrafen sind solche, auf die allein erkannt werden kann. Hierzu zählen die Freiheitsstrafe, gemeinnützige Arbeit und Geldstrafe. Nebenstrafen sind solche, die zusammen mit einer Hauptstrafe, aber unter den im Strafgesetz bestimmten Voraussetzungen auch selbständig verhängt werden können. Hierzu gehören Berufs-, Fahr- und Aufenthaltsverbote, Landesausweisung und Geldnebenstrafe. Daneben enthält das ungStGB Maßregeln, die für die Sicherung der Allgemeinheit und für die Spezialprävention des Täters unbedingt erforderlich sind. Zu den freiheitsentziehenden Maßregeln gehören die Zwangstherapie und zwangsweise Entziehungskuren für Alkoholiker. Maßregeln ohne freiheitsentziehenden Charakter sind Verwarnung, Freistellung auf Probe (im Sinne der englischen „probation“), Einziehung, Verfall und die Aufsicht durch einen Bewährungshelfer. Zudem sind aufgrund des Nebenstrafgesetzes Nr. CIV aus dem Jahr 2001 auch bestimmte Maßregeln gegenüber juristischen Personen möglich.

### 4.1.2 *Die Freiheitsstrafe*

Die Freiheitsstrafe ist im geltenden – und voraussichtlich auch im zukünftigen – ungarischen Strafrecht die grundlegende Sanktion. Die meisten Sanktionsandrohungen enthalten ausschließlich die Freiheitsstrafe, aber sie ist auch als alternative Sanktion vorgesehen. Die Regelung des geltenden Strafrechts zur Freiheitsstrafe beginnt – wie in den meisten europäischen Ländern – mit der Bestimmung der Dauer. Sie kann als lebenslange oder zeitige Freiheitsstrafe verhängt werden.

Nach geltendem Recht ist die lebenslange Freiheitsstrafe als Alternative zu einer Freiheitsstrafe von 10 bis 15 Jahren bzw. von 5 bis 10 Jahren vorgesehen. Obwohl es im Strafgesetzbuch nicht ausgesprochen ist, bildet die lebenslange Freiheitsstrafe – wegen ihrer alternativen Natur – die Ausnahme in der Sanktionsverhängung. Sie wird in 30 gesetzlichen Tatbeständen (Straftaten gegen den Staat: 4, Straftaten gegen den Frieden und Kriegsstraftaten: 7, gemeingefährliche Straftaten: 9, Militärstraftaten: 10) angedroht. In der Gerichtspraxis beschränkt sich die Verurteilung zu lebenslanger Freiheitsstrafe auf die qualifizierten Fälle vorsätzlicher Tötung (Mord).

Eine lebenslange Freiheitsstrafe kann nur gegen Personen verhängt werden, die bei Begehung der Tat das 20. Lebensjahr vollendet haben. Die Strafe ist in der strengsten Vollzugsstufe, dem sog. Zuchthaus, zu vollstrecken (§ 40 Abs. 3; § 42 Abs. 1 ungStGB).

Die Vorschriften zur bedingten Entlassung aus dem Vollzug der lebenslangen Freiheitsstrafe wurden durch das Gesetz LXXXVII/1998 neu geregelt



(§ 47/A ungStGB). Danach kann das Gericht im Urteil die Möglichkeit der bedingten Entlassung vorbehalten oder von vornherein ausschließen. Beim Abschluss der bedingten Entlassung grenzt das Gesetz das richterliche Ermessen nicht ein. Bis zum jetzigen Zeitpunkt wurden lediglich neun Straftäter zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt. Ihre Strafe wird im Zuchthaus in *Szeged* vollzogen. Jeder von ihnen hat eine mehrfach qualifizierte Tötung (Mord) begangen.

Wird aber die Möglichkeit der bedingten Entlassung eingeräumt, so werden zwei Zeiträume für den frühesten Zeitpunkt der bedingten Entlassung bestimmt. Bei Straftaten, die mit lebenslanger Freiheitsstrafe bedroht sind, jedoch verjähren können, kann der Richter im Urteil die Mindestdauer der Verbüßung auf „mindestens 20 Jahre“, bei Straftaten, die nicht verjähren können, auf „mindestens 30 Jahre“ festlegen. Da die Gerichtspraxis die lebenslange Freiheitsstrafe nur bei schwersten Straftaten gegen das Leben verhängt – deren Strafbarkeit nicht verjährt – ist die bedingte Entlassung praktisch regelmäßig nach „mindestens 30 Jahren“ Verbüßung möglich. Infolgedessen ist die bedingte Entlassung nach mindestens 20 Jahren zwar möglich, hat praktisch aber kaum Bedeutung. Sie betrifft z. B. Straftaten gegen den Staat, die mit lebenslanger Freiheitsstrafe bedroht werden.

Die beiden Bestimmungen „mindestens 20 Jahre“ und „mindestens 30 Jahre“ sind nicht exakt definiert. Eine Interpretation geht dahin, dass „nur“ 20 bzw. 30 Jahre verbüßt werden müssen. Nach anderer Ansicht müssen „mindestens“ 20 bzw. 30 Jahre verbüßt werden. Es ist also möglich, dass der Verurteilte erst nach 35, 40 oder „x“ Jahren freigelassen werden kann. Dieses unerwünschte Phänomen kann sogar in der Verurteilungspraxis beobachtet werden.

Die Änderung des Strafgesetzbuches hat die Bewährungszeiten bei der bedingten Entlassung aus lebenslanger Haft wesentlich erweitert. Der veränderte § 48 Abs. 1 ungStGB legt die Bewährungszeit der bedingten Entlassung anstatt der früheren 10 Jahre, nun auf 15 Jahre fest. Die Verbüßung der lebenslangen Freiheitsstrafe – in der Praxis typischerweise „mindestens 30 Jahre“ – und die von 10 auf 15 Jahre erhöhte Dauer der anschließenden Bewährung kommt somit fast einer wirklichen lebenslangen Freiheitsstrafe gleich. Wenn z. B. ein 25-jähriger Straftäter zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt und nach 30 Jahren bedingt entlassen wird, kann er aus der Strafvollstreckung erst mit 70 Jahren endgültig freigelassen werden, wenn er überhaupt noch lebt.

Bezüglich der zeitigen Freiheitsstrafe ließen die Änderungen des StGB das Höchstmaß unverändert bei 15 Jahren, bei Tatmehrheit oder Gesamtstrafe bzw. im Falle der Mitgliedschaft in einer kriminellen Organisation bei 20 Jahren.

Das Mindestmaß wurde durch die erwähnte Novelle von 1998 von einem Tag auf zwei Monate erhöht (§ 40 Abs. 2 ungStGB). Laut der Begründung hat die frühere Herabsetzung des Mindestmaßes von drei Monaten auf einen Tag im Jahre 1993 die Erwartungen nicht erfüllt, denn die Gerichte haben die kurze Freiheitsstrafe nicht verhängt. Dies ist zwar nachvollziehbar, nicht jedoch warum das Mindestmaß von einem Tag gerade auf zwei Monate erhöht wurde und

nicht auf einen Monat, wie in den meisten europäischen Staaten oder nicht auf die früher festgelegten drei Monate. Die Frage dürfte vermutlich durch die Änderung des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten beantwortet werden, denn hier wurde die früher geregelte Einschließung wieder eingeführt. Diese beträgt maximal 60 Tage, ausnahmsweise 90 Tage.

Die Freiheitsstrafe ist in einer Strafvollzugsanstalt in den Vollzugsstufen Zuchthaus, Gefängnis oder Haftanstalt zu vollstrecken (§ 41 Abs. 1 ungStGB).

### 4.1.3 Strafraumen

Wie bereits erwähnt, betragen im Grundsatz das Mindestmaß der zeitigen Freiheitsstrafe zwei Monate und das Höchstmaß 15 Jahre. Innerhalb dieser Grenzen sind die Strafraumen im besonderen Teil des ungStGB bestimmt.

**Tabelle 5: Strafraumen im Besonderen Teil**

Strafmaß	Beispielstraftat
Geldstrafe	Verletzung von Privatgeheimnissen § 177 Verletzung des Briefgeheimnisses § 178
Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr, gemeinnützige Arbeit oder Geldstrafe	Üble Nachrede, Beleidigung §§ 179, 180 Urkundenfälschung § 276
Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr	Begünstigung § 244
Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren, gemeinnützige Arbeit oder Geldstrafe	Unterlassene Hilfeleistung § 172 Hausfriedensbruch § 176
Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren	Versuch der Anstiftung zur Falschaussage § 242
Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren	Schwangerschaftsabbruch § 169 Freiheitsberaubung § 175
Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren	Aussageerpressung § 227 Geldwäsche § 303
Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu fünf Jahren	Beischlaf zwischen Verwandten § 209 Preisgabe von Staatsgeheimnissen § 221
Freiheitsstrafe von zwei bis zu acht Jahren	Brandstiftung § 259; Raub § 321
Freiheitsstrafe von fünf bis zu zehn Jahren	Raub mit Waffen § 321 Abs. 3a
Freiheitsstrafe von fünf bis zu fünfzehn Jahren	Tötung §166 Abs. 1 Raub mit Waffen gegen Amtsperson § 321 Abs. 4c
Freiheitsstrafe von fünf bis zu fünfzehn Jahren oder lebenslange Freiheitsstrafe	Hochverrat gegen Republik Ungarn § 139
Freiheitsstrafe von zehn bis zu fünfzehn Jahren oder lebenslange Freiheitsstrafe	Schwere Fälle der Tötung (Mord) § 166 Abs. 2

Der Grundtatbestand der vorsätzlichen Tötung wird mit Freiheitsstrafe von fünf bis zu fünfzehn Jahren (§ 166 Abs. 1), schwere Fälle mit Freiheitsstrafe von zehn bis zu fünfzehn Jahren oder lebenslanger Freiheitsstrafe bestraft (§ 166 Abs. 2).

Der Tatbestand der Körperverletzung (§ 170) umfasst einen Grundtatbestand und ein komplexes System an schweren Fällen, dementsprechend sind die Strafsätze differenziert. Beispielhaft sind zu nennen das Grunddelikt, das mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren, gemeinnütziger Arbeit oder Geldstrafe bestraft wird, die schwere Körperverletzung mit Freiheitsstrafe von einem bis zu fünf Jahren, die Körperverletzung mit Todesfolge mit Freiheitsstrafe von zwei bis zu acht Jahren.

Sexuelle Nötigung und Vergewaltigung (§ 197, § 198) werden in verschiedenen Tatbeständen geregelt, haben aber die gleichen Möglichkeiten an schweren Fällen und gleiche Strafrahmen. Das Grunddelikt wird mit Freiheitsstrafe von zwei bis zu acht Jahren bestraft, schwere Fälle (z. B. gemeinschaftliche Begehung) werden mit Freiheitsstrafe von fünf bis zu zehn bzw. von fünf bis zu fünfzehn Jahren bestraft. Der Grundtatbestand des sexuellen Missbrauchs von Kindern (§ 201, § 202) wird mit Freiheitsstrafe von einem bis zu fünf Jahren, schwere Fälle (z. B. Begehung durch einen Angehörigen) mit Freiheitsstrafe von zwei bis zu acht Jahren bestraft.

Der Tatbestand des Diebstahls hat ein komplexes Qualifikationssystem, wobei das grundlegende Merkmal der Wert der weggenommenen Sache ist. Darüber hinaus gibt es weitere qualifizierende Umstände (z. B. Begehung als Mitglied einer kriminellen Vereinigung, gewerbsmäßige Begehung, Begehung am Ort einer Gemeingefahr etc.). Die Strafrahmen sind dem Qualifikationssystem entsprechend sehr differenziert und erhöhen sich von Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren, gemeinnütziger Arbeit oder Geldstrafe (Grunddelikt des Diebstahls § 316 Abs. 1 u. 2) bis zur Freiheitsstrafe von fünf bis zu zehn Jahren (schwerwiegendste Alternative § 316 Abs. 7).

Im Grunddelikt wird der Raub mit Freiheitsstrafe von zwei bis zu acht Jahren bestraft. Weiterhin sind zwei diesbezügliche Qualifikationen im ungStGB geregelt, wobei die erste mit Freiheitsstrafe von fünf bis zu zehn Jahren, die andere mit Freiheitsstrafe von fünf bis zu fünfzehn Jahren bestraft wird (§ 321). Für den privilegierten Fall, die sog. Beraubung<sup>5</sup> sieht das Gesetz eine Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren vor (§ 322).

#### *4.1.4 Strafzumessungsregeln*

Die wichtigsten Strafzumessungsregeln des ungStGB sind wie folgt zusammenzufassen.

---

5 Die Beraubung unterscheidet sich vom Raub dadurch, dass die Zueignungsabsicht des Täters nicht vor, sondern nach der Ausübung der Gewalt oder der Drohung entsteht.

§ 83 Abs. 1 ungStGB bestimmt die folgenden Grundsätze, nach denen sich die zu bemessende Strafe innerhalb des im Gesetz vorgegebenen Rahmens ausrichten muss: Der Zweck der Strafe (§ 37), die Sozialgefährlichkeit der Straftat und des Täters, die Schwere der Schuld und die sonstigen erschwerenden und mildernden Umstände. Es ist hervorzuheben, dass das Mittelmaß des Strafrahmens bei der Bemessung einer zeitigen Freiheitsstrafe seit dem 1. März 2003 nicht mehr maßgebend ist (s. dazu *Kap. 5.1.*).

Es gibt zwei gesetzliche Möglichkeiten, die zur Strafmilderung führen können. § 87 bestimmt die allgemeine Strafmilderungsregel, wonach eine Strafe gemildert werden kann, wenn das gesetzliche Mindestmaß unter Berücksichtigung der Bestimmungen des § 83 zu streng ist. Das mögliche Maß der Milderung wird im Gesetz bestimmt. Das ungStGB kennt auch eine Ausnahmeregel, welche eine verbindliche Strafmilderung für den Fall des Verzichts auf die Verhandlung vorsieht (§ 87c). Dieses Rechtsinstitut steht in einem verfahrensrechtlichen Zusammenhang.

Obwohl das ungStGB die Möglichkeit der Strafmilderung allgemein anerkennt, ist eine Pflicht zur Strafschärfung nur ausnahmsweise in drei Fallgruppen vorgesehen.

- In Konkurrenzfällen ist die Hauptstrafe aufgrund des Strafsatzes derjenigen Straftat zu bemessen, die im Vergleich zu den übrigen, in Tatmehrheit stehenden Straftaten das höchste Strafmaß aufweist. Wenn mindestens zwei von den in Tatmehrheit stehenden Straftaten mit zeitiger Freiheitsstrafe zu ahnden sind, erhöht sich die Höchstdauer der Freiheitsstrafe um die Hälfte, darf aber die Gesamtdauer der Höchststrafsätze der in Tatmehrheit stehenden Straftaten nicht erreichen und auch nicht das erhöhte Generalmaximum der Freiheitsstrafe, d. h. 20 Jahre, übersteigen (§ 85 Abs. 2 u. 3).
- In § 97 sieht das ungStGB strafschärfende Regelungen für Mehrfach- und spezielle Rückfalltäter vor. Wenn diese Täter erneut eine vorsätzliche Straftat begehen, erhöht sich die Höchstdauer der Freiheitsstrafe um die Hälfte, darf aber fünfzehn Jahre nicht überschreiten. In diesem Fall ist die Möglichkeit einer Strafmilderung nach § 87 nur auf besondere Fälle beschränkt. Weiter ist hervorzuheben, dass bei manchen Straftaten (z. B. Tötungsdelikte, Waffen- und Sprengstoffdelikte) die Begehung durch einen Rückfalltäter als schwerer Fall geregelt wird. In diesen Fällen darf die Strafschärfungsregel natürlich nicht zusätzlich angewandt werden, da sonst dieses Tätermerkmal doppelt berücksichtigt werden würde.
- Das ungStGB schreibt eine verbindliche Straferhöhung vor, wenn eine Straftat von einem Mitglied einer kriminellen Organisation begangen wurde. Gemäß der strengen Regel des § 98 wird die Höchstdauer der Freiheitsstrafe bei einem Verbrechen, das mit einer Freiheitsstrafe von

mindestens fünf Jahren bedroht ist, um das Doppelte erhöht, sie darf jedoch nicht mehr als 20 Jahre betragen (erhöhtes Generalmaximum).

Es bleibt festzuhalten, dass beim Vorliegen stichhaltiger mildernder Umstände die Strafmilderungsvorschrift des § 87 zur Verfügung steht, der durch die Gerichte nach richterlichem Ermessen ohne wesentliche Beschränkungen anzuwenden ist. Beim Vorliegen wichtiger erschwerender Umstände darf aber das Höchstmaß des Strafrahmens nicht nach freiem Ermessen überschritten werden. Zur Straferhöhung kann es nur in den im Gesetz vorgesehenen, oben genannten drei Fällen kommen. In diesen wenigen Fällen ist die Strafschärfung allerdings obligatorisch.

## **4.2 Entwicklung der Verurteilungspraxis anhand ausgewählter Delikte**

Hinsichtlich der Entwicklung der Verurteilungspraxis von ausgewählten Gewaltstraftaten stehen keine neueren Daten zur Verfügung. Aufgrund der vorhandenen Materialien kann lediglich ein Bild für den Zeitraum 1991-2000 zusammengestellt werden (vgl. *Justizministerium Ungarn* 2003).

Im Mittelpunkt der Untersuchung steht das Verhältnis der verhängten Freiheitsstrafen zu allen angewandten Sanktionen. Die ausgewählten Delikte sind die folgenden: vorsätzliche Tötung bzw. der Versuch (§ 166), minder schwerer Fall der Tötung (§ 167), qualifizierte Körperverletzung<sup>6</sup> (§ 170 Abs. 2), Körperverletzung mit Lebensgefahr oder Todesfolge (§ 170 Abs. 5), Vergewaltigung (§ 197), Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte (§ 229) und Raub (§ 321). Im Zeitraum 1991-2000 kann der Anteil an Verurteilungen zu Freiheitsstrafe aufgrund der genannten Delikte wie folgt zusammengefasst werden:

---

6 Eine qualifizierte Körperverletzung wird verwirklicht, wenn die verursachte Verletzung oder Krankheit mehr als acht Tage zur Heilung benötigt (§ 170 Abs. 2 ungStGB).

**Tabelle 6: Verurteilung zu Freiheitsstrafe anhand ausgewählter Delikte (1991-2000)**

<b>Straftaten</b>	<b>Anteil der Verurteilungen zu FS in %</b>
<b>Tötung</b>	93,9
<b>versuchte Tötung</b>	83,1
<b>minder schwerer Fall der Tötung</b>	62,8
<b>qualifizierte Körperverletzung</b>	11,0
<b>Körperverletzung mit Lebensgefahr oder Todesfolge</b>	45,3
<b>Vergewaltigung</b>	90,1
<b>Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte</b>	21,8
<b>Raub</b>	90,8

Der Anteil von Verurteilten mit Freiheitsstrafe ohne Bewährung bei den in *Tab. 6* aufgeführten Straftaten ist i. d. R. wesentlich größer als bei den übrigen Straftaten. Der Anteil von Verurteilungen zu Freiheitsstrafe unter den Gewaltstraftätern liegt bei 32,8%, bei anderen Straftätern kam es aber nur in 12,4% der Fälle zu einer Verurteilung zu dieser Strafe. Die Gesamtzahl der zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilten im geprüften Zeitraum (1999-2001) betrug 106.810; davon waren 20.432 Gewaltstraftäter. Das bedeutet, dass fast jeder fünfte zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilte wegen einer Gewaltstraftat verurteilt wurde (knapp 20%), obwohl ihr Anteil an allen Verurteilten nur bei 8,2% liegt.

Zum *qualifizierten Diebstahl* (sog. *Diebstahlsverbrechen* im ungarischen Strafrecht) stehen Angaben zur Verfügung, aus denen gleichfalls Schlussfolgerungen zur Entwicklung der Gerichtspraxis gezogen werden können.<sup>7</sup> Die Anteile der einzelnen Sanktionen zwischen den Jahren 1991 und 2000 gliedern sich wie folgt:

<sup>7</sup> Justizministerium 2002, Kriminalität und ihre Rechtsfolgen 17: Die wegen Straftaten gegen das Eigentum verurteilten Erwachsenen 1991-2000.

**Tabelle 7: Ausgeurteilte Strafen bezüglich des qualifizierten Diebstahls (1991-2000)**

Sanktionen bzgl. qualifiziertem Diebstahl	Anteile in %
Zu vollziehende Freiheitsstrafe	37,5
Zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe	29,6
Gemeinnützige Arbeit	2,2
Geldstrafe	20,9
Selbständige Nebenstrafe, Maßregel	9,8

Der Anteil der *unbedingten Freiheitsstrafe* betrug 1991 noch 50,0%, ist aber bis 1998 allmählich auf 32,1% gesunken. Seitdem war ein geringer Anstieg bis auf 35,4% im Jahr 2000 zu beobachten. Bei der Anwendung der *zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafe* sind Schwankungen zu verzeichnen, während die Bedeutung der *gemeinnützigen Arbeit* zugenommen hat (von 0,4% auf 5%). Der Anteil der *Geldstrafe* lag 1991 zunächst bei 11,1% und hat sich bis 2000 mit einem Wert von 23,6% verdoppelt. Bei den selbständigen Nebenstrafen und Maßregeln ist eine Verringerung zu beobachten (von 9,9% im Jahre 1991 auf 5,8% im Jahr 2000).

Im Bereich der Sanktionspraxis bezüglich des qualifizierten Diebstahls ist vor allem hervorzuheben, dass es zu einer wesentlich geringeren Anwendung der unbedingten Freiheitsstrafe gekommen ist und die Geldstrafe eine zunehmende Rolle spielt.

### 4.3 Strafzumessungspraxis der Gerichte seit 1980

In der ungarischen Sanktionspraxis war die (unbedingte und bedingte) Freiheitsstrafe bis zur Wendezeit (1989) die dominante und am häufigsten verhängte Sanktion (vgl. hierzu insgesamt *Tab. 8* und *9*). Der Anteil der zu vollziehenden Freiheitsstrafe hat den Anteil der Strafaussetzung bis 1993 stets überstiegen.

Seit 1993 lag der Anteil der Freiheitsstrafe an den Gesamtverurteilungen bei 30-34%, 1997 bei 31,7%, 2003 bei 34%. Der Anteil der Freiheitsstrafe hat also in den letzten Jahren leicht zugenommen. Aber auch die Anordnung der Strafaussetzung zur Bewährung ist stetig gestiegen (von 14,1% 1990 auf 21,1% 2003). Der Anteil der zu vollziehenden Alternative ging aber von 1990 mit 23,8% auf 12,5% 1998 zurück. Dieser Wert hat sich in den letzten Jahren kaum geändert (1990: 12,5%; 1996: 12,6%; 2000: 13,4%; 2003: 12,9%). Die im Strafvollzugs-Jahrbuch veröffentlichten Daten von 1997 machen nachdenklich: 40% der Gefangenen in den Haftanstalten sind Ersttäter, 31% Rückfalltäter und 29%

mehrfache Rückfalltäter. Dieselben Angaben im Jahre 2003 sind die folgenden: 46%; 32%; 22%.

Seit Ende der 1980er Jahre hat sich die Geldstrafe zur am häufigsten verhängten Sanktion entwickelt, deren Anteil sich in den vergangenen Jahren zwischen 49,9% (1995) und 45,9% (2000) bewegt. Die Anwendung der Geldstrafe ist vorübergehend gesunken, dann wieder gestiegen (1995: 49,9%; 2000: 45,9%; 2003: 44,9%; 2007: 47,1%). Der Anteil der gemeinnützigen Arbeit steigt langsam, aber stetig: 1994: 0,6%, 1997: 2,1%; 1999: 2,8%; 2000: 3,1%; 2003: 4,3%; 2004: 6,2%; 2007: 6,4%, ist aber trotzdem nur von geringer Bedeutung.

Der Anteil („sonstiger“) selbständiger Nebenstrafen und Maßregeln lag in den 1990er Jahren bei ca. 20%; zwischen 18,8% (1997) und 19,6% (1996), ging aber in den vergangenen Jahren zurück (2003: 16,7%; 2007: 16,1%). Von diesen sog. „sonstigen anderen Sanktionen“ wird die Freistellung auf Probe (im Sinne der „*probation*“) am häufigsten angewendet.

Hinsichtlich der Änderungen in der gerichtlichen Strafzumessungspraxis ist weiterhin die Dauer der Freiheitsstrafe hervorzuheben, da diese wesentliche Auswirkungen auf die Zahl der Gefangenen hat. Aufgrund der Statistiken (vgl. Tab. 8 u. 9) ist festzustellen, dass in den 1980er Jahren die Verhängung der Freiheitsstrafe bis zu 6 Monaten (vollstreckbar und bedingt verhängt) bis 1988 nach und nach gesunken ist: von 48,9% im Jahre 1980 auf 30,9% 1988. Im Zeitraum 1990 bis 1999 war demgegenüber ein Anstieg zu erkennen. Seither ging der Anteil kurzer Freiheitsstrafen von 46,4% (1998) auf 42,4% (1999), 34,3% (2000), 28,3% (2003) und 31,3% (2005) zurück.

Freiheitsstrafen zwischen sechs und zwölf Monaten wurden ab 1988 stufenweise immer seltener verhängt, in den letzten Jahren setzte allerdings erneut eine Steigerung ein. Dementsprechend haben die verhängten Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr in den letzten 15 Jahren einen Anteil von 70% regelmäßig überstiegen: 1980 erreichte dieser Anteil 83,7%, 1990: 71,2%, 1996: 78,7%, 2000: 73,8%, 2003: 68,8% und 2005: 71,6%.

Die Verhängung von Freiheitsstrafen zwischen einem Jahr und fünf Jahren hat bis 1991 zugenommen, ging jedoch zwischen 1993 und 1998 zurück. In den letzten Jahren ist ein erneuter Zuwachs zu verzeichnen. Freiheitsstrafen über fünf Jahre wurden in den letzten 15 Jahren zwischen 1% (1980) und 2,3% (1990) verhängt. 1993 betrug der Anteil 1,7%, 1996: 1,9%, 2000: 2,1%, 2003: 2,2% und 2005: 1,9%.

Zwischen 1980 und 2005 wurden insgesamt 305 Straftäter zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilt. Danach beträgt der jährliche Durchschnitt in den letzten zwei Jahrzehnten 11,7 und in den letzten 10 Jahren 14,4 (1996: 21, 1997: 16, 1998: 9, 1999: 12, 2000: 13, 2001: 9; 2002: 10; 2003: 22, 2004: 22, 2005: 10 =  $144/10 = 14,4$ ). Die jährlichen Schwankungen sind vermutlich zufallsbedingt, z. B. wurde 1993 die lebenslange Freiheitsstrafe in 3 Fällen, 2003 und 2004 dagegen in 22, 2005 in 10 Fällen verhängt.



**Tabelle 8: Gerichtliche Sanktionspraxis in Ungarn (Erwachsene)**

Jahr	Abs. %	Verurteilte insg.	Freiheitsstrafe			Gemeinnützige Arbeit	Geldstrafe	Sonstige Strafen
			Gesamt	Bedingt	Unbedingt			
1980	A	55.300*	25.066	11.548	13.518	2.591	26.265	1.373
	%	100	45,3	20,9	24,4	4,7	47,5	2,5
1985	A	54.851*	26.477	11.780	14.697	2.684	21.079	4.609
	%	100	48,3	21,5	26,8	4,9	38,4	8,4
1990	A	42.538	16.121	6.005	10.116	676	18.641	7.094
	%	100	37,9	14,1	23,8	1,6	43,8	16,7
1991	A	59.447	20.589	8.855	11.734	253	27.989	10.615
	%	100	34,6	14,9	19,7	0,4	47,1	17,9
1992	A	70.583	22.964	10.820	12.144	61	33.760	13.797
	%	100	32,5	15,3	17,2	0,08	47,8	19,5
1995	A	77.029	22.969	13.682	9.287	869	38.442	14.749
	%	100	29,8	17,76	12,05	1,1	49,9	19,14
2000	A	87.689	30.279	18.537	11.742	2.754	40.220	14.436
	%	100	34,5	21,1	13,4	3,1	45,9	16,5
2002	A	92.405	30.530	18.766	11.764	4.063	42.671	15.141
	%	100	33,0	20,3	12,7	4,4	46,2	16,4
2004	A	91.890	29.027	18.800	10.227	4.128	41.850	16.885
	%	100	31,6	20,5	11,1	4,5	45,5	18,4
2005	A	91.285	27.764	18.271	9.493	4.828	42.092	16.600
	%	100	30,4	20,0	10,4	5,3	46,1	18,2
2006	A	90.324	27.332	17.860	9.472	5.390	41.838	15.762
	%	100	40,3	19,8	10,5	6,0	46,3	17,4
2007	A	81.305	24.669	15.905	8.764	5.235	38.280	13.120
	%	100	30,4	19,6	10,8	6,4	47,1	16,1

Quelle: Angaben der Statistische Jahrbücher (KSH) und des Justizministeriums.

Anm.: \* 1980 wurde zudem in 5 Fällen, 1985 in 2 Fällen die Todesstrafe verhängt.

**Tabelle 9: Dauer der Freiheitsstrafe in der Strafzumessungspraxis in Ungarn (Erwachsene)**

Jahr	Abs. %	Freiheitsstrafe insgesamt	Dauer der Freiheitsstrafe				
			bis 6 Monate	6-12 Monate	1-2 Jahre	2-5 Jahre	über 5 Jahre
1980	A	25.066	12.251	8.727	2.444	1.387	244
	%	100	48,9	34,8	9,8	5,5	1,0
1983	A	27.295	11.438	10.699	2.956	1.809	387
	%	100	41,9	39,2	10,9	6,6	1,4
1986	A	28.108	10.281	11.626	3.583	2.078	540
	%	100	36,6	41,4	12,7	7,8	1,8
1989	A	19.893	6.173	8.621	3.115	1.614	370
	%	100	31,0	43,3	15,7	8,1	1,9
1990	A	16.121	4.653	6.824	2.778	1.503	363
	%	100	28,9	42,3	17,2	9,3	2,3
1991	A	20.589	6.666	8.202	3.622	1.753	346
	%	100	32,4	39,8	17,6	8,5	1,7
1992	A	22.964	7.726	9.106	3.758	1.942	432
	%	100	33,6	39,7	16,4	8,5	1,9
1995	A	22.969	10.169	7.848	2.908	1.646	398
	%	100	44,3	34,2	12,7	7,2	1,7
2000	A	30.279	10.393	11.950	5.327	1.981	628
	%	100	34,3	39,5	17,6	6,5	2,1
2002	A	30.530	8.643	12.507	6.721	2.226	603
	%	100	28,2	40,9	21,9	7,2	1,8
2004	A	29.027	8.882	11.716	5.746	2.109	574
	%	100	30,6	40,4	19,8	7,2	2,0
2005	A	27.764	8.677	11.196	5.384	1.979	528
	%	100	31,3	40,3	19,4	7,1	1,9

Quelle: Statistische Jahrbücher, KSH, Budapest.

Anm: Anzahl der lebenslangen Freiheitsstrafen 1996: 21, 1997: 16, 1998: 9, 1999: 12, 2000: 13, 2001: 9, 2002: 10, 2003: 22, 2004: 22, 2005: 10 (= 144/10 = 14,4 pro Jahr).

#### 4.4 Praxis der bedingten Entlassung<sup>8</sup>

Bevor auf die Angaben der bedingten Entlassung in den vergangenen 20 Jahren eingegangen wird, muss betont werden, dass die ungarische Regelung der bedingten Entlassung aus dem Vollzug einer zeitigen Freiheitsstrafe im Vergleich zu anderen europäischen Ländern sehr streng ist. Diese strenge Regelung spielt auch eine große Rolle in Bezug auf die Überfüllung der Strafvollzugsanstalten.

Die Wartezeit vor der bedingten Entlassung, d. h. der tatsächlich zu verbüßende Teil der Freiheitsstrafe hängt von der Strafvollzugsstufe ab. Gemäß § 47 Abs. 2 ist die bedingte Entlassung nur dann zulässig, wenn der Verurteilte

- mindestens vier Fünftel seiner im Zuchthaus zu vollstreckenden Freiheitsstrafe,
- mindestens drei Viertel seiner im Gefängnis zu vollstreckenden Freiheitsstrafe oder
- mindestens zwei Drittel seiner in der Haftanstalt zu vollstreckenden Freiheitsstrafe verbüßt hat.

Durch eine Gesetzesänderung aus dem Jahre 1997 wurde den Gerichten ermöglicht, bei der Verhängung von Freiheitsstrafe von höchstens drei Jahren – mit besonderer Begründung – im Urteil zu verfügen, dass der Verurteilte nach der Verbüßung der Hälfte seiner Strafe bedingt entlassen werden kann (§ 47 Abs. 3).

Der Kreis der die bedingte Entlassung ausschließenden Gründe wurde mehrmals innerhalb der vergangenen 25 Jahre geändert. Vor allem zwei Novellen sind hier zu erwähnen. Die Novelle 1998, die den Umfang der Ausschließungsgründe wesentlich erweitert hat, sowie die Novelle 2003, welche die frühere Regelung wieder herstellte. Die erneute Änderung kann denjenigen mehrmals rückfällig gewordenen Verurteilten zu Gute kommen, die gemäß der Urfassung des ungStGB von 1978 nicht bedingt entlassen werden konnten. Die Möglichkeit der vorzeitigen Entlassung wurde 1993 eingeführt, ist 1998 aber wieder gestrichen worden. Durch die Novelle von 2003 besteht erneut die Möglichkeit die Mehrfachrückfälligen bedingt zu entlassen.

Es ist also festzustellen, dass der von der Strafe tatsächlich zu verbüßende Teil vom Gesetz vorgegeben ist und von der Art der verhängten Freiheitsstrafe abhängt. Die Prüfung des Vorliegens der gesetzlichen Bedingungen sowie die Entscheidung über die Entlassung liegen in der Befugnis des Strafvollzugsrichters.

---

<sup>8</sup> Die speziellen Regeln der bedingten Entlassung bei lebenslanger Freiheitsstrafe sind unter *Kap. 4.1.2.* dargestellt worden. Dieser Abschnitt (*Kap. 4.4.*) beschäftigt sich nur mit den Regeln und der Praxis der bedingten Entlassung bei zeitigen Freiheitsstrafen, da die zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilten aufgrund ihrer kleinen Zahl keine wesentliche Auswirkung auf die Gesamtzahl der Gefangenen haben.

Hinsichtlich der Entwicklung der Entlassungspraxis kann man feststellen, dass sich der Anteil der bedingt entlassenen Gefangenen im Zeitraum 1980-2001 zwischen 37% und 64% bewegte. In den Jahren nach der politischen Wende waren erhebliche Schwankungen zu beobachten (1991: 37%; 1992: 42%; 1993: 64%; 1994: 60%). Der Anteil der bedingten Entlassungen war 1993 am größten, sank dann ab und hat in den Jahren 2000 und 2001 wieder den Wert von 50% geringfügig überschritten und 2003 sogar annähernd 60% erreicht.<sup>9</sup> 2008 wurden 6.226 Gefangene bedingt entlassen.

**Tabelle 10: Anteil der bedingten Entlassung**

Jahr	Entlassung der Strafgefangenen		
	Vollverbüßung	Bedingte Entlassung	%
1980	7.128	6.835	49
1985	8.002	7.220	47
1988	8.236	6.306	43
1989	7.674	5.606	42
1990	5.805	4.716	44
1991	5.188	3.080	37
1992	5.503	4.031	42
1993	4.034	7.150	64
1995	3.596	4.573	56
1996	4.800	4.541	48
1998	5.203	4.328	44
2000	5.469	5.725	51
2001	5.430	6.140	53
2002	5.924	4.503	43
2003	5.344	5.928	59

Quelle: Landeskommando für Strafvollzug.

Aus der Zeit der politischen Wende sind zwei Amnestiegesetze zu erwähnen. Zunächst ist 1989 eine Amnestie anlässlich der Proklamation der Republik

<sup>9</sup> Vgl. Tab. 10; Lőrincz 2003. S. 44.

Ungarn und zudem 1990 anlässlich der Konstituierung des ersten frei gewählten Parlaments verkündet worden. Aufgrund dieser zwei Gesetze sind insgesamt 2.173 Gefangene entlassen worden, was im Verhältnis zur Gesamtzahl der Häftlinge (1989: 12.632; 1990: 8.819; insgesamt 21.451) nicht wesentlich ins Gewicht fiel und nur etwa 10% betrug.

## **5. Strafrechtsreformen in den letzten 25 Jahren<sup>10</sup>**

Das trotz zahlreicher Änderungen noch heute geltende Strafgesetzbuch (Gesetz Nr. IV. von 1978) trat im Jahre 1979 in Kraft. Über Strafrechtsreformen kann man daher erst ab Ende der 1980er Jahre, ab dem Zeitpunkt der politischen Wende sprechen. Zu dieser Zeit hatte der Gesetzgeber die große Aufgabe zu erfüllen, das Strafrecht rechtsstaatlichen Anforderungen anzupassen. In den 1990er Jahren sind mehrere bedeutungsvolle StGB-Novellen verabschiedet worden, die zu wichtigen Änderungen führten. Es ist aber auch zu bemerken, dass seit den 1990er Jahren die Strafgesetzgebung – unabhängig von Regierungswechseln – immer hektischer wurde und neben größeren Novellen auch zahlreiche kleinere Modifikationen im ungStGB durchgeführt wurden. Unter diesen waren auch solche, die lediglich kurze Zeit in Kraft waren. Die sprunghafte Gesetzgebung erschwert die Aufgabe des Rechtsanwenders; teilweise ist es kompliziert, das anzuwendende Recht zu finden. Mit fünf Änderungsgesetzen war 1993 der „Höhepunkt der Strafgesetzgebung“ erreicht, aber auch die Jahre 1998 und 2001 sind mit jeweils vier Modifikationsgesetzen erwähnenswert.

### **5.1 Gesetzesänderungen seit 1993**

Nachfolgend werden zunächst einige besonders wichtige Änderungen vor 1990 behandelt. Danach wird ausführlicher auf die Strafgesetzgebung der vergangenen 10 Jahre eingegangen. Es sollen aber nicht nur Reformen dargestellt werden, die Verschärfungen nach sich zogen, sondern vielmehr ein komplexes Bild gezeichnet werden, um Schwankungen in der Kriminalpolitik und der Strafgesetzgebung aufzuzeigen.

Die Abschaffung der Sicherungsverwahrung im Dezember 1989 durch das Gesetz Nr. LIV kann als wichtiger Schritt angesehen werden. Die Sicherungsverwahrung wurde im ungStGB als Maßregel bezeichnet, obwohl sie inhaltlich einer Strafe gleich kam. Das Gericht konnte die Sicherungsverwahrung gegen einen mehrfachen Rückfalltäter neben einer unbedingten Freiheitsstrafe anordnen. Sie musste nach der Verbüßung der Freiheitsstrafe vollzogen werden. Ihre Höchstdauer betrug fünf Jahre. Sowohl die theoretische Begründung als auch

---

10 Zu einem Überblick siehe: Nagy 1993, S. 313-339.

die praktische Anwendung dieser Maßregel wurden heftig kritisiert und haben 1989 zur endgültigen Abschaffung geführt.

Die Todesstrafe war als schwerste Strafe im ursprünglichen Sanktionensystem des ungStGB von 1978 vorgesehen und wurde nur selten angewendet (1980: 5; 1985: 2; 1986: 1; 1987: 5; 1988: 3; 1989: 1). Im Juni 1989 wurde zunächst der Anwendungsbereich der Todesstrafe erheblich eingeschränkt, bevor diese heftig umstrittene Sanktion dann durch einen Beschluss des ungarischen Verfassungsgerichts vom Oktober 1990 endgültig für verfassungswidrig erklärt wurde. Durch diese Entscheidung wurde dem Parlament die gesetzliche Abschaffung der Todesstrafe abgenommen.

Wie bereits erwähnt, wurden in den Folgejahren zahlreiche Änderungen vorgenommen. Die wichtigsten Modifikationen durch das *Gesetz Nr. XVII 1993*:

- Das Mindestmaß der zeitigen Freiheitsstrafe wurde von 3 Monaten auf einen Tag herabgesetzt.
- Die gemeinnützige Arbeit wurde als selbständige Hauptstrafe geregelt und die verschärfte Besserungs-Erziehungsarbeit bzw. die Besserungs-Erziehungsarbeit an einem zugewiesenen Arbeitsplatz wurden abgeschafft.
- Die Möglichkeit der selbständigen Anwendung von Nebenstrafen wurde erweitert. Auch bei Straftaten, bei denen die Höchstdauer der Freiheitsstrafe nicht mehr als drei Jahre beträgt, wurde die selbständige Anwendung einer Nebenstrafe statt einer Hauptstrafe ermöglicht.
- Die Anwendung der Strafmilderungsregel nach § 87 wurde nicht mehr auf Ausnahmefälle beschränkt.
- Die neuen Bestimmungen des § 97 verpflichten das Gericht, die Strafe gegen Mehrfach- und spezielle Rückfällige zu erhöhen.
- Der Tatbestand des Menschenraubes (§ 175a) wurde neu ins ungStGB aufgenommen.
- Bei gewalttätigen Sexualstraftaten wurden die Strafraumen erhöht und vereinheitlicht.

Die wichtigsten Modifikationen durch das *Gesetz Nr. LXXIII 1997*:

- Neue Regeln hinsichtlich der bedingten Entlassung (s. *Kap. 4.4*).
- Der Strafraumen der fahrlässigen Tötung wurde erhöht (von Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren auf Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu fünf Jahren). Auch bei einzelnen Körperverletzungstatbeständen wurde die Strafe verschärft.
- Die Begehung einer Sexualstraftat gegenüber einer Person unter 12 Jahren stellt einen neuen qualifizierenden Umstand dar.
- Der Strafraumen des Grunddelikts der Erpressung wurde gleichermaßen wie bei der fahrlässigen Tötung erhöht.

Die wichtigsten Modifikationen durch die *Verschärfungsnovelle 1998*:

- Das Mindestmaß der zeitigen Freiheitsstrafe wurde auf zwei Monate erhöht.
- Der Kreis der die bedingte Entlassung ausschließenden Gründe wurde erweitert.
- Der Anwendungsbereich der Freistellung auf Probe („*probation*“) wurde eingeschränkt.
- Die Gerichte wurden verpflichtet, bei der Bemessung einer zeitigen Freiheitsstrafe das Mittelmaß des Strafsatzes als maßgebend anzusehen.
- Liegen die gesetzlichen Voraussetzungen vor, so ist die Straferhöhung bei der Zumessung der Konkurrenzstrafe verbindlich (sog. *Asperation*). Der Anwendungsbereich der Gesamtstrafe wurde eingeschränkt.
- Die Regeln der Strafmilderung wurden verschärft, in mehreren Fällen wurde die Möglichkeit der Strafmilderung gesetzlich ausgeschlossen.
- Die Regeln der Strafaussetzung zur Bewährung (im Sinne des französischen „*sursis*“) wurden verschärft, der Kreis der Ausschließungsgründe wurde erweitert.
- Die Tötung einer Person unter 14 Jahren stellt einen neuen schweren Fall der Tötung dar. Die Tötung eines Neugeborenen wurde aber gleichzeitig als privilegierter Fall ins ungStGB aufgenommen.
- Sowohl bei der Tötung als auch beim Raub wird die Begehung gegen eine Amtsperson als Strafschärfungsgrund beurteilt.
- Menschenhandel (§ 175B) wurde als neuer Tatbestand ins ungStGB aufgenommen.
- Korruptionsdelikte in internationalen Beziehungen sind nunmehr strafbar. Sie werden in einem neuen Unterabschnitt erfasst.

Die wichtigsten Modifikationen durch das *Gesetz Nr. CXX 1999*:

- Der Strafraum für die schwersten Fälle von Diebstahl, Unterschlagung und Betrug wurde auf Freiheitsstrafe von fünf bis zu zehn Jahren erhöht. Gleichzeitig wurden auch strafrechtsrelevante Wertgrenzen wesentlich erhöht.<sup>11</sup>
- Der Strafraum der Vorbereitung einer Tötung wurde erhöht (von Freiheitsstrafe bis zu 3 Jahren auf Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren).

---

11 Bei Straftaten gegen das Eigentum (z. B. Diebstahl, Unterschlagung, Betrug usw. nicht aber Raub oder Erpressung, da diese ein Gewaltelement enthalten) hängt die Abgrenzung einer außerstrafrechtlichen Ordnungswidrigkeit von einer Straftat vom Wert des Tatobjekts oder von der Größe des verursachten Schadens im konkreten Fall ab. Die strafrechtsrelevante Wertgrenze liegt generell bei 10.000 Ft (~ 40,- €), nur über diesem Wert (also ab 10.001 Ft) wird eine Straftat verwirklicht.

Die wichtigsten Modifikationen durch das *Gesetz Nr. CXXI 2001*:

- Wird ein Mehrfachrückfälliger zur Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren verurteilt, muss die Strafe im Zuchthaus, d. h. in der strengsten Vollzugsstufe vollstreckt werden.
- Für den Fall der Strafbegehung im Rahmen einer kriminellen Organisation sind neue, strenge Strafschärfungsbestimmungen ins Gesetz aufgenommen worden.
- Zahlreiche neue Tatbestände wurden geschaffen: z. B. Verfahrens- und Vollstreckungsvereitelung; neue Bestechungstatbestände; Computerstraftaten; Straftaten gegen die finanziellen Interessen der Europäischen Union;

Die wichtigsten Modifikationen durch die *liberalisierende Novelle 2003*:

- Bestimmte, die bedingte Entlassung und die Strafaussetzung zur Bewährung ausschließende Gründe sind entfallen.
- Die Strafmilderungsregeln wurden wiederhergestellt, Verschärfungen von 1998 wurden abgeschafft.
- Die Möglichkeit der Anwendung der Freistellung auf Probe wurde deutlich erweitert.
- Die an das Mittelmaß gebundene Strafzumessung wurde abgeschafft.
- Die Privilegierung der Tötung eines Neugeborenen wird außer Kraft gesetzt.

Durch das *Gesetz Nr. IV vom 2004* wurde die Tierquälerei als neuer Straftatbestand aufgenommen. Seitdem wurden zahlreiche StGB-Modifikationen erlassen, die vor allem kleinere oder technische Änderungen beinhalteten. Die Regelung der Führungsaufsicht wurde präzisiert, neue Straftatbestände wurden eingefügt (z. B. Wucher nach § 330/A) und Vorbereitungshandlungen bei mehreren Straftaten kriminalisiert.

## 5.2 Entwicklung der Drogenpolitik

### 5.2.1 Drogenproblem in Ungarn<sup>12</sup>

In den 1990er Jahren hat sich das Erscheinungsbild des Drogenproblems erheblich verändert.

Cannabiskonsum und der Verbrauch synthetischer Drogen dominieren. Bis 2001 haben 6,4% der erwachsenen Bevölkerung (18-65) bereits Drogen probiert oder gelegentlich konsumiert. Im Jahre 2005 betrug dieser Wert sogar 11%. In

---

12 Siehe Report to the EMCDDA (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction) by the REITOX National Focal Point: Hungary Drug Situation 2001.



Anstalten des Gesundheitswesens wurden im Zusammenhang mit dem Drogenkonsum im Jahre 1999: 12.765, 2000: 12.789, und 2001: 12.049 Personen behandelt. Davon konsumierten im Jahre 2001 23,6% Betäubungsmittel (Heroin, Kokain, Amphetamin). Im Jahr 2000 wurden 37 und 2001 40 Todesfälle im Zusammenhang mit illegalem Drogenkonsum (Opiaten, Heroin) registriert.

### *5.2.2 Kriminalpolitische Tendenzen*

Die ungarische Kriminalpolitik bezüglich der Drogenproblematik hat sich in den letzten 15 Jahren mehrfach grundlegend geändert. Drogenpolitische Richtungswechsel spiegelten sich immer auch im positiven Recht wieder. In den Jahren 1993, 1998 und 2003 hat das „Drogenstrafrecht“ erhebliche Veränderungen erfahren.

Die Modifikationen 1993 zielten überwiegend darauf ab, bei Bagatelldelikten, welche im Zusammenhang mit Drogenkonsum stehen, Diversionen zu nutzen. Durch die Gesetzesänderung von 1998 ist jedoch wiederum eine rigide Drogenpolitik gegenüber Konsumenten durchgesetzt worden. Nur Drogenabhängige konnten die Möglichkeit der Diversion in Anspruch nehmen. Im Jahr 2003 hat der Gesetzgeber den 1998 verlassenem kriminalpolitischen Weg jedoch wieder eingeschlagen. Seitdem gilt auch in Ungarn das Prinzip „*Therapie statt Strafe*“.

Unumstritten ist in der ungarischen Drogenpolitik, dass gegen Täter von Straftaten im Zusammenhang mit dem Anbieten von Betäubungsmitteln (z. B. Herstellung, Handel etc.) verschärft vorgegangen werden soll. Dieses Ziel wird durch die Möglichkeit harter Sanktionen verwirklicht. Für qualifizierten Drogenhandel kann sogar eine lebenslange Freiheitsstrafe verhängt werden. Am 5.12.2000 wurde vom Parlament die „Nationale Strategie zur Drogenbekämpfung“ beschlossen, die ein multidisziplinäres Vorgehen bezüglich des Drogenproblems vorsieht, dabei aber das Gleichgewicht zwischen Maßnahmen der Anfrage- und Angebotsminderung sichert. Zu einer Verschärfung hat die Entscheidung Nr. 54 des ungarischen Verfassungsgerichts aus dem Jahre 2004 geführt, in der ein wesentlicher Teil der Diversionsvorschriften für verfassungswidrig und nichtig erklärt wurden.

### *5.2.3 Strafrechtliche Vorschriften*

Die Drogendelikte sind im ungStGB in den §§ 282-283a geregelt. Nach der Konzeption dieser Regelungen ist zwischen zwei Hauptformen der Straftaten zu unterscheiden. Dies sind einerseits die Straftaten im Zusammenhang mit der Beschaffung und dem Besitz (Herstellung, Anbau, Erwerb, Besitz, Einfuhr, Ausfuhr, Durchfuhr), die milder bestraft werden und zum anderen diejenigen bezüglich der Verbreitung (Anbieten, Übergabe, Inverkehrbringen, Handel), die

strenger sanktioniert werden. Der Konsum selbst wird nicht ausdrücklich als Straftat bezeichnet.

Es handelt sich um eine qualifizierte Straftat, wenn Personen unter 18 Jahren der Zugang zu Betäubungsmitteln ermöglicht wird bzw. wenn die Straftat gewerbsmäßig, in einer Bande oder mit erheblichen Mengen begangen wird. Weiterhin wird die Begehung in speziellen Räumlichkeiten (oder in deren Nähe) strenger bestraft. Hierzu zählt die Begehung in Gebäuden der Ausbildung, der Kindererziehung, kultureller Aktivitäten, der Armee, der öffentlichen Gewalt oder des Strafvollzugs.

Geringe Mengen an Betäubungsmitteln privilegieren die Straftat. Drogenabhängigen Tätern bestimmter Delikte und Tätern bagatellhafter Drogendelikte (z. B. geringe Menge, Eigengebrauch) steht die Diversionsmöglichkeit gemäß § 283 ungStGB zur Verfügung. Damit das Strafverfahren eingestellt wird, muss sich der Täter bereit erklären, bis zum Ergehen des Urteils in erster Instanz mittels eines Dokuments nachzuweisen, dass er mindestens sechs Monate lang an einer fortlaufenden Behandlung (z. B. mit dem Ziel, die Abhängigkeit zu heilen oder den Drogengebrauch einzustellen) teilnimmt. Die Strafbarkeit entfällt, wenn die Teilnahme nachgewiesen wird.

### 5.3 Entkriminalisierungstendenzen

In Ungarn sind derzeit keinerlei Entkriminalisierungstendenzen zu sehen, vielmehr sieht man sich mit einer Kriminalisierungswelle konfrontiert. Die Entwicklung der Technik, der Kampf gegen Korruption, die steigende Wirtschaftskriminalität und die Anforderungen der Europäischen Union haben zur Schaffung neuer Straftatbestände geführt (vgl. zu Gesetzesreformen *Kap. 5.1.*). Zur Entkriminalisierung durch den Gesetzgeber können nur wenige Beispiele aufgeführt werden, so sind z. B. Tatbestände unter den politischen Straftaten (Straftaten gegen den Staat) endgültig aufgehoben worden. Wenn es um Entkriminalisierung geht, ist auch das Phänomen der „negativen Rechtsetzung“ durch das Verfassungsgericht zu erwähnen. Mehrere Straftaten wurden vom Verfassungsgericht für verfassungswidrig erklärt und endgültig abgeschafft (z. B. Missbrauch von Leistungssteigerungsmitteln, homosexuelle Handlungen mit einer Person unter 18 Jahren etc.).

### 5.4 Haftvermeidung durch Ausweitung von Alternativen zur Freiheitsstrafe

Auch das ungarische Strafrecht kennt mehrere Alternativen zur Freiheitsstrafe: Die zwei anderen Hauptstrafen, die selbständig anwendbaren Nebenstrafen und bestimmte Maßregeln.

Das Gesetz bestimmt *alternative Strafsätze* in zahlreichen Tatbeständen, d. h. gemeinnützige Arbeit und Geldstrafe werden neben Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder bis zu zwei Jahren als Alternative geregelt. Wird eine Straftat ausschließlich mit Freiheitsstrafe bedroht (Freiheitsstrafe nicht über fünf Jahren), kann durch die Anwendung der Strafmilderungsregel (§ 87 ungStGB) gemeinnützige Arbeit oder Geldstrafe verhängt werden.

Der Anteil der *gemeinnützigen Arbeit* in der Verurteilungspraxis ist seit 1993 langsam gestiegen, aber weiterhin gering (2002: 4,4%; 2003: 4,3%; 2007: 6,4% vgl. oben *Tab. 8*). Es ist eine große Herausforderung, die Vollstreckungsbedingungen dieser Sanktion zu verbessern, um die Anwendung zu erweitern. Zur richtigen und häufigeren Anwendung der gemeinnützigen Arbeit wäre nötig, dass sie gegen den entsprechenden Täterkreis verhängt wird. Der Ausgangspunkt bei der Forderung nach einem „entsprechenden Täterkreis“ ist, dass der Zweck dieser Sanktion nicht in der Erziehung zur Arbeit besteht, sondern dass der Täter seine Straftat durch die gemeinnützige Arbeit gegenüber der Gemeinschaft wiedergutmacht. Um hierhin zu gelangen, ist eine Einstellungsänderung bei der Justiz erforderlich.

Seit Ende der 1980er Jahre ist die Geldstrafe die am häufigsten verhängte Sanktion, deren Anteil sich in den vergangenen Jahren zwischen 44,9% (2003) und 49,9% (1995) bewegte. Die Tendenz ist aber sinkend (vgl. oben *Tab. 8*). Erwähnenswert ist zudem, dass im ungStGB von 1978 unter deutschem und österreichischem Einfluss die Geldstrafe nach dem Tagessatzmodell ausgestaltet wurde.

Im Hinblick auf die Anwendung beider Sanktionen ist zu berücksichtigen, dass der Arbeitspflicht in vielen Fällen nicht nachgekommen sowie die verhängte Geldstrafe nicht bezahlt wird und dadurch die Zahl der Gefangenen, infolge der Umwandlung in Ersatzfreiheitsstrafen gestiegen ist. In Zukunft wäre es erforderlich, ein Stufensystem der Umwandlung einzuführen, d. h. die nicht geleistete gemeinnützige Arbeit nicht automatisch und sofort in Freiheitsstrafe, sondern im ersten Schritt in eine Geldstrafe umzuwandeln und umgekehrt. Bei beiden Sanktionen sollte nur im zweiten Schritt die Umwandlung in eine Freiheitsstrafe ermöglicht werden.

Von den sechs *Nebenstrafen* des ungarischen Sanktionssystems sind die vier folgenden selbständig anstelle der Verhängung einer Hauptstrafe anwendbar: Berufsverbot, Fahrverbot, Aufenthaltsverbot und die Landesausweisung. Die gesetzlichen Bedingungen bezüglich ihrer selbständigen Anwendung sind in § 88 geregelt: Eine Nebenstrafe kann selbständig anstelle einer Hauptstrafe angewendet werden, wenn die Höchstdauer der Freiheitsstrafe im Strafsatz nicht mehr als drei Jahre beträgt und der Zweck der Strafe auch ohne sie erreicht werden kann. Anstatt einer Hauptstrafe kann aber nur eine Nebenstrafe verhängt werden. Diese Regelung, die im Verhältnis zu früheren Vorschriften eine erweiterte Anwendung ermöglicht, trat 1993 in Kraft.

Unter den Maßregeln ist die *Freistellung auf Probe* („*probation*“) als echte Alternative zur Freiheitsstrafe anzusehen. Durch die Verschärfungsnovelle 1998 wurde der Anwendungskreis dieser Sanktion eingeschränkt, jedoch mit dem Gesetz Nr. II. 2003 die vorherige Regelung wiederhergestellt. Gemäß der geltenden Vorschrift des § 72 kann das Gericht die Verhängung der Strafe wegen einem Vergehen oder einem mit Freiheitsstrafe von nicht mehr als drei Jahren bedrohtem Verbrechen<sup>13</sup> zur Bewährung aussetzen, wenn die begründete Annahme besteht, dass der Zweck der Strafe auch auf diese Weise erreicht werden kann. Von der Möglichkeit der Freistellung auf Probe sind mehrfach rückfällige Täter ausgeschlossen. Die Bewährungszeit kann sich von einem Jahr auf bis zu drei Jahre erstrecken und ist in Jahren festzulegen.

Obwohl die *Strafaussetzung zur Bewährung* aus kriminalpolitischen Gesichtspunkten als eine selbständige Sanktionsform angesehen werden kann, ist sie als Vollstreckungsmodifikation der Strafe im ungStGB geregelt (im Sinne des französischen „*sursis*“). Die grundlegenden Bedingungen der Anordnung der Strafaussetzung zur Bewährung sind seit der Urfassung des ungStGB von 1978 dieselben. Gemäß § 89 können die Vollstreckung der Freiheitsstrafe, die ein Jahr nicht übersteigt, oder die Geldstrafe zur Bewährung ausgesetzt werden, wenn – unter Berücksichtigung der persönlichen Umstände des Beteiligten – begründet anzunehmen ist, dass der Zweck der Strafe auch ohne deren Vollstreckung erreicht werden kann. In besonders zu würdigenden Fällen kann auch die Vollstreckung der Freiheitsstrafe, die ein Jahr überschreitet, aber nicht höher als zwei Jahre ist, ausgesetzt werden. Im Unterschied zur Freistellung auf Probe sind mehrfach rückfällige Täter von der Anwendungsmöglichkeit dieser Sanktion seit dem 1.3.2003 nicht mehr ausgenommen.

Sowohl mit der Freistellung auf Probe als auch mit der Strafaussetzung zur Bewährung kann die Aufsicht durch einen Bewährungshelfer (als Maßregel) verknüpft werden. Wird der zu diesen Sanktionen Verurteilte rückfällig, muss er unter die Aufsicht eines Bewährungshelfers gestellt werden. Diese Maßregel wird vom Bewährungshilfedienst vollstreckt, dessen Organisation Mitte 2003 umstrukturiert worden ist. Es ist neben dem Justizministerium ein Landesamt für Bewährungshilfe eingerichtet worden. Ein neu ausgestaltetes, einheitliches, d. h. sowohl für Jugendliche als auch für Erwachsene zuständiges Dienstnetz ist auf Komitatsebene (Regionale Verwaltungseinheit) seit Mitte 2003 tätig. Mit dieser Umorganisation sind große Erwartungen verbunden, da die Bewährungshilfe eine große Rolle in der Haftvermeidung spielen kann und sollte.

---

13 Auch im ungarischen Strafrecht gibt es eine Dichotomie bezüglich der Aufteilung der Straftaten nach ihrem Gewicht. Straftaten sind entweder Verbrechen oder Vergehen. Verbrechen sind vorsätzliche Straftaten, die mit Freiheitsstrafe über 2 Jahren bedroht sind. Alle anderen Straftaten, d. h. fahrlässige Straftaten und solche vorsätzlichen Straftaten, die mit Freiheitsstrafe von nicht mehr als zwei Jahren bedroht werden, sind Vergehen (§ 11 ungStGB).

## 6. Einstellung zu Strafen, Sanktionsbedürfnisse der Bevölkerung und die Rolle der Massenmedien

Die Einstellung zur Kriminalität in der Bevölkerung kann anhand einer Meinungsumfrage aus dem Jahr 1998 von *József Kó* wie folgt zusammengefasst werden (vgl. *Kó* 1998, S. 20-47).

Die ungarische Bevölkerung ist weitgehend uninformiert über die jährliche *Gesamtzahl an Straftaten*. Ein wesentlicher Teil der Befragten hat nicht einmal eine Schätzung geben können (34,6%). Unter allen Befragten liegt der Anteil der Personen, die eine annehmbare Antwort geben konnten, bei 11,3%.

Die Mehrheit der Befragten (60,6%) ist unzufrieden mit der Kriminalitätssituation Ungarns im internationalen Vergleich. Aufgrund internationaler Angaben ist demgegenüber festzustellen, dass Ungarn zu den europäischen Ländern gehört, in denen die Kriminalität geringer verbreitet ist. Ungarn ist im unteren Drittel der europäischen Skala zu finden. Die Bevölkerung nimmt diese relativ gute Lage allerdings nicht wahr, wie die Ergebnisse der Umfrage zeigen. Die Mehrheit (55,2%) sieht die heimischen Kriminalitätsverhältnisse als schlecht oder sehr schlecht an. 70% sind der Meinung, dass sich die Kriminalitätssituation in den vergangenen fünf Jahren verschlechtert oder sogar in erheblichem Maße verschlechtert hat. 73% der Befragten erwarten auch keine Verbesserung. Sie fürchten sogar einen weiteren Anstieg der Straftaten in der Zukunft.

Bezüglich der Antworten zur Frage der Verantwortlichkeit für Kriminalität können interessante Schlussfolgerungen gezogen werden. 41% der Befragten hält die Staatsführung für die gegenwärtigen Verhältnisse für verantwortlich. 56% der Befragten sind mit der kriminalpräventiven Tätigkeit der Regierung unzufrieden. Bedenklich ist, dass eine nicht unwesentliche Gruppe (20%) vorhanden ist, die den Grund für die Verschlechterung der Kriminalitätssituation in einer diskriminierten Minderheit der Gesellschaft sehen (am häufigsten sind Sinti und Roma, aber auch Drogenkonsumenten und Arbeitslose genannt worden).

Nach der Untersuchung des Phänomens der Kriminalitätsangst kann die Bevölkerung in drei Gruppen aufgeteilt werden. Die erste ist die Gruppe der „Fürchtenden“ (ungefähr 20%). Diese halten die Lage für unerträglich schwierig und sind außerordentlich unzufrieden mit der Tätigkeit der Strafverfolgungs- und Justizorgane. Ein großer Teil dieser Menschen ist bereits Opfer einer Straftat geworden. So ist verständlich, dass sie sich sogar während ihrer alltäglichen Tätigkeiten von Kriminalität bedroht fühlen. Die zweite, entgegengesetzt empfindende Gruppe der „Annehmenden“ hält die Kriminalitätssituation zwar nicht für gut aber auch nicht für schwierig. Der große Unterschied zur Gruppe der „Fürchtenden“ liegt in der Problematik der persönlichen Betroffenheit. Die „Annehmenden“ fühlen sich überhaupt nicht von der Kriminalität betroffen, sie betrachten die Kriminalität als ein Problem anderer. Die Mehrheit der Menschen (60%) gehört zur „Gruppe der Mitte“ zwischen den zwei extremen Gruppen.

Interessant ist, dass auf die Frage „*Was halten sie für das größte Problem des Landes?*“, nur 4,8% der Befragten „die Kriminalität“ als Antwort gaben (vgl. oben 3.5 und *Tab. 4*). Kriminalität stellt somit heute kein Alltagsproblem für die Mehrheit der ungarischen Bevölkerung dar.

Durch die politische Wende wurden auch die Medien befreit. Sie konnten die Kontrolle des Parteistaates ablegen und haben eine entscheidende Rolle in der Gestaltung der öffentlichen Meinung gewonnen. Es ist aber auch in Ungarn nachzuweisen, dass in der Herausbildung der Kriminalitätsfurcht die Medien nur dann und in dem Maße eine Rolle spielen, in dem die Berichte mit der Gesellschaftslage und sozialen Situation des Empfängers zusammentreffen (vgl. *Korinek* 1995, S. 217).

Im Mittelpunkt des Interesses der Medien stehen Gewaltstraftaten, schwerste Wirtschaftsstraftaten sowie Straftaten gegen das Eigentum. Diese letztgenannten sind besonders in den Fällen von Interesse, in denen eine Beziehung zur Politik, zu den der Politik nahestehenden Wirtschaftskreisen oder zum öffentlichen Leben gegeben ist. Die Gewaltstraftaten und deren neue, vor den 1990er Jahren nicht bekannten, grausamen Begehungsarten (z. B. Abrechnung mit der Wirtschaftskonkurrenz oder Sektenmord) sind auch in den maßgeblichen Kriminalitätsberichten und -reportagen absolut dominierend und überrepräsentiert. Dieses unerwünschte Phänomen beeinflusst die Sanktionsbedürfnisse der Bevölkerung. Mit der Expansion der Kriminalität, der Abnahme des Sicherheitsgefühls der Menschen bzw. der zunehmenden Kriminalitätsfurcht geht auch die Forderung nach strengen, repressiven Sanktionen einher. Diese Einstellung beeinflusst wiederum die Kriminalpolitik und dient unter anderem auch als Motivation für Strafschärfungen. Im vergangenen Jahrzehnt kam es dabei zu Bestrebungen, über die Wiedereinführung der Todesstrafe ein Referendum abzuhalten. Diese Frage wurde sogar im Wahlkampf sowohl 1998 als auch 2002 diskutiert.

## **7. Aktuelle weitere Reformbestrebungen und die StGB-Novelle von 2009**

Im Frühling 2001 ist im Justizministerium ein Kodifikationsausschuss ins Leben gerufen worden. Dessen Aufgabe ist es, die umfassende Neukodifikation des ungStGB vorzubereiten. Bezüglich der Kodifikationsarbeiten sollen hier die Modifikationen hervorgehoben werden, die u. a. die Reduzierung der Überbelegung, sowie die Haftvermeidung zum Ziel haben können.<sup>14</sup>

---

14 Im Bereich der Haftvermeidung gibt es zwei Empfehlungen des Europarates, die auch in Ungarn als maßgebend anzusehen sind: Recommendation (99) 22 concerning prison overcrowding and prison population inflation; Recommendation R (2000) 22 on improving the implementation of the European rules on community sanctions and measures. Siehe dazu *Juhász* 2002 S. 85-94.

Obwohl die lebenslange Freiheitsstrafe keine wahrnehmbare Wirkung auf die Zahl der Gefangenen ausübt, soll hier erwähnt werden, dass die endgültige Abschaffung der tatsächlich lebenslangen Freiheitsstrafe und die Neuregelung der bedingten Entlassung erforderlich sind. Vor kurzem haben Anwälte einen Antrag beim Verfassungsgericht eingereicht, um die tatsächlich lebenslange Freiheitsstrafe für verfassungswidrig erklären zu lassen.

Die Regelung der bedingten Entlassung bei zeitiger Freiheitsstrafe erfordert gleichfalls eine Modifikation. Der tatsächlich zu verbüßende Teil der Freiheitsstrafe soll gemindert und die Möglichkeit der Entlassung nach der Verbüßung der Hälfte oder höchstens zwei Drittel der Strafe allgemein anerkannt werden.

Die gemeinnützige Arbeit als Hauptstrafe soll auch in Zukunft aufrechterhalten werden. Allerdings soll sie im Unterschied zur gegenwärtigen Situation mit der Einwilligung des Verurteilten verknüpft werden. Im Interesse der weiteren Differenzierung sollte die Strafaussetzung zur Bewährung auch bezüglich dieser Strafe ermöglicht werden. Die Beibehaltung der Geldstrafe und deren Zumessung aufgrund des Tagessatzsystems sind wünschenswert. Das Tagessatzsystem sollte ferner bezüglich der Geldnebenstrafe eingeführt werden, da diese heute noch in einer Summe bemessen wird (Summensystem).

Die bedingte Freiheitsstrafe (Strafaussetzung zur Bewährung) sollte als selbständige Sanktionsart als Hauptstrafe geregelt werden. Im Zusammenhang mit der bedingten Freiheitsstrafe wäre es wünschenswert, die Möglichkeit der Anwendung allgemein auf eine Freiheitsstrafe von höchstens zwei Jahren zu erstrecken. Die in Ungarn bisher unbekannte teilbedingte Freiheitsstrafe (nach der Terminologie des öStGB: teilbedingte Strafnachsicht; französisch: *sursis partiel*) sollte auch als selbständige Hauptstrafe ins Sanktionensystem eingeführt werden.

Unter den Maßregeln soll der Anwendungsbereich der Freistellung auf Probe (*probation*) erweitert werden. Im Gesetz Nr. II 2003 sind Bestrebungen in dieser Hinsicht zu erkennen gewesen. Auf die Umstrukturierung der Aufsichtsstellen, des Bewährungshilfedienstes und die diesbezüglichen Erwartungen wurde bereits eingegangen.

Das Errichten neuer Strafvollzugsanstalten kann ebenfalls der Reduzierung der Überbelegung dienen. Im Jahre 2002 wurde eine neue und allen europäischen Ansprüchen genügende moderne Anstalt für Untersuchungshaftgefangene in *Szeged* errichtet. Dies war von großer Bedeutung für die Verringerung der Überbelegung<sup>15</sup> in dem bekannten Zuchthaus und Gefängnis von *Szeged* (sog. „*Csillag*“, „Stern“), in dem hauptsächlich lange Freiheitsstrafen vollstreckt werden. Beim Bau von neuen Vollzugsanstalten ergeben sich schwierige Finanzierungsprobleme. Trotzdem ist von der Regierung kürzlich der Entschluss gefasst

---

15 *Anmerkung der Hrsg.*: Die Belegung (errechnet nach den offiziellen Kapazitätsangaben) lag im September 2008 bei 118,5 (World Prison Brief, CPS). Für September 2007 wird sie in der Statistik des Europarates (SPACE I) mit 132,5 angegeben.

worden, zwei neue Vollzugsanstalten durch die Einbeziehung von Privatkapital zu errichten. Es ist aber nicht zu vergessen, dass dies, obwohl das Errichten von neuen Instituten das Problem der Überbelegung mindert, gleichzeitig auch zum Anstieg der Gefangenzahl und zur Expansion des Strafvollzugswesens führen kann.

Nach einer jüngst verabschiedeten StGB-Novelle (Gesetz Nr. LXXX vom 2009) wird ab Mai 2010 das Sanktionensystem teilweise umstrukturiert, indem die Mehrheit der Nebenstrafen als Hauptstrafe geregelt wird. Es bleiben insgesamt zwei Nebenstrafen im Gesetz, die nicht selbständig, sondern nur neben Freiheitsstrafe verhängt werden können: das Verbot der Beteiligung an öffentlichen Angelegenheiten und das Aufenthaltsverbot.

Die erwähnte Novelle dient im Endeffekt vor allem der Verschärfung. Sie beinhaltet eine wesentlich härtere Bestrafung der Rückfalltäter, die Gewaltstraftaten begehen. Leider muss festgestellt werden, dass ein großer Teil der oben dargelegten Reformbestrebungen durch die neue Novelle nicht verwirklicht wurde. Das Institut und die Regeln der tatsächlich lebenslangen Freiheitsstrafe wurden aufrechtgehalten. Die Bedingungen der bedingten Entlassung, d. h. vor allem der zu verbüßende Mindestteil der Freiheitsstrafe vor der bedingten Entlassung wurden nicht gemindert. Die Geldnebenstrafe wird nicht mehr als Nebenstrafe geregelt, aber es besteht immer noch die Möglichkeit, eine Geldstrafe als Nebenstrafe zu verhängen. Die bedingte Freiheitsstrafe wird auch weiterhin nicht als selbständige Strafe behandelt, sondern als eine Vollzugsmodifikation der Freiheitsstrafe. Als Erfolg ist anzusehen, dass die teilbedingte Freiheitsstrafe, obwohl nicht als selbständige Strafe, ins StGB eingefügt wurde.

## Literatur:

*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (2001): Report to the EMCDDA by the REITOX National Focal Point (Hungary Drug Situation), [http://www.emcdda.europa.eu/publications/searchresults?action=list&type=PUBLICATIONS&SERIES\\_PUB=w203](http://www.emcdda.europa.eu/publications/searchresults?action=list&type=PUBLICATIONS&SERIES_PUB=w203).*

*Juhász, Z. (2002): Az Európa Tanács két börtönügyi tárgyú ajánlásáról (Über zwei Empfehlungen zum Gefängniswesen des Europarates). Börtönügyi Szemle 4, S. 85-94.*

*Justizministerium Ungarn (2002): Kriminalität und ihre Rechtsfolgen 17: Die wegen Straftaten gegen das Eigentum verurteilten Erwachsenen 1991-2000. Budapest: Justizministerium.*

*Justizministerium Ungarn (2003): Kriminalität und ihre Rechtsfolgen 25: Die zu Freiheitsstrafe Verurteilten 1991-2000. Budapest: Justizministerium.*

*Kertész, I. (2003): A büntetés hozama és ára (Der Ertrag und der Preis der Strafe). Belügyi Szemle 1, S. 112.*



- Kó, J.* (1998): Vélemények a bűnözésről (Egy közvélemény-kutatás tanulságai) Meinungen über die Kriminalität (Die Lehren einer Meinungsbefragung). *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXXV*, S. 20 ff.
- Kó, J.* (1999): A bűnügyi statisztika és a bűnügyi helyzet változása (Die Änderung der Kriminalstatistik und der Kriminalitätsslage). *Kriminológiai és kriminalisztikai tanulmányok XXXVI*, S. 13-34.
- Korinek, L.* (1995): *Félelem a bűnözéstől* (Kriminalitätsfurcht). Közgazdasági és Jogi Könyvkiadó. Budapest, S. 217.
- Lőrincz, J., Nagy, F.* (1997): Börtönügy Magyarországon (Gefängniswesen in Ungarn) 1997, S. 71-75.
- Lőrincz, J.* (2003): Büntetőpolitika és büntetés-végrehajtás a rendszerváltozáson innen és túl (Kriminalpolitik und Strafvollzug vor und nach der Wende). *Börtönügyi Szemle 1*, S. 27 ff.
- Nagy, F.* (1993): Arten und Reform punitiver und nicht-punitiver Sanktionen in Ungarn. In: Eser, A., Kaiser, G., Weigend, E. (Hrsg.): Von totalitärem zu rechtsstaatlichem Strafrecht. Freiburg, i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, S. 313-339.
- Nagy, F.* (2001): Hungary. In: van Zyl Smit, D., Dünkel, F. (Hrsg.): Imprisonment today and tomorrow. 2. Aufl., Deventer: Kluwer, S. 351-372.
- Statistische Jahrbücher (KSH)*: Központi statisztikai Hivatal (Zentrales Statistisches Amt Ungarn): <http://portal.ksh.hu/>.

## **Teil III:**

# **Übergreifende und zusammenfassende Analysen**



# Die soziale Realität in Europa: Ausgewählte Indikatoren und Einstellungen in der Bevölkerung

*Christine Morgenstern*

## 1. Einführung

Während es in Europa mancherorts nur wenige Diskussionen um den Zusammenhang von Sozialpolitik und Strafvollzug<sup>1</sup> gibt (vgl. hierzu den Beitrag von *Pilgram* zu Österreich in diesem Band), sind in anderen Staaten mehr oder weniger systematische Versuche gemacht worden, bestimmte sozio-ökonomische Faktoren mit der Entwicklung von Gefangenenzahlen in Bezug zu setzen. Abgesehen von der bekannten Literatur aus dem angelsächsischen Raum<sup>2</sup> sind diese Bemühungen besonders im skandinavischen Raum weit gediehen (vgl. hier die Beiträge von *von Hofer* zu Schweden und *Lappi-Seppälä* zu Skandinavien und im internationalen Vergleich). Die zur Ermittlung möglicher Einflussfaktoren herangezogenen Daten variieren allerdings. Im weltweiten Vergleich wird oft auf den Human Development Index der Vereinten Nationen<sup>3</sup> Bezug genommen. Das ist jedoch wegen der sehr groben Indikatoren (Säuglingssterblichkeit, Alphabetisierungsrate etc.) für die hier interessierenden europäischen Staaten, die sämtlich im Bereich der hochentwickelten Länder einzuordnen sind, nicht sinnvoll; feiner differenzierende Indikatoren sind notwendig.

- 
- 1 Die gleichnamige sozialhistorische Studie von *Rusche/Kirchheimer* 1939/1974 muss für diesen Bereich als Referenz genannt werden.
  - 2 Für die USA bzw. den angelsächsischen Raum z. B. *Garland* 2001; *Greenberg* 2001; *Beckett/Western* 2001; *Reiman* 2004; *Rudell* 2005; *Lacey* 2008; für Schweden: *Tham* 2005; weitere Nachweise in diesem Band bei *von Hofer* und *Lappi-Seppälä*.
  - 3 Z. B. *Rudell* 2005. Der Human Development Index wird vom *United Nations Development Programme (UNDP)* erstellt und in einem jährlich aktualisierten Bericht veröffentlicht, vgl. *UNDP* 2007, S. 229-233.

Im vorliegenden Kapitel werden vor allem Daten zur sozialen Exklusion berücksichtigt. „Soziale Exklusion“ wird verstanden als ein „dynamischer, multi-dimensionaler Prozess des gänzlichen oder teilweisen Ausschlusses aus den verschiedenen sozialen, ökonomischen, politischen oder kulturellen Systemen, die zur Integration einer Person in die Gesellschaft dienen“.<sup>4</sup> Einig ist man sich darüber, dass es sich dabei um ein kollektives Phänomen in spätmodernen Gesellschaften handelt, das auf wachsender sozialer Ungleichheit und Unsicherheit basiert, die ihrerseits mit strukturellen und sozialen Veränderungen in der Gesellschaft einhergehen. Die Konzentration auf diesen Ausschnitt aus dem Bestand sozio-ökonomischer Faktoren ist dadurch begründet, dass „soziale Exklusion“ sowohl als sozialwissenschaftliches Konzept wie auch als Politikgegenstand in der zeitgenössischen kriminologischen Forschung mit der Kriminalpolitik und hier vor allem mit der Entwicklung von Gefangenenzahlen konkret in Verbindung gebracht wird. Obwohl die Zusammenhänge im Einzelnen noch nicht feststehen, geht vor allem die kritische Kriminologie davon aus, dass soziale Exklusion auf verschiedenen Ebenen greift, eine davon ist die vielerorts „exklusiver“ werdende Kriminalpolitik und Strafrechtspraxis. Dabei ist davon auszugehen, dass eine zunehmend „exklusivere“ Gesellschaft, „die sowohl erhebliche materielle Belastungen wie auch Unsicherheit des Daseins mit sich bringt, auf Devianz mit Abgrenzung und Ausschluss reagiert“.<sup>5</sup> Verstärkte Inhaftierung kann daher als eine Folge dieses gesellschaftlichen Wandels gesehen werden. Umgekehrt setzen Gesellschaften, die weniger ausschließend sind, stärker auf Resozialisierung innerhalb der Gemeinschaft. Daten zur sozialen Exklusion sind demzufolge ebenso wie Inhaftierungsraten Gradmesser für die Fähigkeit einer Gesellschaft zur Integration möglichst aller ihrer Mitglieder, insofern ist die Frage nach parallelen Entwicklungen sinnvoll.

Im Bereich der Europäischen Union ist 2001 mit dem Ziel der einheitlichen Erfassung relevanter Daten zur sozialen Exklusion ein Set von 18 Indikatoren (die sog. „Laeken-Indikatoren“<sup>6</sup>) entwickelt worden, an denen sich die hier getroffene (allerdings beschränkte) Auswahl orientiert. Sie beinhalten neben Messgrößen für die Verteilung des Einkommens in der Bevölkerung, Armut und Armutsgefährdung sowie Arbeitslosigkeit auch Indikatoren zum Gesundheitszustand und zur Schulbildung. Für die vorliegende Studie werden ergänzend unter

4 *Bradley* 2005, S. 400 (Übersetzung der Autorin), wobei diese (Arbeits-)Definition und das Konzept als solches noch in der Diskussion stehen. Vgl. ausführlicher und besonders mit Blick auf die osteuropäischen Staaten auch *Lévay* 2007, S. 8 m. w. N.

5 *Young* 1999, S. 26.

6 Hierzu hat es lange Vorarbeiten gegeben, die Erhebungsmethoden und Indikatoren werden auch weiterentwickelt. Das bei den Treffen des Europäischen Rates in Lissabon 2000 und Laeken (bei Brüssel) 2001 diskutierte bzw. verabschiedete Set von Indikatoren basiert maßgeblich auf einer Studie von *Atkinson u. a.*, die in ihrer Endversion 2002 veröffentlicht wurde.

dem Aspekt der sozialen Kohäsion weitere demographische Daten vor allem zur Altersentwicklung und zur Entwicklung des Ausländeranteils herangezogen. Die meisten dieser Daten stammen aus nationalen amtlichen Statistiken, im Hinblick etwa auf den Gesundheitszustand spielt aber auch die in Umfragen geäußerte persönliche Einschätzung der Befragten eine Rolle. Solche persönlichen Einschätzungen werden auch verwendet, wenn es um die Ermittlung weiterer, im Zusammenhang mit der Debatte um soziale Realität und ihren Einfluss auf die Gefangenenanzahlen für besonders wichtig gehaltener<sup>7</sup> Indikatoren geht: Im Fokus stehen hierbei Erkenntnisse zum Vertrauen der Bevölkerung in staatliche Institutionen bzw. in die Mitmenschen sowie die Entwicklung der Verbrechensfurcht und der Bestrafungsvorstellungen der Bevölkerung.

Da nicht für alle an der Studie teilnehmenden Länder entsprechende Daten in den Länderkapiteln enthalten sind, will das vorliegende Kapitel Hintergrundinformationen ergänzend zur Verfügung stellen, wo möglich vergleichend und im Längsschnitt. Sie können an dieser Stelle jedoch im Hinblick auf den Zusammenhang mit der Entwicklung von Gefangenenraten nicht genauer analysiert werden, dies bleibt einzelnen Beiträgen, vor allem von *von Hofer, Lappi-Seppälä* und *Karstedt*, und dem Schlusskapitel vorbehalten. Zurückgegriffen wird vorwiegend auf Daten von *Eurostat*,<sup>8</sup> aus dem *European Social Survey* (ESS)<sup>9</sup> und dem Eurobarometer<sup>10</sup> sowie auf Datenzusammenstellungen aus dem EUSI-Projekt des *GESIS*.<sup>11</sup> Überwiegend sind in diesem Kapitel die Staaten berück-

---

7 Vgl. hierzu mit weiteren Nachweisen *Lappi-Seppälä* in diesem Band zu „Vertrauen und Legitimität“.

8 Vgl. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

9 Das ESS ist eine alle zwei Jahre durchgeführte multi-nationale Befragung, die in über zwanzig Staaten durchgeführt wird. Die erste Runde fand 2002/2003, die zweite 2004/2005, die dritte 2006/2007 statt. Näheres ist unter [www.europeansocialsurvey.org](http://www.europeansocialsurvey.org) zu finden. Die Befragung, die u. a. von der EG-Kommission gefördert wird, wird von sieben europäischen Forschungsinstitutionen aus dem Bereich der vergleichenden Sozialforschung (darunter das deutsche *Leibniz-Institut für Sozialforschung* (GESIS), <http://www.gesis.org>) durchgeführt. Sie soll sich wandelnde Einstellungen und Werte innerhalb Europas und ihre Interaktion mit sich verändernden europäischen Strukturen beobachten und interpretieren. Daneben ist beabsichtigt, die vergleichende Sozialforschung zu stärken und in ihren Methoden zu verbessern. Schließlich soll sie dazu beitragen, ein verlässliches Set an Europäischen Sozialindikatoren (einschließlich solchen zu persönlichen Einstellungen) zu entwickeln und zu testen.

10 Das Eurobarometer ist eine seit 1973 in regelmäßigen Abständen von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebene öffentliche Meinungsumfrage in den Ländern der EU. Einen Einstieg gibt die Eurobarometer-Webseite bei der EU [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm), ein deutschsprachiger Zugang zu aufbereiteten Daten findet sich bei *GESIS* a. a. O.

11 Wie oben angedeutet, wird aus der Fülle von erhobenen Daten ein verlässliches Set für die wichtigen europäischen Sozialindikatoren entwickelt. Der deutsche Beitrag hierzu

sichtigt, die in der vorliegenden Studie mit einem Länderbericht vertreten sind, darüber hinaus solche, die im Vergleich zu den anderen europäischen Staaten eine erwähnenswerte Entwicklung entweder im Hinblick auf die erfassten Daten oder auf die Gefangeneneraten genommen haben (z. B. Irland, Dänemark und Portugal). Die Datenlage ist dabei unterschiedlich gut. Zumeist liegen für die Gruppe der Staaten, die bereits vor 2004 EU-Mitglieder waren („EU 15“), Vergleichsdaten seit den 1980er Jahren, spätestens seit 1995 vor; nach und nach kamen Daten für die neuen Mitglieder hinzu. Da die jüngsten EU-Mitglieder Bulgarien und Rumänien nicht zu den hier untersuchten Staaten gehören, wird auch häufig auf die „EU 25“ Bezug genommen, um einen Durchschnittswert als Bezugsgröße zu haben. Schließlich liegen nur wenige Daten für den Teil des Kapitels vor, der sich mit den Einstellungen der europäischen Bürger befasst, da jeweils nur einzelne Erhebungswellen die hier interessierenden Themen aufgegriffen haben. Zur Veranschaulichung sind einzelne Indikatoren als Abbildungen im Text enthalten und die Tabellen mit den einzelnen Werten als Anhang zum Text beigelegt.

## 2. Soziale Indikatoren

### 2.1 Ökonomische Situation

#### 2.1.1 Einkommensverteilung

Um das Schlagwort „The rich get richer and the poor get prison“<sup>12</sup> zu überprüfen, beziehen – soweit ersichtlich – alle Autoren in ihre Überlegungen Maße zur Ermittlung von Einkommens- oder Vermögensungleichverteilungen ein. Das bekannteste, weil verbreitetste und daher am besten zu vergleichende Konzentrationsmaß ist der *Gini*-Koeffizient oder *Gini*-Index. Der Wert kann beliebige Größen zwischen 0 und 1 (bzw. 0 und 100 Prozent) annehmen. Je näher an 1 (bzw. 100) der *Gini*-Koeffizient reicht, desto größer ist die Ungleichheit.<sup>13</sup> Die hier herangezogenen Werte beziehen sich auf die Verteilung des Einkommens (*Tab. 1* und *Abb. 1*). Betrachtet man die 25 EU-Staaten gemeinsam, fällt auf, dass der über einige Jahre relativ stabile Wert von 29 oder 30 (1999-2004) da-

---

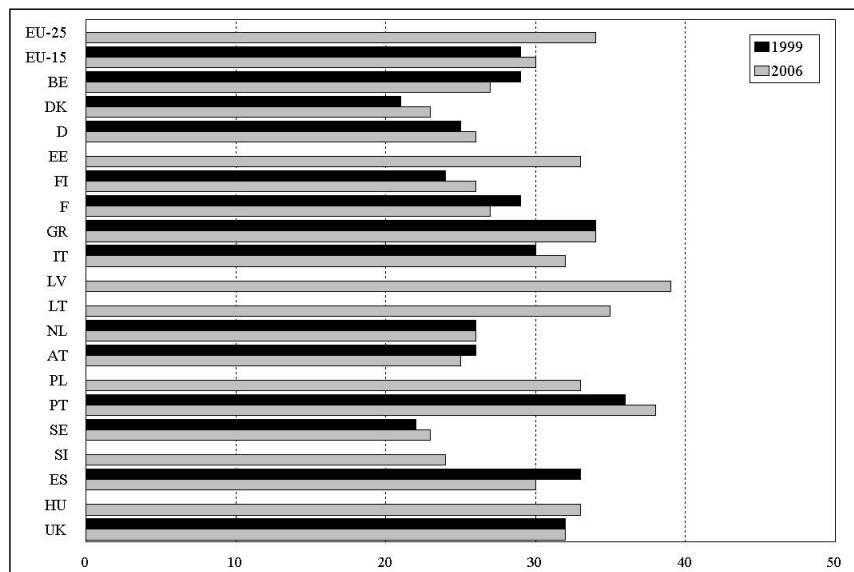
wird vom EUSI-Projekt geleistet, das von *GESIS* betreut wird. Näheres und der Zugang zu den Daten findet sich unter <http://www.gesis.org/dienstleistungen/daten/soziale-indikatoren/eusi/>. Die relevanten Daten werden immer mit der in der EUSI-Datenbank ausgewiesenen Indikatoren-Bezeichnung zitiert.

12 So der Titel eines für 2009 in der 9. Auflage erscheinenden Buches von *Jeffrey Reimann*. Er beschreibt u. a. die Zusammenhänge von Hautfarbe, Armut und Inhaftierungsrisiko (in der 7. Aufl. von *Reimann* 2004, S. 113 ff.) sowie das ungleich geringere Inhaftierungsrisiko für Angehörige des Mittelstands und Manager.

13 *UNDP* 2009.

nach deutlich anstieg – im Jahr 2005 betrug er zumindest nach den Berechnungen von *GESIS* 35, in der Datenbank von *Eurostat* ist dieser Anstieg allerdings nicht ausgewiesen. Für 2006 liegt auch der Wert für alle 27 EU-Mitgliedstaaten vor, der ebenfalls 30 beträgt.

**Abbildung 1: Gini-Koeffizient 1999 und 2006, GESIS**



Das Bild bleibt gleich, wenn man die EU 15 und die Eurozone (EU 12) ansieht, auch der *Gini*-Index der zehn neuen Mitgliedstaaten hat sich inzwischen angeglichen (zuvor lag er geringfügig höher). Zum Vergleich: Der weltweit höchste *Gini*-Index beträgt nach Berechnungen der *Weltbank*<sup>14</sup> (jeweils für das Jahr 2007) ca. 74 (Namibia), diverse lateinamerikanische Staaten liegen knapp unter 60; in den USA betrug er 41 und in der Russischen Föderation ca. 40. Der höchste *Gini*-Index in Europa wurde für die Türkei mit knapp 44 berechnet. Innerhalb der EU schwanken die Werte für 2007 zwischen 23 (Slowenien, Schweden) und 37 (Portugal). Im Zeitraum von 1995 bis 2007 war der niedrigste Wert überhaupt 21 (Schweden: 1997) und der höchste 39 (Lettland: 2006). So gibt es relativ große Unterschiede in der Einkommensverteilung in den südeuropäischen Staaten Spanien, Griechenland und Portugal mit einem Koeffizienten von zeit-

14 *United Nations Development Programme* 2009. Zu beachten ist, dass in dieser Datenzusammenstellung (Datenbasis: *Weltbank*) die Werte für die EU-Mitgliedstaaten höher ausfallen als die von *Eurostat* angegebenen.



weise um 35, das gilt teilweise auch für Italien. Ebenso weisen Irland und das Vereinigte Königreich Werte auf, die über 30 liegen. Von den neuen Mitgliedstaaten haben Polen und die baltischen Staaten relativ hohe Werte (32-35). Die niedrigsten europäischen *Gini*-Indices mit 23 bzw. 24 finden sich im Verlauf und auch aktuell in Slowenien, Dänemark und Schweden. Deutliche Schwankungen gibt es selten, tendenziell gleichen sich die Werte an: insbesondere die baltischen Staaten und Polen haben die Einkommensdisparitäten verringern können und sich so auf den EU-Durchschnitt zu bewegt; Deutschland hingegen hat einen Anstieg zu verzeichnen und erreicht 2007 den europäischen Durchschnittswert. Staaten mit traditionell geringeren *Gini*-Indices wie Dänemark und Finnland liegen noch immer unter dem europäischen Durchschnitt, die Werte stiegen aber in den vergangenen Jahren etwas an – ebenso wie zwischenzeitlich die Gefangeneneraten.

Eine alternative Methode zur Ermittlung von Verteilungsungleichheit ist die sog. „Verteilungsquintilrelation“ (Tab. 2), d. h. das Verhältnis des Gesamteinkommens von den 20% der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen (oberstes Quintil) zum Gesamteinkommen der 20% der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen (unterstes Quintil). Je höher hier der Wert, desto größer ist die Ungleichheit. Für die EU-Mitgliedstaaten lag er 2007 bei 4,8, wobei er sich insgesamt leicht erhöht hat, lediglich bei gesonderter Betrachtung der 10 neuen Mitgliedstaaten zwischen 2001 und 2007 ist zunächst ein erheblicher Anstieg, danach eine Abnahme des Wertes auf 4,7 zu verzeichnen. Zum Vergleich: Der von den Vereinten Nationen für 2007 höchste angegebene Wert liegt bei 56 (Namibia), viele mittel- und südamerikanische Staaten liegen deutlich über 20, die USA bei 8,4, Russland bei 7,6 die Türkei bei 9,3. Für unsere Stichprobe bestätigt sich hier im Wesentlichen das Bild, das mit Hilfe des *Gini*-Indexes gezeichnet wurde: Überdurchschnittliche Verteilungsungleichheiten beim Einkommen finden sich (jeweils für das Jahr 2007) in Großbritannien (5,5) und in den Mittelmeerländern (5,5 in Italien, 6 in Griechenland, 5,3 in Spanien), in den baltischen Staaten (Estland 5,5, Lettland 6,3 und Litauen 5,9) und – wieder mit dem höchsten Wert vom 6,5 – in Portugal. Die niedrigsten Werte (3,3 und 3,4) finden sich in Slowenien und Schweden. Die Entwicklung im Zeitverlauf (Daten liegen wieder für 1995 bis 2007 vor) ist zumeist uneinheitlich. Aufwärtstrends, die demnach eine ungünstige Entwicklung verdeutlichen, gab es zumindest zeitweise für Lettland, Litauen und Polen; auf niedrigerem Niveau für Dänemark, Finnland und, verstärkt in jüngerer Zeit, für Deutschland.

Insgesamt betrachtet bewegen sich die europäischen Werte aufeinander zu. Sucht man nach Parallelen zum Ausmaß und der Entwicklung von Gefangenenzahlen, so ist das Bild uneinheitlich: In der Tat weisen die europäischen Staaten mit den niedrigsten Ungleichheitswerten auch relativ niedrige Gefangeneneraten auf, umgekehrt gilt das aber nur teilweise: Insbesondere das Baltikum passt im Ländervergleich ins Bild, das gilt auch für Großbritannien. Portugal jedoch hat einen vergleichsweise hohen *Gini*-Index bei einer mittleren Gefangenenerate,

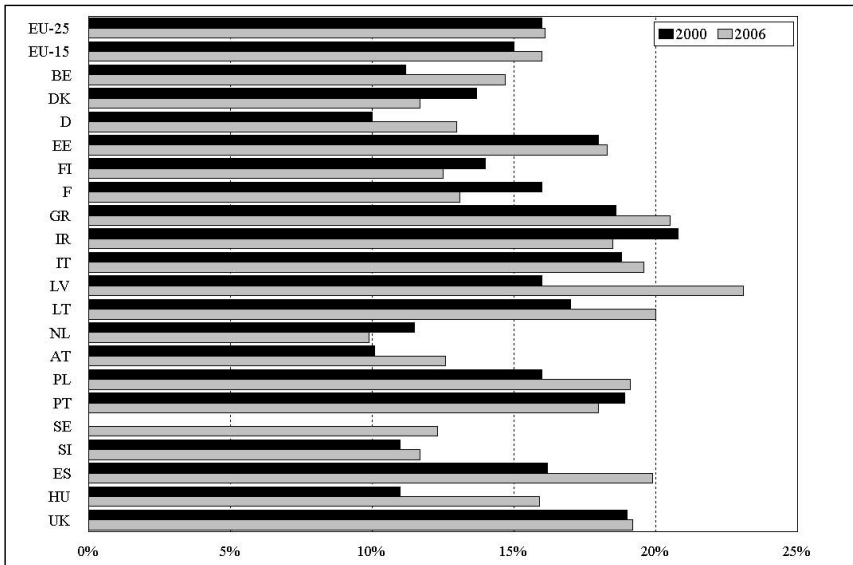
Deutschland – nimmt man die Längsschnittbetrachtung hinzu – einen steigenden *Gini*-Index bei sinkenden Gefangeneneraten.

### 2.1.2 *Armut*

Bei der Untersuchung des Zustandes einer Gesellschaft und des oben schon zitierten Satzes muss außerdem der Anteil der Armen in den Blick genommen werden – die Zunahme der Ungleichheit geht einher mit einer veränderten Einkommensschichtung, in der Regel mit der Zunahme der relativen Armut. Hier gibt es eine Reihe von Messmethoden, von denen wegen der besseren Vergleichbarkeit hier nur der Anteil der Armutsgefährdeten („*At-Risk-of Poverty-Rate*“) und der Anteil der Menschen in erwerbslosen Haushalten (als besonderes Armutsrisiko) dargestellt werden sollen. Die (hier verwendete) Armutsgefährdungsquote (*Tab. 3* und *Abb. 2*) bezeichnet den Anteil von Personen mit einem verfügbaren Äquivalenzeinkommen unter der Armutsgefährdungsschwelle, die bei 60% des nationalen verfügbaren Median-Äquivalenzeinkommens (jeweils nach Sozialtransfers) festgelegt ist. Dauerhaft armutsgefährdet ist eine Person, wenn sie im laufenden und in mindestens zwei von den drei vorangegangenen Jahren unter dieser Schwelle liegt. Vergleichsdaten liegen aus dem Zeitraum 1995-2007 vor. Der Durchschnitt liegt für die EU 25 ebenso wie für die EU 15 stets zwischen 15% und 17%. Auch für die Gruppe der zehn neuen Mitgliedstaaten (noch ohne Bulgarien und Rumänien) hat er sich ähnlich entwickelt, hier ist aber die Dynamik deutlicher: Der Durchschnittswert stieg von 14% (im Jahr 2001) auf 17% (im Jahr 2005), um dann wieder auf 15% zu sinken.

Interessant ist wieder, welche Länder vom Durchschnitt abweichen und in welchen eine besondere Dynamik zu finden ist: Der niedrigste Wert überhaupt findet sich mit 8% im Jahr 1997 in Schweden, der höchste mit 23,1% im Jahr 2006 in Lettland – beides passt auch zu den jeweiligen Gefangeneneraten. Eine Armutsgefährdungsquote von 20% und darüber wiesen im Jahr 2007 Lettland und die Mittelmeerländer Griechenland, Spanien und Italien auf. Eine kontinuierliche erhebliche Verringerung der Armutsquote über die letzten zehn Jahre ist in keinem der Staaten gelungen, eine positive Tendenz findet sich allenfalls in Großbritannien (1995: 22% – 2007: 19%), Frankreich (1995: 15% – 2007: 13%) und Portugal (1995: 21,3% – 2007: 18%). Deutliche Anstiege von einem durchschnittlichen auf einen überdurchschnittlichen Wert gab es hingegen in Litauen (2000: 17% – 2007: 19%), Irland (1995: 15% – 2007: 18%) und – vom niedrigsten auf einen nicht mehr ganz so niedrigen Wert – in Schweden (1997: 8% – 2007: 11%). Versucht man sich an der Gleichung „Mehr Arme = mehr Gefangene“, sind im Hinblick auf die Entwicklung im Längsschnitt Parallelen zur Gefangenenerate kaum zu erkennen: Für Großbritannien widersprechen sich die Befunde, in Schweden entsprechen sie sich schon eher.

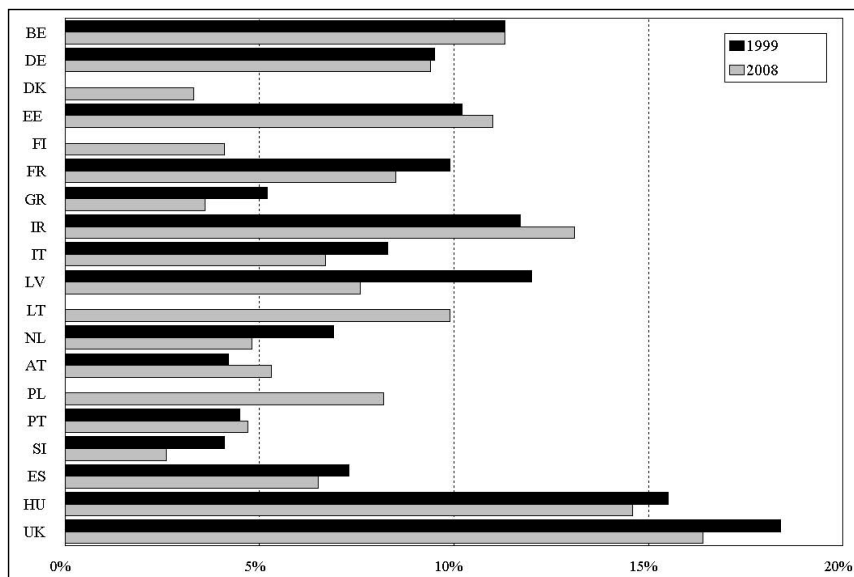
**Abbildung 2: Armutsgefährdungsquote (60%) 2000 und 2006, GESIS**



Seit 1992 liegen auch für viele EU-Staaten Angaben zum Anteil der Personen vor, die in einem Haushalt leben, in dem niemand eine Erwerbsarbeit hat (Tab. 4). Dies gilt als besonderes Armutsrisiko. Entgegen der Erwartung hat sich im Hinblick auf erwachsene Personen im Erwerbsalter hier jedoch im Zeitverlauf die Situation in den meisten europäischen Staaten nach Anstiegen Mitte/Ende der 1990er Jahre entspannt: Der Durchschnittswert für die EU 25 betrug 2007 9,2%, 2004 waren es noch 10,2%. Kontinuierlich und auch aktuell über dem Schnitt liegen z. B. Belgien (12,3%), Deutschland (9,5%), Frankreich (10,0%), Ungarn (11,9%), Polen (11,6%) und Großbritannien (10,7%). Relativ niedrig liegt der Anteil der Erwachsenen, die in erwerbslosen Haushalten leben, – anders als bei den ungünstigen Werten bei den vorgenannten Indikatoren – in Portugal mit 5,7% (dem niedrigsten aktuellen Wert, dies gilt auch für die Mittelmeeranrainer Spanien (6,2%) und Griechenland (8,0%)). Noch aussagekräftiger ist mit Blick auf die Zukunft der Anteil von Kindern in erwerbslosen Haushalten, allerdings liegen hier nicht für alle Länder in der Untersuchungsgruppe Daten vor. Wie Abb. 3 zeigt, liegt der EU-25-Durchschnitt für 2007 bei 9,3%; für die EU 15 bei 9,2%. Letzterer hat gegenüber 1999 (10,2%) deutlich abgenommen. Diese Entwicklung wird aber hauptsächlich von einigen osteuropäischen Staaten getragen – in Belgien, Deutschland (das mit 9,6% im Jahr 2007 wieder über dem europäischen Schnitt liegt), Österreich und Portugal

hat sich die Situation verschlechtert. Im Ländervergleich fallen Ungarn und Großbritannien auf: Dort lebten 2007 knapp 14% bzw. 16,7% aller Kinder in Haushalten, in denen kein Mitglied eine Erwerbsarbeit hat, wenngleich in beiden Staaten der Anteil gegenüber 1999 zurückgegangen ist.

**Abbildung 3: Kinder (0-17 Jahre) in erwerbslosen Haushalten in %, Eurostat**



### 2.1.3 Soziale Transferleistungen

Eine weitere Hypothese lautet vereinfacht, dass sich die Gefangeneneraten umgekehrt proportional zu den staatlichen Sozialleistungen entwickeln. In der Regel wird zur besseren Vergleichbarkeit der Anteil der staatlichen Sozialausgaben am Bruttoinlandsprodukt als Indikator herangezogen,<sup>15</sup> selbst wenn dieser im Hinblick auf die Entwicklung des Wirtschaftswachstums BIP anfällig ist (ein Land mit hohem Wachstum, das seine Ausgaben nicht sofort im gleichen Maß steigert, steht plötzlich schlechter da als in „mageren Jahren“, außerdem müssen Staaten mit einem größeren Anteil älterer Menschen mehr für Renten, Pensionen, Gesundheitsfürsorge usw. ausgeben). Für die EU-15-Staaten liegen entsprechende Daten seit 1990 vor, für die neuen Mitgliedstaaten meist seit Ende

15 Dies wird z. B. von *Beckett/Western* 2001 für die USA ausgeführt, vgl. auch *Lappi-Seppälä* in diesem Band.

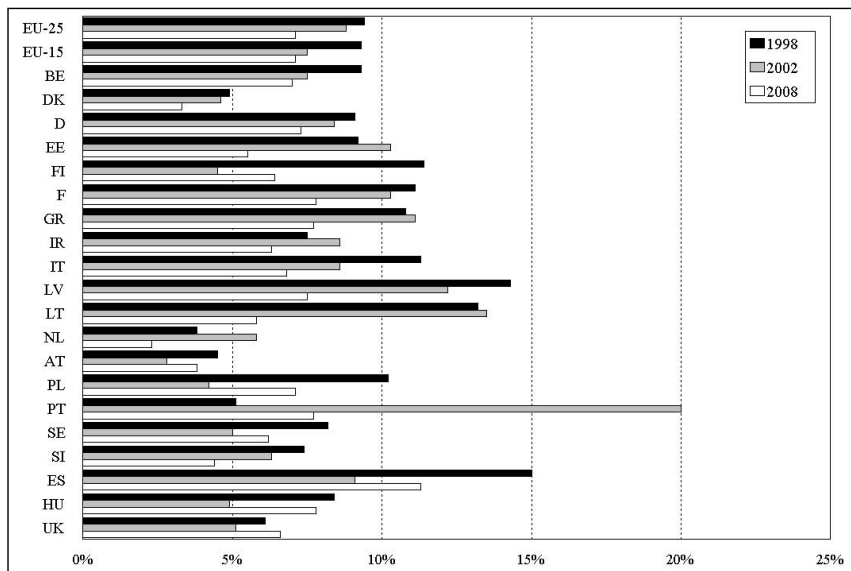
der 1990er Jahre (vgl. *Tab. 5*). Betrachtet man die Entwicklung der Sozialausgaben der EU-15-Länder seit 1990, ergibt sich ein Anteil, der stets bei mehr als 26% der staatlichen Ausgaben insgesamt lag, der letzte erhärtliche Wert (2006) lag bei 27,5%. Die Quote für die EU 25 lag nur geringfügig darunter, bei 27,0%. Während sich – wie zu erwarten – erhebliche Unterschiede zwischen den Staaten in der Höhe des Anteils der Sozialausgaben an den Gesamtausgaben ergeben, gibt es kaum nennenswerte Absenkungen des Anteils im Zeitverlauf (Abnahmen des Anteils am BIP lassen sich hingegen – wie oben gesagt – auch auf Schwankungen bzw. überdurchschnittliches Wirtschaftswachstum zurückführen, dies wird im Zuge der Wirtschaftskrise in den folgenden Jahren möglicherweise in umgekehrter Richtung besonders deutlich werden). Am ehesten lässt sich eine Abnahme für Finnland (1994: 33,7% – 2006: 26,2%) und Schweden (1994: 37,1% – 2006: 30,7%) feststellen. In der Regel hat sich der Anteil der Sozialausgaben am BIP aber eher leicht erhöht. Konkret weisen die baltischen Staaten mit 12-13% den niedrigsten Anteil auf, die zu verzeichnende leichte Abnahme dürfte hingegen auf den genannten Umstand eines relativ hohen Wachstums des BIP zurückzuführen sein (das dürfte auch für Irland gelten). Den höchsten Anteil von Sozialausgaben am BIP hatte 2006 mit 31,4% Frankreich, Spitzenreiter im beobachteten Zeitraum war mit 37,1% im Jahr 1992 Schweden.

Betrachtet man diejenigen europäischen Staaten genauer, die in den letzten Jahren eine beachtliche Zunahme der Gefangenenraten zu verzeichnen haben, ergibt sich folgendes Bild: Die Niederlande liegen 2006 mit dem Anteil der Sozialausgaben am BIP von 29,3% noch immer über dem EU-15-Durchschnitt, der Anteil hat sich aber gegenüber den 1990er Jahren mit beständig über 30% auf zwischenzeitlich 26,4% (2000) verringert, ohne dass dies durch ein relativ hohes volkswirtschaftliches Wachstum zu erklären wäre. Für Polen liegen Zahlen nur von 2000 bis 2006 vor, sie sind in etwa stabil bei ca. 20%. Großbritannien hat einen Anteil, der stets etwas unter dem EU-25-Schnitt liegt (im Jahr 2006: 26,4%), er ist tendenziell in den letzten Jahren leicht abgesunken (von knapp 29% im Jahr 1993), auch hier ohne auffälliges Wirtschaftswachstum. Spanien und Griechenland mit besonderen Zuwächsen bei den Gefangenenraten geben, gemessen am BIP, unterdurchschnittlich viel Geld für die soziale Sicherung aus (beide 20,9% im Jahr 2006); in beiden Staaten ist dieser Anteil jedoch relativ stabil im Zeitverlauf.

## 2.2 Arbeitsmarkt

Verfolgt man das Ziel weiter, sich von den sozialen Hintergründen der (kriminal-)politischen Entwicklungen ein Bild zu machen, sind auch die Entwicklungen der Arbeitslosenzahlen in den Blick zu nehmen. Hier gehören zu den Laeken-Indikatoren unter anderem die Arbeitslosenquote, die Quote der Langzeitarbeitslosen und auch die Jugendarbeitslosenquote.

**Abbildung 4: Arbeitslosenquote 1998, 2002 und 2008**  
(*GESIS, Eurostat*)



Die allgemeine Arbeitslosenquote<sup>16</sup> (*Tab. 6* und *Abb. 4*)<sup>17</sup> ist in den meisten europäischen Staaten in den letzten Jahren rückläufig, sie lag für die EU 25 ebenso wie für die EU 15 im Jahr 2008 bei 7,1%. Dies gilt im Trend für die meisten EU-Mitgliedstaaten, wenn auch die Entwicklungen nicht geradlinig verlaufen sind, teilweise gibt es dramatische Sprünge.

16 Die Arbeitslosenquoten sind den *Eurostat*-Daten zu „Beschäftigung und Arbeitslosigkeit“, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour\\_market/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/labour_market/introduction) entnommen; Stand Juni 2009, letzter Zugriff 1.7.2009. Die Arbeitslosenquote ist definiert als der prozentuale Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen. Dabei werden die Kriterien der *Internationalen Arbeitsorganisation (ILO, Genf)* zugrunde gelegt. Die „Erwerbspersonen“ umfassen die Erwerbstätigen und die Arbeitslosen als gesamte *labour force*, d. h. alle Personen, die entweder arbeiten oder Arbeit suchen (in der Regel als arbeitslos gemeldet sind). Als Arbeitslose definiert sind Personen zwischen 15 und 74 Jahren (einschließlich), die ohne Arbeit sind, innerhalb der nächsten zwei Wochen eine Arbeit aufnehmen könnten und während der vier vorhergehenden Wochen aktiv eine Arbeit gesucht haben.

17 Es ist darauf hinzuweisen, dass die von *GESIS* zusammengestellten Daten für die Jahre, in denen direkt verglichen werden kann, oft höher liegen als die unmittelbar von *Eurostat* erhältlichen Daten (das gilt vor allem für Deutschland, obwohl soweit ersichtlich dieselben Datenquellen und -definitionen verwendet werden).

In manchen der neuen Mitgliedstaaten hat sich nach hohen Werten um die Jahrtausendwende die Situation entspannt, in den baltischen Staaten sank die Arbeitslosenquote von 16,5% (Litauen im Jahr 2001) auf Werte unter bzw. nahe dem EU-Schnitt von 2007 ab (5,5% in Estland, 5,8% in Litauen und 7,5% in Lettland). Das galt lange auch z. B. für Spanien (seit 1994 ist die Arbeitslosenquote von damals 19,5% beständig auf 8,3% im Jahr 2007 zurückgegangen), allerdings stieg der Wert im Jahr 2008 sprunghaft auf 11,3% an, den aktuell höchsten Wert in der untersuchten Staatengruppe. Griechenland zeigte seit 2000 eine günstige Tendenz. Auch in Großbritannien sind seit 1993 die Zahlen nahezu durchgängig rückläufig, erst die letzten Jahre brachten wieder einen leichten Anstieg auf 6,6% im Jahr 2008.

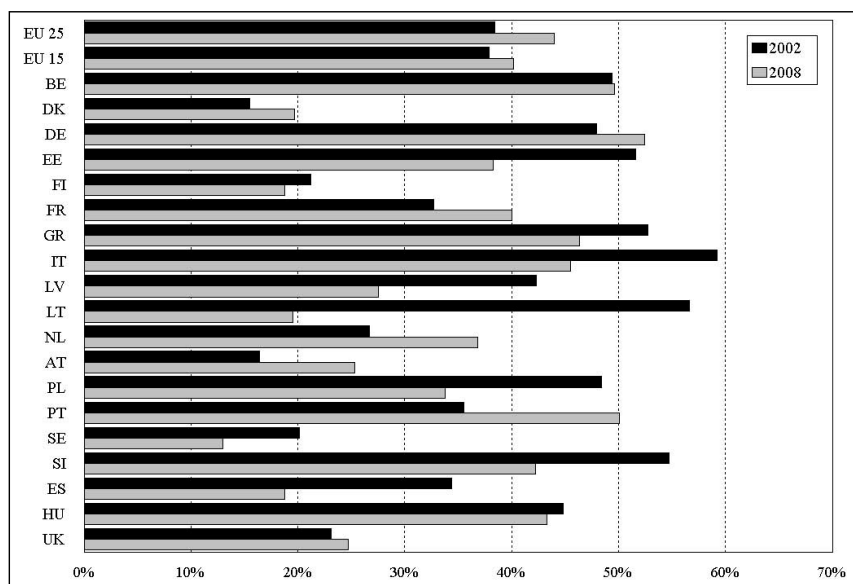
Besonderheiten ergeben sich beim Blick auf die Quoten in vier Staaten: In Schweden hat sich die Situation gemessen an sehr niedrigen Werten Ende der 1980er Jahre (1987: 2,2%) eher ungünstig entwickelt, nach Schwankungen um die 5% hat die Arbeitslosenquote seit 2001 eine Weile zugenommen und lag 2008 bei 6,2%. In Portugal ist nach einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre gegen den europäischen Trend eine Zunahme von 4,0% im Jahr 2000 auf 7,7% 2008 zu konstatieren. Ähnlich sieht es in Ungarn aus. Schließlich ist Polen erwähnenswert, weil es zwar inzwischen sinkende Quoten hat und insofern im europäischen Trend liegt; ein deutlicher Rückgang setzte aber erst spät ein und spielte sich zunächst auf sehr hohem Niveau ab: Die höchste Arbeitslosenquote gab es 2002 mit 20%, auch 2006 lag die Quote noch bei 13,9%. Seitdem gelang jedoch eine bemerkenswerte Absenkung auf 7,1% im Jahr 2008.

Wenn es um soziale Kohäsion geht, ist noch bedeutsamer als die allgemeine Arbeitslosenquote die der Langzeitarbeitslosen (*Tab. 7*). Der Wert bezeichnet den Anteil derjenigen, die länger als 12 Monate arbeitslos sind, an der Gesamtstärke der *labour force* als Gesamtheit aller Erwerbspersonen. Auch diese Quoten sind EU-weit eher rückläufig und beliefen sich 2008 im EU-25- ebenso wie im EU-15-Durchschnitt auf 2,6%. Überdurchschnittliche Werte haben hier einige der großen Staaten zu verzeichnen, der jüngste Wert stammt hierbei aus dem Jahr 2008: Deutschland erlebte einen leichten Rückgang von einer Quote von 5,4% (2004) auf nun 3,8%; in Frankreich verlief die Entwicklung ähnlich (2008: 2,9%). Spanien gelang es, diese Werte von über 10% Mitte der 1990er Jahre auf nun 2,8% zu reduzieren. Lange wies Polen auch hier eine sehr hohe Quote auf (2003: 11%), inzwischen sank der Anteil auf 2,4%. Das gilt ähnlich für die baltischen Staaten: Estland, Lettland und Litauen weisen Anteile deutlich unter dem EU-Durchschnitt auf, obwohl auch sie noch vor wenigen Jahren mit hohen Werten (z. B. Litauen 2001: 9,3%) zu kämpfen hatten. Die niedrigsten Werte bei den Langzeitarbeitslosen weisen aktuell Dänemark (0,5), Schweden (0,8) und Österreich (0,8) auf.

Deutlicher noch wird das Problem bei einer Betrachtung des Langzeitarbeitslosenanteils an der Gesamtzahl aller Arbeitslosen (vgl. *Abb. 5*). Hier ist zu

sehen, dass die Exklusion vom Arbeitsmarkt in manchen Staaten (teilweise sogar unabhängig von der eigentlichen Arbeitslosenquote) besonders stark bzw. eine Rückkehr in den Arbeitsmarkt besonders schwierig ist: Nimmt man die Daten zum ersten Quartal 2008 von *Eurostat*, so schwanken die Anteile zwischen 13% in Schweden (d. h. nur 13% aller Arbeitslosen sind solche, die schon 12 Monate oder länger arbeitslos sind) und 52,4% in Deutschland. In manchen Staaten sind seit der Jahrtausendwende beachtliche Rückgänge dieses Anteils gelungen (so etwa in den drei baltischen Staaten und Spanien, auf höherem Niveau auch in Slowenien, Italien und Griechenland). In anderen Staaten ist der Anteil hingegen gestiegen, so in Deutschland, Frankreich, Portugal und, auf etwas niedrigerem Niveau den Niederlanden und Österreich.

**Abbildung 5: Anteil der Langzeitarbeitslosen (12 Monate und mehr) an allen Arbeitslosen (GESIS<sup>18</sup>, Eurostat)**



Die Integrationsfähigkeit des Arbeitsmarktes wird schließlich auch gemessen an der Jugendarbeitslosigkeit. Dabei wird nach der Definition der *ILO* der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen (15-24-Jährigen) an der gesamten *labour force* dieser Altersgruppe berechnet. Hier sind die in den 1990er Jahren teilweise

18 Wegen der besseren Darstellbarkeit wurde zum Vergleich nur das Jahr 2002 ausgewählt, aus dem für alle Staaten in der untersuchten Gruppe Daten vorhanden waren (GESIS, EUSI H 1523).



besorgniserregenden Zahlen zumeist ebenfalls zurückgegangen, es gibt jedoch bedeutende Ausnahmen. Der EU-25-Durchschnitt lag 2008 bei 15,3%, der EU-15-Schnitt bei 15,2%. Die niedrigsten Quoten wiesen 2008 – nach einem dem Trend gemäßen Rückgang (von über 14% im Jahr 1984) – die Niederlande (6,3%) und Dänemark (7,6%; 1993 waren es noch knapp 13%) auf. Erfreulich ist auch die Entwicklung in den baltischen Staaten, die damit bei der zweiten besonders problematischen Gruppe im Hinblick auf die Arbeitslosigkeit Erfolge erzielen konnten: In Estland ging die Quote von knapp 24% im Jahr 2000 auf 12% im Jahr 2008 zurück; ähnlich ist es in Lettland (1998: 26,8% gegenüber 13,1% 2008) und Litauen (2000: 30,6% gegenüber 9,8% im Jahr 2006; 2008 waren es allerdings wieder 13,1%). Günstig hat sich auch der Wert in Polen entwickelt: Der Anteil betrug 2002 über 42%, ging 2006 auf 29,8% zurück und konnte im Jahr 2008 auf 17,3% gesenkt werden. Überdurchschnittliche, wenngleich absinkende Werte weist auch Griechenland auf (1999: 31,5%; 2006: 25,2%). Negative Entwicklungen finden sich hingegen in Portugal mit einem Anstieg innerhalb der letzten Jahre (der Wert von 16,4% im Jahr 2008 liegt allerdings immer noch nur wenig über dem Durchschnitt) und Spanien mit aktuell 24,9% (wenngleich auch hier die Situation zeitweise noch schlimmer war: 1994 waren über 40% aller betreffenden Jugendlichen arbeitslos). Interessant ist, dass mit Finnland (16,5%) und Schweden (20%) auch zwei skandinavische Staaten 2008 überdurchschnittliche Quoten hatten. Finnland allerdings wies zuvor schon bedeutend höhere Werte auf (1993: 33,6%), in Schweden hingegen hat der Anteil nach einer Entspannung der Situation um die Jahrtausendwende wieder deutlich zugenommen. Die niedrigsten Jugendarbeitslosenquoten hatten 2008 die Niederlande (5,3%), Dänemark (7,6%) und Österreich (8%).

Im Hinblick auf die verschiedenen Indikatoren zur Arbeitslosigkeit lassen sich allerdings durchweg keine Parallelen zur Entwicklung der Gefangenzahlen bzw. den Niveauunterschieden zwischen den Staaten ersehen.

### 2.3 Bildung

Im Bereich der Bildung gehört zu den im Hinblick auf die soziale Exklusion wichtigen Indikatoren vor allem der Anteil der Schulabbrecher bzw. frühen Schulabgänger. Außerdem werden die Ausgaben der öffentlichen Hand für den Bildungssektor vorgestellt, die einen Hinweis auf die Integrations- und Zukunftsfähigkeit einer Gesellschaft bzw. eines Staates geben.<sup>19</sup>

Mit den „frühen Schulabgängern“ ist der Anteil derjenigen, die an keiner Aus- und Weiterbildungsmaßnahme teilnehmen und höchstens einen Bildungs-

---

19 Die Daten zur Bildung stammen von *Eurostat* und sind über das allgemeine Statistikportal a. a. O. erhältlich. Anzumerken ist, dass der Anteil der frühen Schulabgänger auch bei den Strukturindikatoren zu finden ist.

abschluss des Sekundarbereichs I<sup>20</sup> (z. B. in Deutschland nach neun Klassen) erworben haben, an allen 18-24-Jährigen gemeint. Diese Daten sind bis 2007 erhältlich und vor allem im Hinblick auf die beachtlichen Unterschiede innerhalb Europas interessant. Die Entwicklung im Längsschnitt ist eher uneinheitlich, in der Gesamtbetrachtung tendenziell aber abnehmend. Zunächst lag hier 2007 der EU-25-Durchschnitt (15,0%) ausnahmsweise günstiger als der EU-15-Durchschnitt (16,9%), was belegt, dass die neueren Mitgliedstaaten mit niedrigen Bildungsabschlüssen bzw. Schulabbrechern weniger Probleme haben. So weisen auch Polen mit 5% und Slowenien mit 7,2% die niedrigsten Anteile auf. Im Übrigen gibt es ein Nord-Süd-Gefälle: Portugal hat traditionell den höchsten Anteil – 2007 waren es 36,3%, was aber bereits eine deutliche Abnahme gegenüber 50% im Jahr 1992 darstellt. Für Spanien gilt Ähnliches: hier sank der Anteil von 40,4% 1992 auf 31% im Jahr 2007. Auch Italien weist einen überdurchschnittlichen Wert auf – er sank von 37,5% im Jahr 1992 auf nun 19,3%. Aus der Mittelmeergruppe hat lediglich Griechenland traditionell niedrigere Anteile und liegt mit 14% besser als der europäische Durchschnitt. Die baltischen Staaten zeigen bei diesem Indikator kein einheitliches Bild: Während Estland bei ähnlichen und Litauen bei tendenziell sinkenden Werten deutlich unter dem EU-25-Durchschnitt bleiben, liegt Lettland mit 16% darüber.

Anknüpfend an die vorstehende Überlegung (verkürzt: wer Gefängnisse bauen muss, hat kein Geld für Bildung und Soziales), sind im Bildungsbereich auch Daten zur Entwicklung dieser Ausgaben von besonderer Bedeutung. Zur Verfügung stehen die öffentlichen Gesamtausgaben für Bildung in Prozent des Bruttoinlandsprodukts für alle Bildungsbereiche zusammen und der Anteil für Bildungsausgaben in Prozent aller öffentlichen Ausgaben.<sup>21</sup> Die Daten zu den Anteilen am BIP zeigen sowohl im Zeitverlauf als auch im Vergleich der Staaten untereinander erstaunlich wenig Varianz: In der Gesamt-EU lag der Durchschnitt im Jahr 2006 bei 5,05%, er hat sich in der Zeit seit 1997 tendenziell ein wenig erhöht. Die weitaus meisten Staaten, unabhängig von ihrer geographischen Lage wie auch von der Dauer ihrer Zugehörigkeit zur EU, bewegen sich zwischen 4,5% und 6%.

Erwähnenswerte Ausnahmen sind die skandinavischen Staaten: Dänemark mit knapp 8%, Schweden mit 6,8% und auch Finnland mit dem noch überdurchschnittlichen Wert von 6,1% (jeweils 2006). Beständig unter dem EU-Schnitt liegen Deutschland mit 4,4% (2006) und auch Spanien mit 4,3% (2006, das ist gleichzeitig der niedrigste Anteil bei den untersuchten Staaten). Betrachtet man die Anteile der Bildungsausgaben der öffentlichen Hand an den öffentlichen Gesamtausgaben, wird das Bild etwas deutlicher: Der Gesamt-EU-Schnitt liegt bei

---

20 Nach der Klassifizierung der *UNESCO*, ISCED (International Standard Classification of Education) von 1997, die *Eurostat* verwendet.

21 *Eurostat*, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/education/introduction>.

ca. 10%, er war zwischen 1999 und 2006 keinen wesentlichen Schwankungen unterworfen. Die meisten Staaten lagen zwischen 10% und 12%, dramatische Veränderungen sind zumeist nicht zu verzeichnen. Überdurchschnittlich viel investiert der Staat wiederum in Skandinavien in die Bildung, auch hier ist Dänemark mit knapp 13% führend. Aber auch im Baltikum gibt der Staat im Vergleich und im Längsschnitt deutlich mehr für Bildung aus als im übrigen Europa, den höchsten Wert überhaupt weist Litauen mit 15,6% im Jahr 2004 auf. Unterdurchschnittlich hoch sind die Bildungsausgaben als Anteil an den Gesamtausgaben der öffentlichen Hand z. B. in Deutschland (2006: 9%, das ist der niedrigste Wert in der untersuchten Gruppe!); Griechenland (2006: 9,2%, was allerdings eine steigende Tendenz repräsentiert) und Italien (2006: 9,3%).

## 2.4 Gesundheit

Innerhalb des Laeken-Indikatorentableaus sind auch zwei wichtige Indikatoren/Indices zum Gesundheitszustand der Bevölkerung enthalten: Zum einen wird die Lebenswartung bei der Geburt, zum anderen der Gesundheitszustand nach eigener Einschätzung, differenziert nach Einkommensgruppen, herangezogen. Ergänzend soll auch die Entwicklung der Suizidraten noch Erwähnung finden. Zum erstgenannten Indikator nur kurz: In ganz Europa werden die Menschen immer älter. Interessanter als die Entwicklung im Längsschnitt sind die Unterschiede<sup>22</sup> innerhalb Europas. Danach findet sich die niedrigste durchschnittliche Lebenswartung im Baltikum, die Höchste in Skandinavien und in den Mittelmeerländern – der heute geborene Durchschnitts-Schwede (die Daten beziehen sich auf die männliche Bevölkerung) wird mit prognostisch 78,8 Jahren immerhin gute 13 Jahre älter als der Durchschnitts-Lette (65,3).

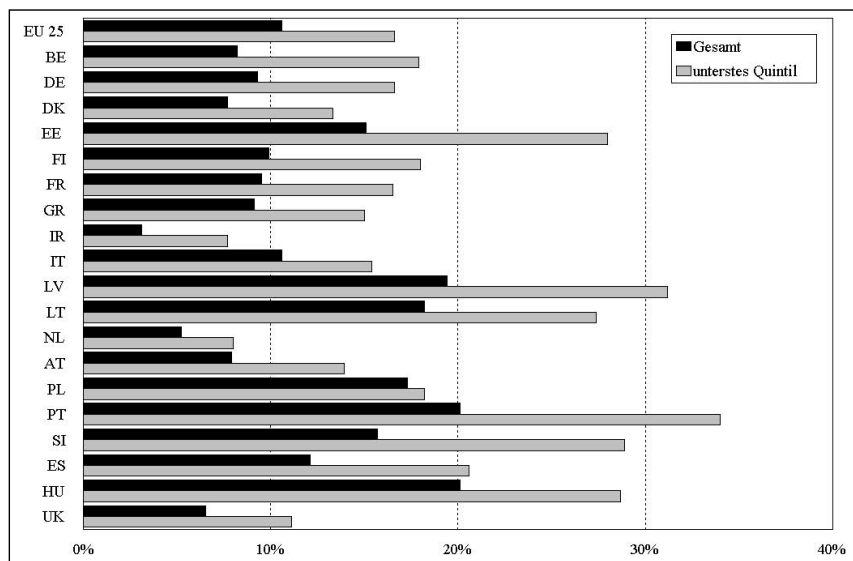
Interessanter jedoch sind im Hinblick auf die derzeitige Situation Angaben zum eigenen Gesundheitszustand in verschiedenen Befragungen.<sup>23</sup> Die Befragten sollten beantworten, ob sie ihren Gesundheitszustand insgesamt als „sehr gut“, „gut“, „weder/noch“, „schlecht“ oder „sehr schlecht“ bezeichnen würden. Orientiert an der Fragestellung nach sozialer Ausgrenzung wird in *Abb. 6* zum einen der Anteil derjenigen, die ihren Gesundheitszustand als schlecht oder sehr schlecht einschätzen, im europaweiten Vergleich betrachtet. Ein zweiter Wert bezieht sich auf die ärmsten Befragten (unterstes Verteilungsquintil) mit demselben Antwortverhalten. Zunächst sind die großen Unterschiede zwischen den Staaten in der Gesamtstichprobe interessant. So geben insgesamt gut 20% aller

22 *Eurostat* a. a. O.

23 Die Befragungen werden schon länger durchgeführt, für 2005 und 2006 jedoch erstmals als Teil der „Statistics on Income and Living Conditions Surveys“ (EU-SILC). Die hier verwendeten Daten sind nicht über das allgemeine Statistikportal (das allerdings auch Daten zur Gesundheit bereithält), sondern über das EU-Gesundheitsportal erhältlich, *European Commission, Health and Consumers DG* 2008.

befragten Portugiesen und Ungarn an, sich gesundheitlich schlecht oder sehr schlecht zu fühlen; knapp unter 20% liegen Litauen und Lettland. Werte weit unter dem EU-25-Durchschnitt von 10,6% finden sich in Irland (mit 3,1% der niedrigste Anteil in der untersuchten Staatengruppe), den Niederlanden und Großbritannien.

**Abbildung 6: Selbst berichteter Gesundheitszustand schlecht/sehr schlecht, nach Einkommen, 2006 (Eurostat, EU-SILC)**

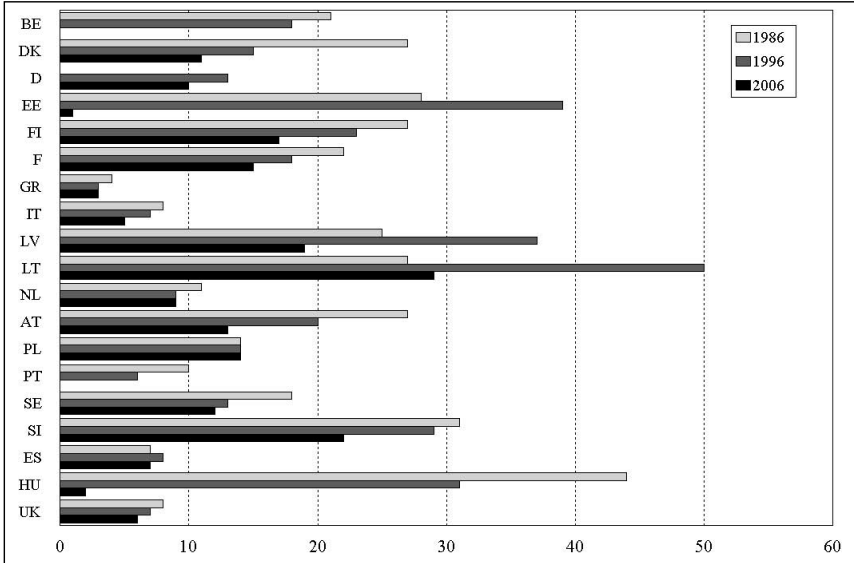


Etwas anders sieht es aus, wenn man nur diejenigen Befragten, die der untersten Einkommensgruppe angehören, betrachtet. Erwartungsgemäß liegt der Anteil derjenigen, die sich gesundheitlich schlecht fühlen, in den meisten Staaten deutlich höher, im EU-25-Durchschnitt steigt er um mehr als die Hälfte an. Das Ausmaß des Anstiegs ist aber ganz unterschiedlich – während etwa in Polen der Anteil nahezu gleich (hoch) bleibt, gibt es Staaten, in denen er sich fast verdoppelt (ca. 85% z. B. in Estland und Slowenien). Dies könnte ein Hinweis darauf sein, dass diese ärmste Einkommenschicht in unterschiedlichem Maße Zugang zu Gesundheitsvorsorge und -versorgung hat, und damit wieder auf soziale Exklusion hindeuten.

Als abschließend zu erwähnender Indikator in diesem Abschnitt stellen Sui-zidraten zwar einen sehr pointierten, aber seit *Durkheim* durchaus gebräuchlichen Indikator für den seelischen Gesundheitszustand und sogar die gesellschaft-

tlische Entwicklung in einem Staat dar.<sup>24</sup> Daten bis 2006/2007 sind von der WHO<sup>25</sup> veröffentlicht worden (Suizide per 100.000 der Bevölkerung, *Tab. 10* und *Abb. 7*).

**Abbildung 7: Suizidraten (Suizide per 100.000 der Bevölkerung), WHO**



Auffällig ist zunächst, dass die Raten innerhalb Europas erheblich voneinander abweichen und die Staaten mit den höchsten Suizidraten in Osteuropa liegen, hier wiederum in den baltischen Staaten; in der Regel hat die Suizidhäufigkeit im Zuge der gesellschaftlichen Transformationsprozesse in den Nachwendejahren vorübergehend noch einmal erheblich zugenommen. In den meisten Staaten zeigt sich ein tendenzieller Rückgang, der sich auch über einen längeren Zeitraum bestätigt.

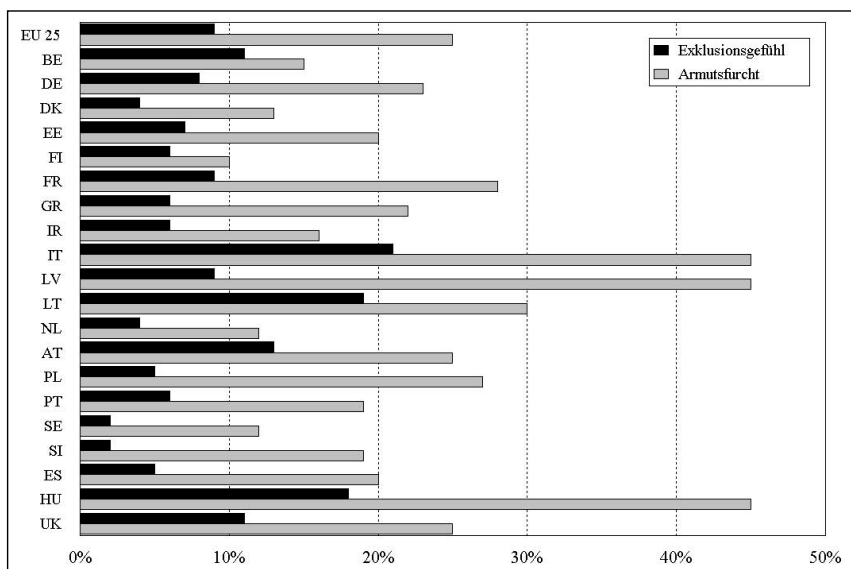
24 Vgl. auch *Rübenach* 2007, S. 961.

25 *WHO-Europa* (2006).

## 2.5 Angst vor dem sozialen Abstieg, Gefühl der sozialen Exklusion

Neben den oben genannten statistischen Angaben kann inzwischen auch hinsichtlich der persönlichen Befürchtungen der europäischen Bürger zu den genannten Themen etwas gesagt werden.

**Abbildung 8: „Ich fühle mich aus der Gesellschaft ausgeschlossen“/„Ich habe das Gefühl, dass es für mich ein Armutsrisiko gibt“ – Zustimmung in % (Special Eurobarometer 2007)**



In einer 2006 durchgeführten gesonderten Umfrage zur „European Social Reality“ im Rahmen des Eurobarometers<sup>26</sup> konnten die Befragten unter anderem Zustimmung oder Ablehnung zu den Aussagen „Ich habe das Gefühl, dass es für mich ein Armutsrisiko gibt“ und „Ich fühle mich von der Gesellschaft ausgeschlossen“ äußern (Abb. 8). Die Unterschiede im Antwortverhalten in Europa sind erheblich. Die Zustimmungsquote zu der recht vage formulierten Aussage vom Armutsrisiko schwankt (in der hier untersuchten Ländergruppe) zwischen 10% in Finnland und 45% in Ungarn und Lettland, der EU-25-

26 European Commission 2007, S. 65 ff.

Durchschnittswert ist 25%. Über dem europäischen Schnitt liegen auch Italien, Litauen, Frankreich und Polen; deutlich darunter (15% und weniger) Belgien, Dänemark, die Niederlande und Schweden. Aus der Gesellschaft ausgeschlossen fühlen sich erstaunliche 21% aller befragten Italiener, 19% der Litauer und 18% der befragten Ungarn – ein Bild von enormen existentiellen Unsicherheitsgefühlen eine Teils der Bürger verfestigt sich so für diese drei Staaten. Der europäische Durchschnitt liegt bei diesem Item bei 9% Zustimmung, deutlich darunter liegen mit 5% oder weniger Polen, Dänemark, die Niederlande und Slowenien (mit 2%).

Auch in Bezug auf die persönlichen Befürchtungen und auf diese Weise dokumentierten Exklusionserscheinungen lässt sich eine ähnliche Entwicklung wie bei den Gefangenenraten nicht ohne Weiteres ersehen: Während im „positiven Bereich“ (d. h. weniger Exklusionsgefühle und Armutsängste sowie niedrige Gefangenenraten) mit Slowenien, Schweden und (schwächer ausgeprägt) Finnland sowie Dänemark dieselben Staaten zu finden sind, ist dies am anderen Ende der Skala nicht der Fall.

### **3. Demographische Faktoren: Alterszusammensetzung,<sup>27</sup> Ausländeranteile in der Bevölkerung**

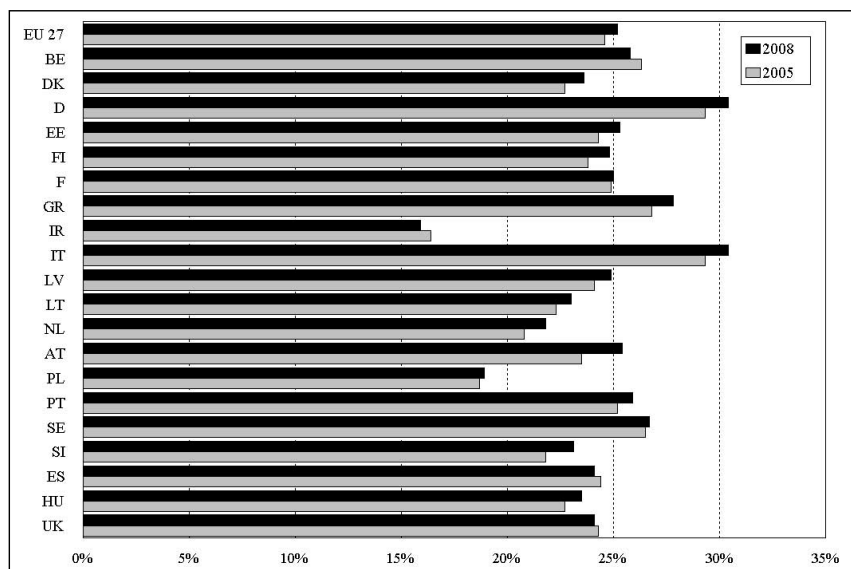
In der Diskussion – insbesondere bei Erklärungsversuchen zu rückläufigen Kriminalitäts- oder Gefangenenraten – tauchen häufig auch Vermutungen auf, die Entwicklungen könnten von veränderten demographischen Gegebenheiten beeinflusst sein. Insbesondere wird dies bei starken Wanderungsbewegungen, die sich relativ schnell vollziehen – etwa aus dem Baltikum in die westeuropäischen Staaten (vgl. *Markina/Sootak* in diesem Band) oder auch von West- nach Ostdeutschland (vgl. *Dünkel/Morgenstern* in diesem Band) – angenommen. Diese Vermutung anhand statistischen Materials im europäischen Längsschnittvergleich detailliert zu überprüfen, ist an dieser Stelle nicht möglich. Ein Indiz für stichtagsbezogene Unterschiede innerhalb Europas könnten jedoch erhebliche Unterschiede im Anteil der jüngeren Bevölkerung sein – in der Regel ist die jüngere Bevölkerung stärker kriminalitätsbelastet und auch (wenngleich mit etwas anderen Altersschichtungen) stärker in den Gefängnissen vertreten als die ältere. Diese plausible Hypothese zu operationalisieren ist jedoch schwierig. Einen Anhaltspunkt für die Altersschichtung in der Bevölkerung mag das sog. Altersabhängigkeitsverhältnis geben. Hier wird das Verhältnis der Gesamtzahl älterer Personen, die im Allgemeinen ökonomisch (und auch im Hinblick auf kriminelles Verhalten) inaktiv sind, zu der Zahl der Personen im erwerbsfähigen Alter (d. h. 15-64) berechnet.

---

<sup>27</sup> Alle Daten: *Detting/Becker* 2009, S. 50 f. auf der Basis von Eurostat-Daten (Stand 2008).

Wie oben schon betont, ist die europäische insgesamt eine alternde Gesellschaft. Die Ausprägung ist jedoch ganz unterschiedlich (vgl. *Abb. 9*). In Irland mit dem insoweit günstigsten Verhältnis betrug das Altersabhängigkeitsverhältnis 15,9; in Deutschland und Italien als den Schlusslichtern sind es 30,4; der EU-Durchschnittswert betrug 2008 25,2. Das bedeutet, dass z. B. in Irland oder Polen als den Spitzenreitern im Hinblick auf diesen Indikator auf 100 Arbeitsfähige weniger als 20 Senioren kommen, in Italien gut 30, in Griechenland, Portugal und Schweden immerhin auch mehr als 26. Das bedeutet allerdings nicht zwingend, dass alle diese Staaten „überaltert“ sind, das Verhältnis wird (wie etwa in Schweden und Frankreich) trotz starker junger Jahrgänge durch die hohe Lebenserwartung beeinflusst.

**Abbildung 9: Altersabhängigkeitsverhältnis (% der über 65-Jährigen im Verhältnis zur erwerbsfähigen Bevölkerung), Eurostat**

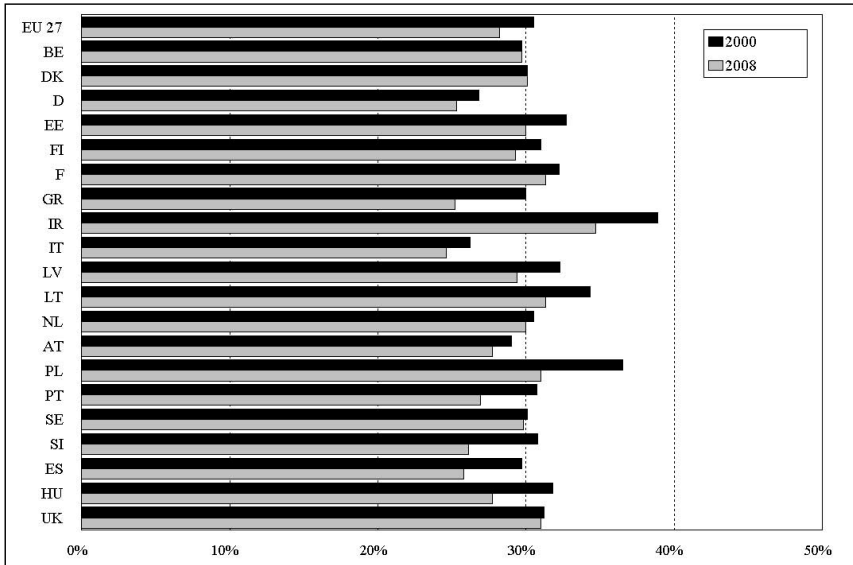


Zur Ergänzung ist deshalb in *Abb. 10* der Anteil an junger Bevölkerung (0-24 Jahre) für 2000 und 2008 dargestellt. Abgesehen davon, dass in allen erfassten Staaten der Anteil der jungen Bevölkerung gesunken ist, verfestigt sich das Bild: Irland hatte sowohl das günstigste Altersabhängigkeitsverhältnis als auch den größten Anteil junger Bevölkerung mit knapp 35%. In beiden Spitzengruppen befindet sich außerdem Polen (mit 31% junger Bevölkerung); eine tendenziell (im europäischen Vergleich) jüngere Bevölkerung haben auch Groß-



britannien und Litauen. Am anderen Ende der Skala liegen wieder Deutschland, Griechenland und Italien (mit nur ca. 25% Jungen).

**Abbildung 10: Anteil der Bevölkerung im Alter bis 24 Jahren, Eurostat**



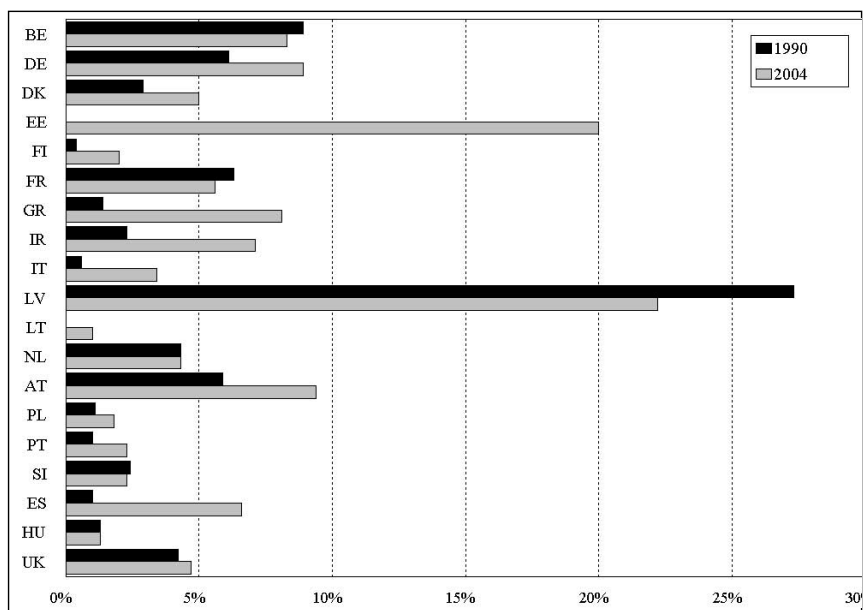
Aus diesen wenigen Beobachtungen lässt sich allerdings für die Gefangenenerate nichts ableiten – so hat etwa Irland mit der jüngsten (produktivsten – kriminellsten?) Bevölkerung eine vergleichsweise niedrige Gefangenenerate.

Daher weiter zum nächsten demographischen Aspekt: In europäischen Gefängnissen sitzen viele ausländische Gefangene (vor allem Untersuchungsgefangene) ein, sehr häufig sind sie im Verhältnis zu ihrem Bevölkerungsanteil überrepräsentiert.<sup>28</sup> Um solche Angaben richtig einschätzen zu können, sind Daten zum Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung im Längsschnitt wichtig. Außerdem sollen die Entwicklungen der Asylbewerberzahlen dargestellt werden, denn auch hieraus können sich Konsequenzen für die Gefangenenzahlen (zu denen in der Regel auch Personen zählen, die in Abschiebehaf sitzten) ergeben. Die Datenlage ist diesbezüglich schlecht, in der Regel werden in den Daten-

28 Hierzu ausführlich die Länderberichte in *van Kalmthout/Hofstee-van der Meulen/Dinkel* (Hrsg.) 2007.

sammlungen<sup>29</sup> teilweise nur spärlich vorhandene nationale Daten kombiniert. Hier kann für die westeuropäischen Mitgliedstaaten der EU auf Daten von 1981 bis 2004 zurückgegriffen werden, für die neueren Mitglieder liegen nur wenige Angaben vor. Danach liegt der Ausländeranteil in den neuen Mitgliedstaaten durchweg sehr niedrig; die für Lettland und Estland angegebenen gut 20% erklären sich durch die Tatsache, dass Einwohner mit russischer Nationalität und unklärem Staatsbürgerstatus als Ausländer gezählt werden.

**Abbildung 11: Ausländeranteil in der Bevölkerung, 1990 und 2004 (GESIS, Eurostat)**



Die Veränderungen, die nach den wenigen vorhandenen Vergleichsdaten zwischen 1990 und 2004 sichtbar werden (vgl. *Abb. 11*), sind uneinheitlich: In Belgien, Deutschland und Österreich lag der Ausländeranteil 2004 am höchsten, nämlich zwischen 8% und 9%; in Belgien ist dieser Anteil schon seit den 1980er Jahren in etwa stabil, in Österreich und Deutschland gab es gegenüber dieser

29 Hier wurden EUSI-Daten von *GESIS* verwendet (Indicator A 7551 – Percentage of Foreign Population), die ihrerseits eine Sammlung von Angaben aus nationalen Statistiken und von *Eurostat* sind. Ergänzend ist eine Publikation herangezogen worden (*Eurostat* 2006). Es liegt auf der Hand, dass die Zählweisen ganz unterschiedlich sind, so dass hier mit Vorsicht verglichen werden muss.

Zeit einen deutlichen Anstieg, die Quote ist aber nun seit etwa 1993 relativ stabil. Einen etwas geringeren Ausländeranteil hat Frankreich, er ist gegenüber 1982 (6,8%) auf 5,6% im Jahr 2004 leicht zurückgegangen. Etwas geringer ist der Ausländeranteil in den skandinavischen Staaten, die aber alle einen Anstieg zu verzeichnen hatten (Dänemark auf 5%; Finnland auf 2,0%; Schweden auf 5,3%; alle Angaben für 2004). Erhebliche Zuwächse hatten im Vergleichszeitraum Irland (von 2,3% auf 7,1%), Griechenland (von 1,4% auf 8,1%) und Spanien (von 1% auf 6,6%) zu verzeichnen. Wie in den jeweiligen Landesberichten (vor allem im Hinblick auf Österreich, vgl. *Pilgram* in diesem Band) dargelegt wird, sind in dieser Entwicklung zumindest teilweise Gründe für den Anstieg der Gefangeneneraten zu finden suchen.

Betrachtet man die Entwicklung bei der Zahl der Asylsuchenden (gemessen pro 10.000 Einwohner),<sup>30</sup> ist ein erheblicher Rückgang gegenüber den Spitzenwerten von Anfang der 1990er Jahre festzustellen. Durchschnittswerte sind für die EU-15-Staaten vorhanden, hier betrug 1992 die Rate 18,3; 1999 waren es nur noch 9,4; im Jahr 2008 noch ca. 6. Vollkommen unterschiedlich sind aber erwartungsgemäß die Niveaus, auf denen sich diese Entwicklungen abspielen. Aus der untersuchten Staatengruppe hatten im Jahr 2008 die meisten Asylanträge pro 10.000 Einwohner Schweden (27), Griechenland (18), Österreich (15) und Belgien (12). Die teilweise beträchtlichen Schwankungen in den nationalen Entwicklungen sind mit Verlagerungseffekten (insbesondere für die Schengen-Grenzstaaten) und gesetzlichen Reaktionen zu erklären. Die baltischen Staaten, Polen, aber auch Portugal und Spanien rangieren am unteren Ende der Skala, Deutschland hatte 2008 einen Wert von 3 neuen Asylanträgen pro 10.000 Einwohner. In absoluten Zahlen gab es 2008 die meisten Asylanträge (mit über 35.000) in Frankreich, gefolgt von Italien mit gut 31.000. Hier hat sich die Zahl zwischen 2007 und 2008 allein verdoppelt. Die folgenden Plätze nehmen Großbritannien, Deutschland und Schweden ein, danach folgt Griechenland mit knapp 20.000 Anträgen. Hier hat sich die Zahl gegenüber 2007 zwar wieder deutlich verringert, die Entwicklung ist jedoch insofern bemerkenswert, als sie insgesamt gegen den Trend verläuft: Griechenland war in den 1990er Jahren kein Staat, in dem Asylanträge gestellt wurden; nun, als Schengen-Grenzstaat, hat sich dies grundlegend geändert. Ein Zusammenhang mit der Zunahme von Gefangenenzahlen in Staaten, in denen nicht nur die Zahl der Asylsuchenden steigt, sondern auch eine Kriminalisierung von Verstößen gegen das Ausländerrecht erfolgt, ist nicht von der Hand zu weisen, muss jedoch im Einzelfall genauer untersucht werden.

---

30 Hier wurden Daten von *GESIS* (EUSI A7541) verwendet, die auf Daten des Flüchtlingshilfswerkes der *Vereinten Nationen*, *UNHCR*, basieren. Für 2005-2007 wurden ergänzend Daten von *Eurostat* herangezogen (*Eurostat*-Webseite: Bevölkerung und soziale Bedingungen, Asylanträge nach Staatsangehörigkeit) und aus einer aktuellen Publikation des *UNHCR* (2009).

## 4. Einstellungen

Im zweiten Teil dieses Hintergrundkapitels werden Informationen zu Einstellungen der Bevölkerung im Hinblick präsentiert. Zum einen geht es um das in verschiedenen Analysen (vor allem von *Lappi-Seppälä*) einbezogene Vertrauen in andere („horizontales Vertrauen“) bzw. in staatliche Institutionen, insbesondere in die Rechtsprechung („vertikales Vertrauen“). Das Vertrauen als eine Dimension des sozialen Zusammenhalts wird deshalb für wichtig gehalten, weil – stark vereinfacht ausgedrückt – eine sozial solidarische Gesellschaft, in der vom anderen grundsätzlich erst einmal kein Unrecht erwartet wird, weniger repressiv ist bzw. Repressionen befürwortet, als eine von Misstrauen und daraus resultierender Angst geprägte. Ebenso wird angenommen, dass das Vertrauen in staatliche Institutionen protektiv gegen punitive Reaktionen auf abweichendes Verhalten und Kriminalität wirkt, weil ein Staat (bzw. dessen Regierung), dem vertraut wird, nicht seine politische Handlungsfähigkeit durch symbolische Härte gegenüber „dem Verbrechen“ demonstrieren muss.<sup>31</sup> Beide Arten von Vertrauen hängen darüber hinaus zusammen: Gesellschaften bzw. Menschen, die einander vertrauen, zeigen in der Regel auch ein hohes Niveau an Vertrauen in öffentliche Institutionen wie die Polizei, das Rechtssystem, das Parlament und Politiker.<sup>32</sup> Konkreter auf Kriminalität und Reaktionen hierauf beziehen sich die beiden anderen Dimensionen, die vorgestellt werden – es geht um Erhebungen Messungen von Kriminalitätsfurcht und Bestrafungsvorstellungen.

Alle drei Dimensionen werden durch Befragungen von Bürgern und jeweils durch wenige Variablen erfasst, die jedoch in ganz Europa (z. T. weltweit) und teilweise auch schon über einen längeren Zeitraum erhoben werden. Die Antworten zu den Fragen nach Vertrauen in andere und in Institutionen stammen aus dem ESS (s. o.). Die Antworten zur Kriminalitätsfurcht und zu den Bestrafungsvorstellungen stammen aus verschiedenen international vergleichend angelegten Viktimisierungserhebungen und dem im Auftrag der EG-Kommission durchgeführten Eurobarometer.

### 4.1 Vertrauen

#### 4.1.1 *Vertrauen in andere*

Das Vertrauen in andere wird durch das ESS erfragt, indem den Befragten eine Ratingskala Skala von 0 (= „Man kann nicht vorsichtig genug sein.“) bis 10 (= „Den meisten Menschen kann man vertrauen.“) vorgelegt wird. Für jedes

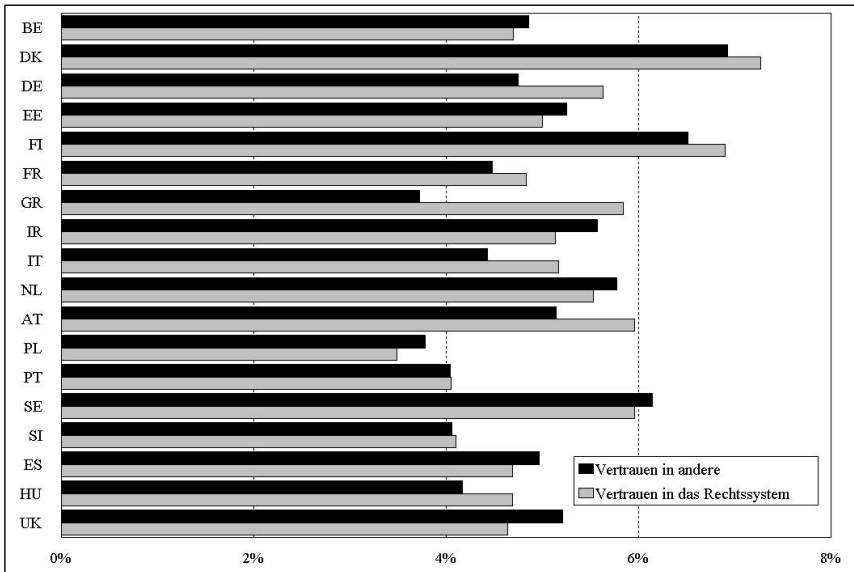
---

31 Insbesondere hierzu vgl. *Garland* 2001, S. 100 ff. Ausführlichere Erläuterungen finden sich bei *Lappi-Seppälä* in diesem Band.

32 *Zmerli/Newton* 2008.

Land wird für den Vergleich ein Skalenmittelwert gebildet. In *Tab. 11* werden in den ersten vier Spalten die Mittelwerte für die Erhebungswellen 2002, 2004 und 2006 sowie der kumulierte Mittelwert und der Median hierzu dargestellt (siehe auch *Abb. 12*). Die Mittelwerte zwischen den einzelnen Erhebungen fallen sehr ähnlich aus (das gilt auch für die Fragen nach dem Vertrauen in Institutionen), so dass mit den kumulierten Werten gut zwischen den Staaten verglichen werden kann, auch wenn nicht alle Staaten in allen Erhebungswellen dabei waren.

**Abbildung 12: Soziales und institutionelles Vertrauen, ESS (2002-2006)**



In der untersuchten Ländergruppe lagen diese Mittelwerte zwischen 3,72 (Griechenland) und 6,92 (Dänemark). Ähnlich schlechte Werte wie Griechenland haben Polen (3,78) und Portugal (4,04); ähnlich hohes Vertrauen in andere wie die Dänen haben die Finnen (6,51) und Schweden (6,14).

#### 4.1.2. Vertrauen in Institutionen

Wenn im Zusammenhang mit Kriminalpolitik von institutionellem Vertrauen die Rede ist, wird häufig vor allem das Vertrauen in das Rechtssystem betrachtet, daneben enthält das ESS aber auch Angaben zum Vertrauen in andere Institutionen. Sie alle sind als Mittelwerte aus den kumulierten Daten ebenfalls in *Tab. 12*

abgedruckt, zur Veranschaulichung ist das Vertrauen in das Rechtssystem zudem mit in *Abb. 12* aufgenommen.

Das Muster aus den Antworten zum personalen Vertrauen wiederholt sich im Wesentlichen, wobei erwähnenswert ist, dass von allen Institutionen die Polizei in der ganzen Staatengruppe das höchste Vertrauen genießt (wenn auch auf ganz unterschiedlichem Niveau), die Politiker und politischen Parteien – wenig überraschend – das niedrigste. Der absolut niedrigste Wert erfasst das Vertrauen gegenüber den politischen Parteien in Polen mit 2,01; und der höchste überhaupt ist der für die Polizei in Dänemark (7,89). Beim Vertrauen in das Rechtssystem schneiden neben Dänemark mit dem höchsten Wert von 7,27 wieder Finnland (6,9) und Schweden sowie Österreich (jeweils 5,96) gut ab. Griechenland mit einem relativ schlechten Wert, was das Vertrauen in die Mitmenschen angeht, liegt beim Vertrauen in das Justizsystem mit 5,84 noch deutlich im positiven Bereich. Das (mit Abstand) geringste Vertrauen in das Rechtssystem gibt es erneut in Polen, wenig Vertrauen haben auch die Portugiesen (4,05) und Slowenen (4,1). Im Hinblick auf das Vertrauen in das Rechtssystem sind die Werte für Griechenland insofern interessant, als die griechischen Befragten ihren Mitmenschen grundsätzlich eher misstrauisch gegenüberstanden, während sie dem Rechtssystem durchaus Vertrauen entgegen brachten, etwas abgeschwächt gilt dies auch für Italien.

Wie erwähnt, wird das Vorhandensein von Vertrauen in die Mitmenschen wie auch in die Institutionen als Prediktor für eher niedrige Gefangeneneraten akzeptiert, dies scheint sich im Hinblick auf die skandinavischen Staaten zu bewahrheiten, vgl. hierzu auch unten und vor allem die Beiträge von *Lappi-Seppälä* in diesem Band. Z. B. für Slowenien allerdings scheinen andere Faktoren eine größere Rolle zu spielen.

## 4.2 Einstellungen zur Kriminalität und ihrer Verfolgung

In der kriminologischen Literatur – so auch in diversen Beiträgen in diesem Band – wird ferner oft davon ausgegangen, dass die Verbrechensfurcht der Bürger ebenso wie ihre Bestrafungswünsche, jeweils medial vermittelt und verstärkt, direkten Einfluss auf die Kriminalpolitik und zumindest indirekten Einfluss auf die Strafrechtspraxis nehmen und damit letztlich auch Gefangeneneraten beeinflussen können.

### 4.2.1 *Verbrechensfurcht*

#### *Allgemeine Kriminalitätssorgen*

Die Verbrechensfurcht wird auf verschiedene Weisen erfasst. Zunächst liegen Ergebnisse aus Eurobarometer-Umfragen vor, die ganz abstrakt nach Sorgen der Bürger in verschiedenen Bereichen fragen. Die am häufigsten anzutreffende

Frage ist die nach der Kriminalität als einem drängenden Problem, dem das eigene Land gegenüber steht. Hier ist zwar zu bezweifeln, dass damit tatsächliche Kriminalitätssorgen der Bürger selbst erfasst werden, es ist aber ein Rückschluss auf die „Wahlkampf-tauglichkeit“ und damit auf die Beeinflussbarkeit der Kriminalpolitik möglich: In Staaten, in denen hier häufige Nennungen erfolgen, wird ein Wahlkampf, der sich des Themas (in der Regel punitiv) annimmt, wohl erfolgreicher sein, als in Staaten, in denen die Bürger dem Thema nüchterner gegenüber stehen bzw. einfach andere Sorgen haben – das sieht man in den jüngsten Umfragen, in denen die Wirtschaftskrise und die Angst um den Arbeitsplatz bzw. vor Inflation alle anderen Sorgen verdrängt haben. Es spricht deshalb einiges dafür, dass Kriminalitätsbekämpfung als erfolgversprechendes Wahlkampfthema in gewisser Weise auch nur in Zeiten möglich ist, in der existentielle Sorgen der Bürger nicht im Vordergrund stehen – es sei denn, die Kriminalität wird persönlich als existentielle Bedrohung wahrgenommen (was in der Regel in Europa jedoch nicht der Fall ist, dazu unten mehr).

Leider ist das Umfragedesign in diesem Bereich nicht identisch, so dass Längsschnittbetrachtungen schwierig sind. In der 2006 durchgeführten und 2007 veröffentlichten Spezialausgabe des Eurobarometers wurden den Befragten 17 Vorschläge gemacht, von denen die drei bedeutendsten persönlichen Sorgen ausgewählt werden sollten.<sup>33</sup> Die Häufigkeit der Nennung von „Kriminalität“ und auch „Terrorismus“ ist von Bedeutung: „Kriminalität“ als eine der drei Hauptsorgen wird im EU-25-Durchschnitt in 26% der Fälle genannt, am seltensten Sorgen hierüber machen sich die Ungarn (mit 7%) und Franzosen (12%). Der höchste Wert ist in Irland zu finden, hier gaben 50% der Befragten Kriminalität als eine ihrer drei Hauptsorgen an, überdurchschnittliche Werte gab es auch in Dänemark, Griechenland, den Niederlanden und Schweden. Noch weiter auseinander gehen die Zustimmungswerte in Bezug auf „Terrorismus“: Während sich die Osteuropäer tendenziell hier keine oder weniger Sorgen machen, gaben 42% der befragten Dänen und Spanier sowie 34% der Briten an, sich vor Terrorismus in nennenswertem Umfang zu fürchten.

Im Standard-Eurobarometer<sup>34</sup> sollten die Befragten hingegen nur die zwei Probleme nennen, die nach ihrer Auffassung in ihrem Heimatland am drängendsten sind und aus 14 Bereichen (+ einem „sonstigen“) wählen. Diese Frage wird regelmäßig gestellt, so dass hier auch ein Vergleich im Längsschnitt möglich ist. Außerdem sollten sie im Standard-Eurobarometer<sup>35</sup> von 2008 bei derselben Auswahl ihre beiden bedeutsamsten persönlichen Sorgen auswählen. Verschiedene Ergebnisse der Befragungen zwischen 2003 und 2008 sind in

33 *European Commission* 2007, S. 43 ff.

34 Zugang zu allen Berichten über die Eurobarometer seit 1974 gibt es auf den Internet-Seiten der *Europäischen Kommission*, [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

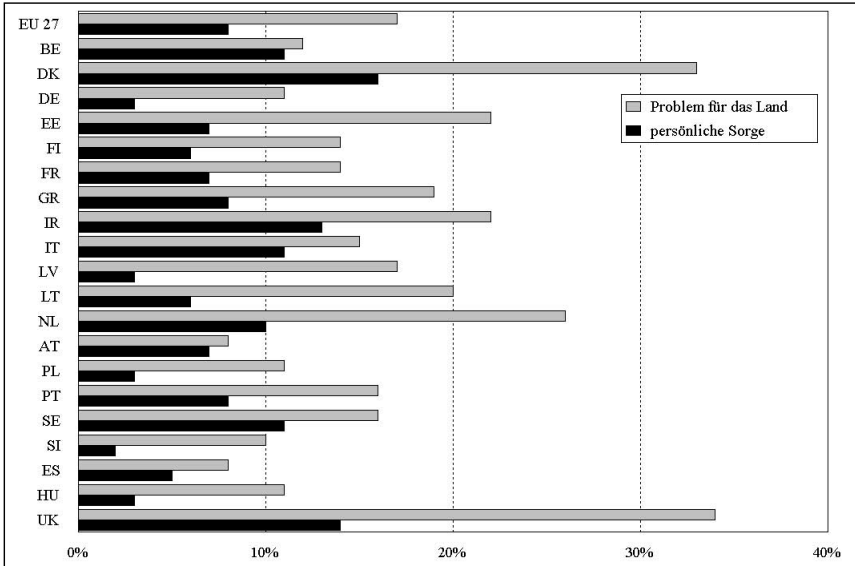
35 *European Commission* 2008, Frage 8 a und b.

*Tab. 12* zusammengestellt, die Prozentangaben über die Kriminalitätsprobleme sowohl als Politikfeld wie auch als persönliche Sorge werden in *Abb. 13* präsentiert. Zunächst zur Kriminalität als Politikfeld: Hier haben sich EU-weit (zunächst die EU 15, danach die erweiterte EU) die Werte verringert: Während nach der Jahrtausendwende die Kriminalität von knapp 30% der Befragten als eines der beiden drängendsten Probleme im Land genannt wurden, waren es 2008 (diesmal in der EU 27) nur noch 17%. Eine solche abnehmende Tendenz findet sich fast überall, besonders ausgeprägt in den neuen EU-Mitgliedstaaten (hier vor allem im Baltikum); lediglich in Großbritannien bleibt der Wert hoch und hat sich zwischen 2004 und 2008 von 27% auf 34% sogar gesteigert. Auch Dänemark bildet insofern eine Ausnahme als der höchste Wert 2005 mit 43% zu verzeichnen ist; dies ist gleichzeitig auch im Ländervergleich ein besonders hoher Anteil. Durchweg weit überdurchschnittlich hohe Werte zeigen auch Irland (mit 51% im Jahr 2005 den insgesamt höchste Wert) und die Niederlande, während die osteuropäischen Staaten sich inzwischen mehr oder weniger an das EU-Durchschnittsniveau (Estland mit 22% und Litauen mit 20% liegen noch etwas darüber) angeglichen haben. Durch deutlich unterdurchschnittliche Werte fallen Österreich und Spanien mit aktuell 8% auf, auch Slowenien, Deutschland, Ungarn und Polen liegen mit 10% bzw. 11% niedriger.

Schließlich sei darauf hingewiesen, dass die persönliche Betroffenheit von Furcht vor Kriminalität in der Befragung von 2008 erwartungsgemäß deutlich geringer ist, der prozentuale Wert halbiert sich in etwa (vgl. *Abb. 13*). Das Antwortmuster bleibt jedoch im Staatenvergleich ähnlich: Sehr deutlich über dem EU-27-Schnitt von 8% der Befragten liegen die Dänen mit 16% (der höchste Wert), die Briten mit 14% und die Iren mit 13%. Erheblich darunter bleiben die slowenischen (mit 2% der niedrigste Wert), die deutschen, ungarischen und die polnischen Befragten. Auch in Lettland geben nur 3% der Befragten Kriminalität als eine Hauptsorge an, hier ist der Unterschied zwischen der Ansicht, Kriminalität sei im Land ein Problem, und der persönlichen Betroffenheit vom Thema besonders deutlich. Eine solche, besonders große Diskrepanz kann man auch in Estland und, allerdings auf niedrigem Niveau, in Slowenien feststellen. Relativ dicht beieinander liegen hingegen die Werte in Belgien, Österreich und Italien.



**Abbildung 13: Kriminalität als eines der beiden wichtigsten Probleme für das Heimatland und als eine der beiden dominierenden persönlichen Sorgen, 2008<sup>36</sup>**



### Sicherheitsgefühl auf der Straße

Bereits seit vielen Jahren wird Verbrechensfurcht auf der persönlichen Ebene mit der Frage „Wie sicher fühlen Sie sich in Ihrer Gegend in der Dunkelheit auf der Straße?“<sup>37</sup> erfragt; auch hier stehen international vergleichende Daten, vor allem aus dem *International Crime Victim Survey* (ICVS)<sup>38</sup> und dessen europäischer Ausgabe, dem *European Crime and Safety Survey* (EU ICS),<sup>39</sup> sowie den

36 Die Fragen sind wie folgt formuliert: „Was sind nach Ihrer Meinung die beiden wichtigsten Probleme, denen [das Land] derzeit gegenüber steht?“ und „Und von welchen zwei der folgenden Probleme sind Sie persönlich momentan am meisten betroffen?“ Die 14 Problemthemen, die zur Auswahl stehen (zusätzlich: „andere“), sind in beiden Fragen dieselben.

37 Die Antwortmöglichkeiten sind: „Sehr sicher“, „einigermaßen sicher“, „etwas unsicher“, „sehr unsicher“.

38 Van Dijk/van Kesteren/Smit 2008, S. 22 ff. und S. 197 (im ICVS-Fragebogen: Frage 300).

39 Van Dijk u. a. 2007, S. 66 ff. Das EU ICS ist Teil der European Crime and Safety Study, ECSS – die Abkürzungen, unter denen die Ergebnisse vorgestellt werden, wer-

Eurobarometer-Umfragen<sup>40</sup> zur Verfügung. Die im EU ICS 2004/2005 erfassten Staaten sind die EU 15 und Estland, Polen und Ungarn. Für die zu der hier untersuchten Staatengruppe gehörenden Staaten Lettland, Litauen und Slowenien sind keine entsprechenden vergleichenden Umfragedaten erhältlich. Es ist dabei bekannt, dass das Antwortverhalten auf die „Unsicherheitsfrage“ eher etwas mit Wohnort (die Furcht ist in größeren Städten größer als auf dem Land), Geschlecht und Alter als mit tatsächlicher Viktimisierung zu tun hat.<sup>41</sup>

Die europäischen Werte sind im Längsschnitt seit der Jahrtausendwende insgesamt überwiegend abgesunken, nach dem sie, soweit das anhand von Vergleichsdaten aus unterschiedlichen Erhebungen überhaupt zu beurteilen ist, in den 1990er Jahren erheblich angestiegen sind (vgl. *Tab. 13*). Dies korrespondiert als genereller Trend auch mit den Ergebnissen oben. Eine Ausnahme von diesem günstigen Trend ist Dänemark, wo die Werte (allerdings noch auf deutlich unterdurchschnittlichem Niveau) angestiegen sind. In Schweden verhält es sich gemessen an den frühen 1990er Jahren ähnlich. Im Ländervergleich zeigen sich über den gesamten Zeitraum erhöhte Unsicherheitsgefühle in Griechenland mit beständig den höchsten Werten, 2005 äußerten sich 42% der Befragten entsprechend, 2000 waren es sogar 51%. Auch in Italien (2005: 35%) und Spanien (2005: 33%) gilt dies. Im Hinblick auf die oben beschriebenen allgemeinen oder persönlichen Kriminalitätssorgen gibt es interessante Unterschiede: Die spanischen Befragten liegen bei den Unsicherheitsgefühlen (bei allerdings unterschiedlichen Befragungszeiträumen) deutlich über dem Durchschnitt, bei den Kriminalitätssorgen jedoch deutlich darunter. Etwas schwächer ausgeprägt ist das z. B. auch in Deutschland der Fall. Umgekehrt verhält es sich hingegen bei den dänischen Befragten – für sie ist Kriminalität, wie oben gezeigt, ein Problemfeld, die Unsicherheitsgefühle sind jedoch nicht besonders ausgeprägt (vgl. *Abb. 14*).

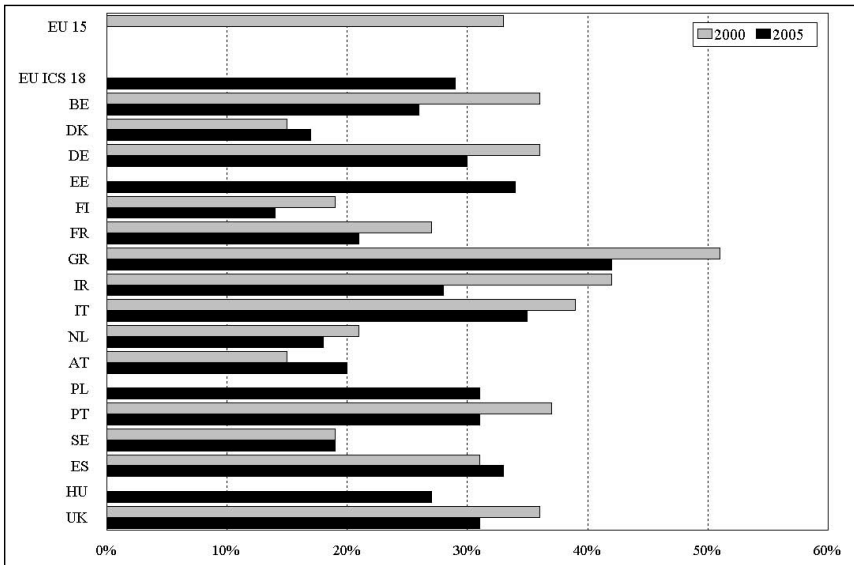
---

den nicht einheitlich verwendet. Es handelt sich aber um dieselben Studienteile, deren Daten auch abrufbar sind unter <http://www.europeansafetyobservatory.eu>.

40 *European Opinion Research Group* 2003, S. 17.

41 *Van Dijk/van Kesteren/Smit* 2008, S. 131 ff.

**Abbildung 14: Unsicherheitsgefühl in der Dunkelheit auf der Straße („etwas/sehr unsicher“ in % der Angaben)**

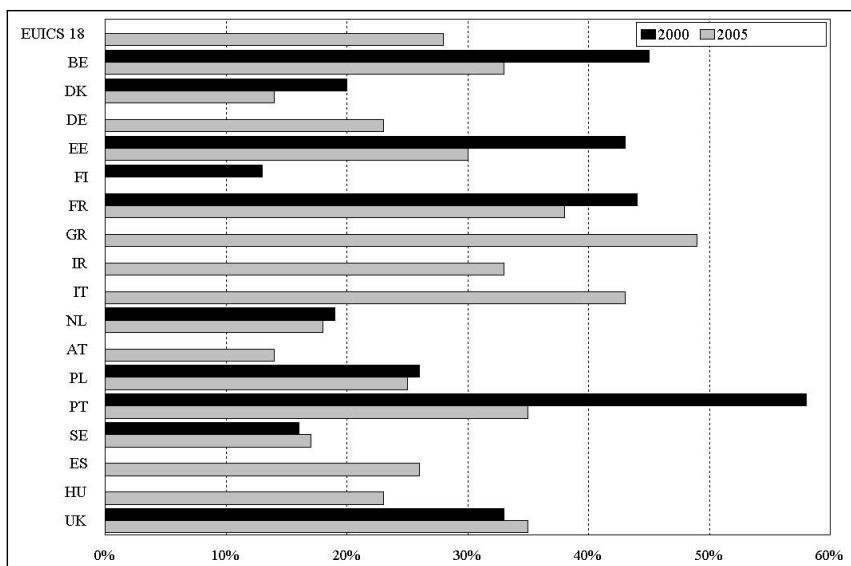


### *Angst vor Einbruchsdiebstahl*

Deutlich konkreter wird Kriminalitätsbesorgnis zum Ausdruck gebracht, wenn gefragt wird, für wie wahrscheinlich der oder die Befragte einen Einbruch in den jeweiligen Haushalt während des kommenden Jahres hält.<sup>42</sup> Auch diese Frage ist im ICVS und anderen Befragungen seit 1989 in verschiedenen Erhebungswellen immer wieder gestellt worden, die Ergebnisse sind im Einzelnen in *Tab. 14* zusammengestellt, einen optischen Eindruck, allerdings nur für 2000 und 2005, vermittelt *Abb. 15*.

42 *Van Dijk/van Kesteren/Smit* 2008, Ergebnisse S. 127 ff., Originalfrage Nr. 302 (S. 230): Die Antwortmöglichkeiten sind „sehr wahrscheinlich“, „wahrscheinlich“, „unwahrscheinlich“ oder „weiß nicht“.

**Abbildung 15: Angst vor einem Einbruch im kommenden Jahr (in % der Angaben)**



Betrachtet man die Ergebnisse (bei erneut nur beschränkter Vergleichbarkeit) im Längsschnitt, so zeigen sich teilweise ebenso wie bei den Kriminalitäts-sorgen und dem Unsicherheitsgefühl Abnahmen, das Bild ist aber uneinheitlicher. Insgesamt erstaunt das hohe Niveau, mit dem in manchen Staaten mit einem Einbruch gerechnet wird: Der Spitzenwert stammt aus Portugal im Jahr 2000, wo 58% der Befragten einen Einbruch konkret für das kommende Jahr fürchteten. Der Wert ist dort stark zurückgegangen, war aber 2005 mit 35% Zustimmung noch immer überdurchschnittlich. Ein hohes Niveau ist auch wieder in Griechenland festzustellen, mit 54% im Jahr 2005 der höchste Wert. Italien und Frankreich liegen ebenfalls erheblich über dem Durchschnitt von ca. 28% im Jahr 2005, wobei in Italien die Einbruchsangst gegenüber älteren Umfragen entgegen dem Trend eher zugenommen hat (in Frankreich hingegen lag sie zuvor noch höher). Auch in England und Wales bzw. Großbritannien (siehe hierzu die Anmerkung zu *Tab. 14*) und Irland haben – bei etwa gleich bleibendem Niveau in den letzten Jahren – ein Drittel und mehr der Befragten konkrete Angst vor einem Einbruch. Weit unterdurchschnittlich ist die Angst vor einem Einbruch in Finnland (bei tendenziell steigenden Werten), Dänemark und Schweden (bei jeweils abnehmenden Werten) ausgeprägt. Auch hier bestätigt sich damit das Muster, dass die in Umfragen angegebene Kriminalitätssorge der Dänen wenig mit der persönlichen Betroffenheit oder Viktimisierungsangst zu tun hat.

Das gilt abgeschwächt auch für die Niederlande, auch hier gilt vielen Befragten die Kriminalität als ein Problem des Landes, ohne dass dies mit einer ausgeprägten Unsicherheit oder Einbruchsangst verbunden wäre. Die drei osteuropäischen Staaten, die der erfassten Staatengruppe angehören, zeigen im Übrigen durchschnittliche (Estland) oder unterdurchschnittliche Werte (Polen und Ungarn). Es wäre in einer vertieften Analyse der Frage nachzugehen, inwieweit die erhebliche Zunahme der Gefangenenzahlen in den Niederlanden bis ca. 2006, in Großbritannien anhaltend, und die moderate zwischenzeitliche Zunahme in Dänemark tatsächlich etwas mit einer allgemein kriminalitätsempfindlichen Stimmung zu tun hatte (vgl. zu den Niederlanden auch *Boone/Moerings* in diesem Band), zumindest ist das Ausscheren der drei genannten Staaten auffällig und erklärungsbedürftig und es lassen sich hier entsprechende parallele Entwicklungen nicht verleugnen.

#### 4.2.2 *Einstellungen zu Bestrafungen (Punitivität)*

Als ein letzter Punkt sollen Informationen zu der Frage zur Verfügung gestellt werden, inwieweit punitive Tendenzen in der Bevölkerung zu finden sind bzw. ob und wie sich diese in den letzten Jahren verändert haben. In Umfragen wird deshalb versucht herauszufinden, was die Befragten von strafrechtlichen Reaktionen der Justiz halten und, konstruktiver, welche Strafe sie selbst bei einem bestimmten Szenario für angemessen halten würden. Dabei ist davon auszugehen, dass selbst das konkrete Szenario nur einen Hinweis auf die Punitivität der Befragten gibt, weil auf diese Weise eben nur die Einstellung zu Strafe und Strafzumessung in einem konkreten Fall abgefragt wird. Viele weitere Fragen sind denkbar und werden teilweise auch gestellt (im weltweiten Vergleich vor allem zur Abschaffung/Wiedereinführung der Todesstrafe), auf die hier aber nicht weiter eingegangen werden kann.

#### *Allgemeine Bestrafungsforderungen*

Soweit ersichtlich wurde 2006 das erste (und bisher einzige) Mal in das Standard-Eurobarometer<sup>43</sup> eine Aussage aufgenommen, die lautet „Heutzutage gibt es zu viel Toleranz. Kriminelle sollten härter bestraft werden.“ Die Befragten sollten Zustimmung oder Ablehnung äußern. Wenig verwunderlich ist, dass bei der offenbar dem vermeintlichen Zeitgeist geschuldeten und einerseits suggestiven, andererseits völlig unkonkreten Art der Fragestellung die Zustimmungswerte sehr hoch ausfielen. Dieses hohe Niveau sollte mit viel Vorsicht betrachtet werden, es ist aus detaillierteren Untersuchungen bekannt, dass sich bei konkreteren Fallbeispielen das geäußerte Bestrafungsniveau verringert und der Rechtsrealität annähert (dazu unten ausführlich). Gleichwohl mag ein Blick auf die

43 *European Commission* 2006, S. 38.

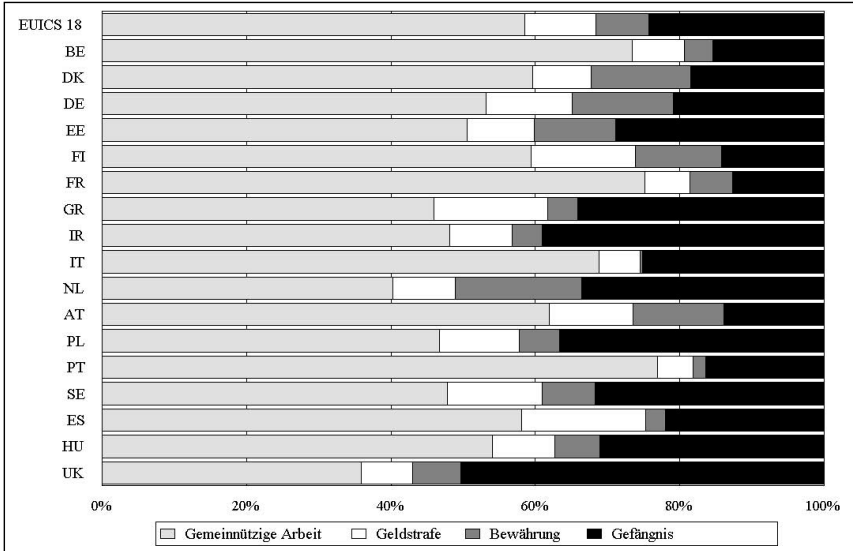
Unterschiede zwischen den Staaten interessant sein: Spitzenreiter aus der hier untersuchten Staatengruppe ist Belgien mit 90% Zustimmung, dicht gefolgt von Ungarn und Slowenien, der EU-25-Durchschnitt liegt bei 85%. Deutlich fällt Dänemark ab, hier signalisierten „nur“ 70% der befragten Zustimmung, Frankreich und Österreich liegen bei knapp unter 80%. Es ist dennoch leicht ersichtlich, dass diese Art der Fragestellung wenig brauchbare Ergebnisse für die Punitivitätsmessung in der Bevölkerung erbringt.

### *Konkrete Bestrafungsvorschläge*

Für den internationalen Vergleich über Jahre erprobt ist hingegen der Weg, den Befragten ein realitätsnahes Szenario vorzustellen. Ausgangspunkt ist der Fall eines bereits einmal vorbestraften 21-jährigen Einbrechers, der im konkreten Fall ein Farbfernsehgerät gestohlen hat und für den nun eine adäquate Sanktion gefunden werden soll. Abgesehen von einer offenen Antwortmöglichkeit und „weiß nicht“, gab es die Alternativen „gemeinnützige Arbeit“, „Geldstrafe“, „Bewährungsstrafe“ („*suspended sentence*“) und „Gefängnis“. Wenn eine Gefängnisstrafe vorgeschlagen wurde, wurde in einem zweiten Schritt nach der für angemessen erachteten Straflänge gefragt. Vergleichsdaten liegen für 1989 bis 2005 aus dem ICVS bzw. EU ICS vor, sie werden in *Tab. 15, Abb. 16* und *17* dargestellt. Die gesamte Stichprobe umfasste über 33.000 gültige Antworten, pro Land (mit der Ausnahme von Luxemburg) zwischen ca. 1.500 und 1.900, in Großbritannien (wo sich die Stichprobe aus drei Teilen, nämlich Schottland, Nordirland sowie England und Wales zusammensetzte), waren es etwa 3.500.

Zunächst ist festzustellen, dass die Befragten im Ganzen weit überwiegend gemeinnützige Arbeit als Sanktion für adäquat hielten (58,5% aller Befragten), ihnen stand allerdings insgesamt ein knappes Viertel der Befragten gegenüber, das Gefängnis für angemessen hielten. Im Längsschnitt (*Tab. 15*) zeigt sich, dass sich die Bereitschaft, Gefängnis als angemessene Sanktion zu befürworten, uneinheitlich entwickelt, verglichen mit 1989 jedoch im Durchschnitt zugenommen hat (obwohl die gemeinnützige Arbeit wegen ihrer Praxisbewährung in vielen Staaten an Glaubwürdigkeit offenbar noch hinzu gewonnen hat). Tendenziell gab es die höchsten Zustimmungsanteile um die Jahrtausendwende. Eine deutliche Abnahme gibt es in Belgien und, bei allerdings nur zwei Befragungswellen, in Portugal und Spanien. Eine deutliche Zunahme findet sich in England und Wales sowie in Schweden, allerdings auf ganz unterschiedlichen Niveaus (dazu gleich). Über die Zeit ähnliche Anteile haben Dänemark und Frankreich. Die Werte in Finnland haben sich nach einem leichten Anstieg um die Jahrtausendwende wieder auf dem niedrigen Ausgangsniveau stabilisiert.

**Abbildung 16: Bestrafungsvorstellungen für einen rückfälligen 21-jährigen Einbrecher, 4 Sanktionsmöglichkeiten (2005, EU ICS)<sup>44</sup>**



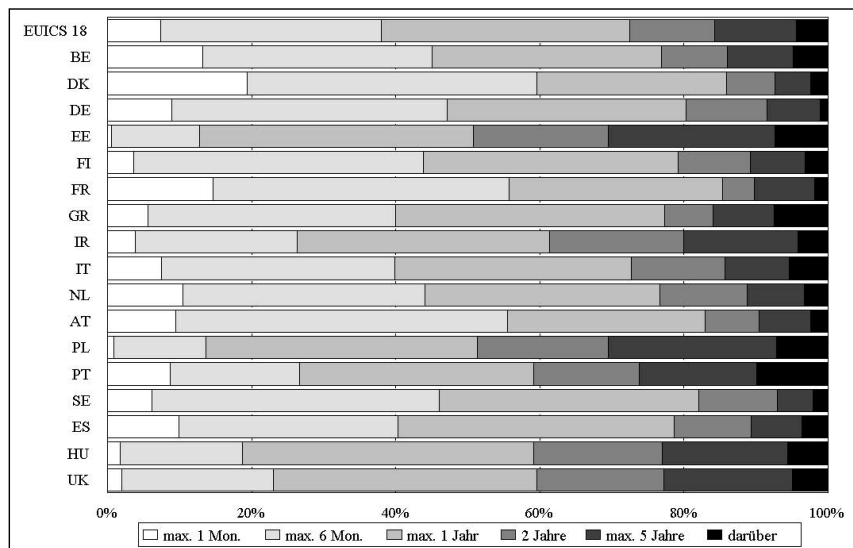
Interessant und in *Abb. 16* gut zu erkennen, ist, wie sehr die Länder bei der Wahl „Gefängnis“ voneinander abweichen: In England und Wales finden mehr als die Hälfte der Befragten, dass eine unbedingte Haftstrafe angemessen ist, in Frankreich und Österreich sind es nur 13%, in Finnland und Portugal 15%. Niedrig liegen die Anteile mit 17% auch in Belgien und in Spanien. Deutlich über dem Durchschnitt von ca. 28% liegen neben England und Wales (auch Schottland und Nordirland sind im Übrigen ähnlich)<sup>45</sup> auch Irland (38%), Polen (34%), Schweden (33%) und die Niederlande (32%). Die beiden letzten Ergebnisse überraschen ein wenig, in beiden Staaten hat es auch seit den ersten Umfragen einen deutlichen Aufwärtstrend gegeben.

44 Daten entnommen bei *Kühnrich/Kania* 2005, S. 15. Das bei *Kühnrich/Kania* dargestellte Ergebnis für Polen entspricht allerdings wohl nicht der Realität, weil die polnischen Befragten als zusätzliche Antwortmöglichkeit „*labour camp*“ hatten, die hier offenbar der gemeinnützigen Arbeit zugeschlagen wurden. Realistischerweise kommt dies aber eher einer Gefängnisstrafe gleich, so zumindest wird die Antwortmöglichkeit sonst im internationalen Vergleich behandelt. Die 23%, die „Arbeitslager“ angaben, wurden deshalb hier von der gemeinnützigen Arbeit abgezogen und bei der Option Gefängnis hinzugerechnet, vgl. *van Dijk u. a.* 2007, S. 87.

45 *Van Dijk/van Kesteren/Smit* 2007, S. 148.

In einem zweiten Schritt zur Punitivitätsoperationalisierung wird dann bei denjenigen, die Gefängnis angegeben haben, die Länge der vorgeschlagenen Haftstrafe nachgefragt. Will man herausfinden, wer besonders punitiv ist, betrachtet man die strengsten vorgeschlagenen Strafen (zusammengefasst als „Strafen über 5 Jahre“, vgl. *Abb. 17*). Hier zeigt sich, dass die Staaten, in denen beim ersten Schritt die härtesten Strafen (d. h. die meisten Haftstrafen) vorgeschlagen wurden, nicht genau dieselben sind wie nun bei der Haftlänge: Zwar finden sich in der Gruppe mit überdurchschnittlichem Anteil sehr langer Haftstrafen wieder Großbritannien, Irland und Polen (der Durchschnitt lag bei 4,4%). Die meisten Befürworter sehr langer Strafen finden sich aber in Portugal (insgesamt 7,5%), Griechenland und Estland. In Schweden und den Niederlanden hingegen ist eine deutliche Präferenz kürzerer Freiheitsstrafen zu erkennen. Am geringsten sind die Bestrafungswünsche, gemessen am Anteil langer Freiheitsstrafen, wieder in Österreich; auch Frankreich verzeichnet erneut einen geringen Anteil, dies gilt ebenso für Deutschland.

**Abbildung 17: Bestrafungsvorstellungen für einen rückfälligen 21-jährigen Einbrecher, Länge der Freiheitsstrafe (2005, EU ICS)<sup>46</sup>**



46 Die vorgegebenen 14 Antwortmöglichkeiten (einschl. „lebenslanglich“) wurden in der Grafik zusammengefasst; „1 Jahr“ und „2 Jahre“ waren jeweils als Punktstrafe vorgeschlagen, „1 Jahr“ ist hier aber der Kategorie „max. 1 Jahr“ zugeordnet.



Ein deutliches Muster, das sich wiederum in den Gefangenenraten widerspiegeln würde, lässt sich erneut nicht finden. Denkt man an die oben erwähnte, z. B. in Dänemark erhöhte, allgemeine Kriminalitätsbesorgnis, so ist sie offenbar dort noch nicht in erhöhte Bestrafungswünsche umgeschlagen, sondern bleibt überlagert von der traditionellen Strafrechtskultur mit wenigen und dann kurzen Freiheitsstrafen. Betrachtet man hingegen die Bereitschaft der Esten, eine lange Freiheitsstrafe zu verhängen, so mag dies ein Ausdruck erhöhter Punitivität sein, wahrscheinlich jedoch ist es das Ergebnis einer entsprechenden „sanktionenrechtlichen Sozialisation“, in der die Bürger an lange Freiheitsstrafen gewöhnt sind. Im Allgemeinen korrespondiert das Antwortverhalten im Ländervergleich mit den Gefangenenraten, insbesondere mit Blick auf England und Wales, lediglich in Spanien stimmt die hohe Gefangenenrate offenbar nicht mit den Sanktionsvorstellungen der Bürger überein, auch in Frankreich und, schwächer, in Österreich und Deutschland sind diesbezüglich Diskrepanzen erkennbar.

## 5. Zusammenfassung

Die Fülle der hier vorgestellten Indikatoren mit Blick auf die Entwicklung der Gefangenenraten zusammenzufassen, fällt schwer. Im Längsschnitt kann man sowohl in Bezug auf die Gefangenenraten als auch auf die hier vorgestellten Indikatoren sagen, dass sich die europäischen Staaten aufeinander zu bewegen, mit einer teilweise etwas ungünstigeren Entwicklung in den skandinavischen Staaten und Slowenien, und tendenziell günstigen Entwicklungen vor allem für das Baltikum. Wie sich viele der Werte als Konsequenz der Wirtschaftskrise entwickeln werden, ist dabei noch nicht abzusehen – schon jetzt ist allerdings sicher, dass die Arbeitslosenzahlen nahezu überall steigen werden, auch der Anteil der Sozialausgaben wird dies in den kommenden Jahren tun.

*Tab. 16* stellt einen einfachen, aber gleichwohl informativen Versuch dar, die erörterten Befunde zu veranschaulichen – ohne jede Gewichtung wird lediglich die Rangfolge im Hinblick auf die meisten der hier vorgestellten Indikatoren<sup>47</sup> neben die Rangfolge der Gefangenenraten gestellt (in *Tab. 16a* mit dem jeweils aktuellsten Wert, in *Tab. 16b* mit Werten von 2000). Dabei fällt in der Tat auf, dass die Staaten aus der hier erfassten Staatengruppe, die relativ geringe Gefangenenraten haben, auch bei den meisten Indikatoren einen günstigen Rangplatz einnehmen. Das gilt vor allem für die Angaben zur Ungleichheit und

47 Hellgrau unterlegt sind jeweils die ersten drei Plätze, dunkelgrau die letzten drei. Zur Erklärung der Abkürzungen: S80/S20: Einkommensquintilverhältnis; ArGQ: Armutsgefährdungsquote; PEH: Personen in Haushalten, in denen keiner Arbeit hat; SozBIP: Sozialausgaben in % des Bruttoinlandsproduktes; ALQ: Arbeitslosenquote; LALQ: Langzeitarbeitslosenquote; JALQ: Jugendarbeitslosenquote; FrüSchA: Schulabbrecher bzw. frühe Schulabgänger. Beim Vertrauen wird unter „soz.“ das Vertrauen in die Mitmenschen, bei „inst.“ das Vertrauen in das Rechtssystem erfasst.

zum Vertrauen, hierauf gehen die Beiträge von *Lappi-Seppälä* in diesem Band noch genauer ein. Am anderen Ende der Skala hingegen ist das Bild weniger eindeutig, auch hier sind ähnliche Rangfolgen aber am ehesten im Bereich der Ungleichheit, bei den Sozialausgaben und beim Vertrauen zu finden. Es gibt jedoch eine erhebliche Anzahl von Fragezeichen und interpretationsbedürftigen Ausnahmen: Das gilt vor allem für die uneinheitliche Entwicklung der südeuropäischen Staaten. Portugal (das im vorliegenden Band allerdings nicht vertreten ist) hat seine Gefangenrate erheblich senken können – hier wäre genauer zu untersuchen, wie das gelungen ist, soziale Probleme jedenfalls hat das Land noch immer in erheblichem Maße. Griechenland, das bei den vorgestellten Indikatoren schwerwiegende soziale Probleme zeigt, hat seit Jahren tatsächlich mit einer schnell steigenden Gefangenrate zu kämpfen. Ähnliches gilt für Spanien, wobei hierfür allerdings in erster Linie andere Faktoren verantwortlich gemacht werden (vgl. den Beitrag von *Cid/Larrauri* in diesem Band). Auch Italien steht in Bezug auf einige der erfassten sozialen Indikatoren oft vergleichsweise schlecht da, im Hinblick auf die Gefangenraten jedoch vergleichsweise gut (wobei hier bis 2006 ein erheblicher Anstieg zu verzeichnen war, so dass eine Amnestie zumindest mitverantwortlich war, die Gefangenrate zu begrenzen, vgl. hierzu auch *Kap. 23*).

Insgesamt bestätigt sich die zentrale Vermutung, dass es Staaten mit geringeren sozialen Belastungen leichter haben, ihre Gefangenraten relativ niedrig zu halten – erklärungsbedürftig sind insoweit als Ausnahme z. B. die Niederlande, hier sind offenbar andere Faktoren für den zwischenzeitlichen erheblichen Anstieg verantwortlich; auch Österreich wies im Jahr 2000 günstige Rangplätze bei den meisten Indikatoren auf, bewegte sich mit der Gefangenrate hingegen im unteren Mittelfeld. Auch England und Wales bzw. Großbritannien haben häufig relativ günstige Werte, inwieweit hier z. B. die auffallend punitive Einstellung der Bevölkerung eine Rolle spielt, ist zu diskutieren. Wie es umgekehrt Staaten wie Portugal, die unter erheblichen sozialen Spannungen leiden, gelingt, ihre Gefangenzahlen niedrig zu halten bzw. von einem höheren Niveau abzusenken – wie dies etwa auch in Ungarn in jüngerer Zeit der Fall ist – ist ebenfalls zu erörtern, möglicherweise finden sich dann weitere Hinweise auf „protektive Faktoren“.

**Tabelle 1: Gini-Koeffizient**

	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>EU 25*</b>	-	-	29	29	29	-	29	30	35	34	30
<b>EU 15</b>	31	29	29	29	29	-	30	30	30	30	30
<b>Belgien</b>	29	27	29	30	28	-	28	26	28	27	26
<b>Dänemark</b>	20	20	21	-	22	-	25	24	24	23	25
<b>Deutschland</b>	29	25	25	25	25	-	-	-	28	26	30
<b>Estland</b>	-	-	-	36	35	35	34	37	34	33	33
<b>Finnland</b>	-	22	24	24	27	26	26	25	26	26	26
<b>Frankreich</b>	29	29	29	28	27	27	27	28	28	27	26
<b>Griechenland</b>	35	35	34	33	33	-	35	33	33	34	34
<b>Italien</b>	33	31	30	29	29	-	-	33	33	32	32
<b>Lettland</b>	-	-	-	34	-	-	-	-	36	39	35
<b>Litauen</b>	-	-	-	31	-	32	-	-	36	35	34
<b>Niederlande</b>	29	26	26	29	27	27	27	-	26	26	28
<b>Österreich</b>	27	25	26	24	24	-	27	26	26	25	26
<b>Polen</b>	-	-	-	30	30	-	-	-	36	33	32
<b>Portugal</b>	37	36	36	36	37	-	-	38	38	38	37
<b>Schweden</b>	-	21	22	-	24	23	-	23	23	23	23
<b>Slowenien</b>	-	-	-	22	22	22	22	-	24	24	23
<b>Spanien</b>	34	35	33	32	33	31	31	31	32	30	31
<b>Ungarn</b>	-	-	-	26	25	24	27	-	28	33	26
<b>Vereinigtes Königreich</b>	32	30	32	32	35	35	34	-	34	32	33

Quelle: GESIS, EUSI 3112; 2007 direkt von *Eurostat*: Strukturindikatoren: Sozialer Zusammenhalt. Erhältlich über das Portal [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural\\_indicators/introduction](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/structural_indicators/introduction); Stand Juni 2009, letzter Zugriff 1.7.2009.Eurostat.

\* EU 25: Alle EU-Mitgliedstaaten außer Bulgarien und Rumänien; EU 15: EU-Mitgliedstaaten vor 1. Mai 2004.

**Tabelle 2: S80/S20 Einkommensquintilverhältnis**

	1995	1997	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>EU 25</b>	-	-	4.6	4.5	-	4.6	4.8	4.9	4.8	4.8
<b>EU 15</b>	5.1	4.7	4.6	4.5	-	4.6	4.8	4.8	4.7	4.9
<b>Belgien</b>	4.5	4.0	4.2	4.0	-	4.3	4	4.1	4.2	3.9
<b>Dänemark</b>	2.9	2.9	3.0	3.0	-	3.6	3.4	3.5	3.4	3.7
<b>Deutschland</b>	4.6	3.7	3.6	3.6	-	-	-	4.1	4.1	5.0
<b>Estland</b>	-	-	-	6.1	6.1	5.9	7.2	5.9	5.5	5.5
<b>Finnland</b>	-	3.0	3.4	3.7	3.7	3.6	3.5	3.6	3.6	3.7
<b>Frankreich</b>	4.5	4.4	4.4	3.9	3.9	3.8	4.2	4	4.0	3.8
<b>Griechenland</b>	6.5	6.6	6.2	5.7	-	6.4	5.9	5.8	6.1	6.0
<b>Irland</b>	5.1	5.0	4.9	4.5	-	5	5	5	4.9	4.8
<b>Italien</b>	5.9	5.3	4.9	4.8	-	-	5.6	5.7	5.5	5.5
<b>Lettland</b>	-	-	-	-	-	-	-	6.7	7.9	6.3
<b>Litauen</b>	-	-	-	4.9	-	-	-	6.9	6.3	5.9
<b>Niederlande</b>	4.2	3.6	3.7	4.0	4.0	4.0	-	4	3.8	4.0
<b>Österreich</b>	4.0	3.6	3.7	3.5	-	4.1	3.8	3.8	3.7	3.8
<b>Polen</b>	-	-	-	4.7	-	-	-	6.6	5.6	5.3
<b>Portugal</b>	7.4	6.7	6.4	6.5	7.3	7.4	6.9	6.9	6.8	6.5
<b>Schweden</b>	-	3.0	3.1	3.4	3.3	-	3.3	3.3	3.5	3.4
<b>Slowenien</b>	-	-	-	3.1	3.1	3.1	-	3.4	3.4	3.3
<b>Spanien</b>	5.9	6.5	5.7	5.5	5.1	5.1	5.1	5.4	5.3	5.3
<b>Ungarn</b>	-	-	-	3.1	3.0	3.3	-	4	5.5	3.7
<b>Vereinigtes Königreich</b>	5.2	4.7	5.2	5.4	5.5	5.3	-	5.5	5.4	5.5

Quelle: *GESIS*, EUSI 3111 (basierend auf *Eurostat*-Daten bzw. seit 2005 auf Daten aus dem EU-SILC; 2007 direkt von *Eurostat*).

**Tabelle 3: Armutsgefährdungsquote (60%)**

	1995	1997	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>EU 25</b>	-	-	16	16	16	-	15	16	16,0	16,1	16
<b>EU 15</b>	17	16	16	15	15	-	15	17	15,7	16,0	17
<b>Belgien</b>	13,9	12,8	12,5	11,2	10,8	-	15	15	14,8	14,7	15
<b>Dänemark</b>	12,1	11,1	13,3	13,7	13,4	-	12	11	11,8	11,7	12
<b>Deutschland</b>	15	12	11	10	11	-	-	-	12	13	15
<b>Estland</b>	-	-	-	18	18	18	18	20	18,3	18,3	19
<b>Finnland</b>	-	11,5	13,5	14,0	14,2	11	11	11	11,7	12,5	13
<b>Frankreich</b>	15	15	15	16	13	12	12	13	13,0	13,1	13
<b>Griechenland</b>	20,5	20,5	17,5	18,6	19,1	-	21	20	19,7	20,5	20
<b>Irland</b>	14,7	17,7	20,3	20,8	18,4	-	20	21	19,7	18,5	18
<b>Italien</b>	18,0	18,2	17,7	18,8	17,8	-	-	19	18,8	19,6	20
<b>Lettland</b>	-	-	-	16	-	-	-	-	19,2	23,1	21
<b>Litauen</b>	-	-	-	17	17	-	-	-	20,5	20,0	19
<b>Niederlande</b>	11,7	12,0	10,7	11,5	13,8	11	12	-	10,8	9,9	10
<b>Österreich</b>	10,7	9,6	9,9	10,1	9,2	-	13	13	12,3	12,6	12
<b>Polen</b>	-	-	-	16	16	-	-	-	20,6	19,1	17
<b>Portugal</b>	21,3	20,5	18,8	18,9	17,7	20	19	21	19,4		18
<b>Schweden</b>	-	8	8	-	9	11	-	11	9,3	12,3	11
<b>Slowenien</b>	-	-	-	11	11	10	10	-	12,2	11,7	12
<b>Spanien</b>	16,8	18,0	17,4	16,2	17,4	19	19	20	19,7	19,9	20
<b>Ungarn</b>	-	-	-	11	11	10	12	-	13,4	15,9	12
<b>Vereinigtes Königreich</b>	22,3	18	19	19	18	18	18	-	19,1	19,2	19

Quelle: *GESIS*, EUSI I3312 basierend auf Daten aus dem EC Household Panel, ab 2005 aus den EU-SILC, nach der modifizierten OECD-Skala. Zur Vervollständigung sind bei eingeschränkter Vergleichbarkeit Daten für 2007 und die fehlende Daten bei *Eurostat* a. a. O. ermittelt und ergänzt. Die EUSI-Daten sind mit Dezimalstellen, die *Eurostat*-Daten ohne angegeben

Tabelle 4: Erwachsene Bevölkerung (18-59 Jahre) in erwerbslosen Haushalten in der EU in %

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Belgien	13,0	13,5	14,2	14,1	14,1	14,3	14,4	13,0	12,4	13,8	14,2	14,4	13,7	13,5	14,3	12,3
Dänemark	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7,6	8,6	8,5	7,7	6,9	-
Deutschland	8,8	10,0	10,6	10,6	10,9	11,4	11,1	10,5	9,7	9,7	10,0	10,6	11,1	11,0	10,5	9,5
Estland	-	-	-	-	-	9,6	8,7	10,4	9,6	11,0	10,8	10,9	9,5	8,5	6,0	6,0
Finnland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10,9	11,0	10,5	9,5	4,4
Frankreich	10,1	10,5	11,0	11,0	10,9	11,4	11,3	11,3	10,7	10,3	10,4	10,5	10,8	10,7	10,9	8,7
Griechenland	10,4	10,6	10,4	10,3	9,8	10,0	9,6	9,6	9,2	8,8	8,9	8,5	8,5	8,5	8,1	8,0
Irland	15,1	15,4	14,6	13,5	12,9	12,5	-	9,8	8,6	8,8	8,5	8,9	8,6	8,4	7,9	7,9
Italien	9,3	10,2	11,2	11,9	12,0	12,2	12,0	11,7	11,2	10,8	10,2	9,7	9,1	9,5	9,2	9,2
Lettland	-	-	-	-	-	-	14,0	14,9	15,0	12,8	10,5	8,7	7,8	8,1	6,8	6,6
Litauen	-	-	-	-	-	-	10,4	8,8	9,2	10,0	9,1	7,4	8,1	6,6	7,0	7,0
Niederlande	9,9	10,5	10,9	11,0	10,2	8,9	8,8	7,8	7,6	6,9	6,7	8,0	8,0	8,0	7,4	6,5
Österreich	-	-	-	7,0	8,1	7,7	8,4	8,2	8,3	7,9	7,5	7,4	8,8	8,7	8,8	7,1
Polen	-	-	-	-	-	9,8	-	-	-	13,8	15,1	14,8	15,8	15,3	14,4	11,6
Portugal	4,9	5,4	5,7	5,9	6,3	5,9	5,1	4,7	4,6	4,3	4,6	5,5	5,3	5,5	5,8	5,7
Slowenien	-	-	-	-	8,8	8,7	8,3	9,6	9,0	8,2	8,0	8,7	7,5	6,7	7,2	6,5
Spanien	10,3	12,6	13,4	12,5	12,1	11,3	10,2	8,5	7,5	7,4	7,3	7,2	7,3	6,7	6,3	6,2
Ungarn	-	-	-	-	15,8	15,7	15,8	14,2	13,5	13,2	13,0	11,6	11,9	12,3	11,6	11,9
UK	11,9	13,0	13,3	13,7	13,5	12,9	12,5	11,8	11,4	11,2	11,3	10,9	11,0	11,0	10,8	10,7

Quelle: Eurostat a. O., Population in jobless households – Annual Data.

**Tabelle 5: Gesamtausgaben für den Sozialschutz in % des Bruttoinlandprodukts (BIP) zu jeweiligen Preisen**

	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006
<b>EU 25</b>	-	-	-	-	-	26,6	27,0	27,3	27,3	27,0
<b>EU 15</b>	25,4	27,7	28,5	27,9	27,2	26,9	27,4	27,6	27,7	27,5
<b>Belgien</b>	26,4	27,7	28,7	28,0	27,1	26,5	28,0	29,3	29,7	30,1
<b>Dänemark</b>	28,2	29,7	32,5	31,2	30,0	28,9	29,7	30,7	30,2	29,1
<b>Deutschland</b>	25,4	27,2	27,7	29,3	28,8	29,2	29,9	29,5	29,7	28,7
<b>Estland</b>	-	-	-	-	-	14,0	12,7	13,4	12,7	12,4
<b>Finnland</b>	24,6	33,1	33,7	31,4	27,0	25,1	25,6	26,7	26,7	26,2
<b>Frankreich</b>	27,4	28,7	30,2	30,6	30,0	29,5	30,4	31,3	31,1	31,4
<b>Griechenland</b>	22,9	21,2	22,1	20,5	20,2	20,3	20,4	20,7	21,1	20,9
<b>Irland</b>	18,4	20,3	19,7	17,6	15,2	13,9	17,5	18,2	18,2	18,2
<b>Italien</b>	24,0	25,5	25,3	24,3	24,6	24,7	25,3	26,0	26,3	26,6
<b>Lettland</b>	-	-	-	-	16,1	15,3	13,9	12,9	12,4	12,2
<b>Litauen</b>	-	-	-	13,4	15,2	15,8	14,1	13,3	13,1	13,2
<b>Niederlande</b>	31,1	31,9	31,7	29,6	27,8	26,4	27,6	28,3	27,9	29,3
<b>Österreich</b>	26,0	26,7	28,8	28,6	28,3	28,4	29,2	29,3	28,8	28,5
<b>Polen</b>	-	-	-	-	-	19,7	21,1	20,1	19,7	19,2
<b>Portugal</b>	16,3	18,4	21,3	20,2	20,9	21,7	23,7	24,7	25,4	25,4
<b>Schweden</b>	33,1	37,1	36,5	33,6	32,0	30,1	31,6	32,0	31,5	30,7
<b>Slowenien</b>	-	-	-	23,8	24,5	24,2	24,4	23,4	23,0	22,8
<b>Spanien</b>	19,9	22,4	22,8	21,5	20,2	20,3	20,4	20,7	21,1	20,9
<b>Ungarn</b>	-	-	-	-	-	19,3	20,4	20,8	21,9	22,3
<b>Vereinigtes Königreich</b>	22,9	27,9	28,6	27,4	26,3	26,4	25,7	25,9	26,3	26,4

Quelle: Eurostat a. a. O., Gesamtausgaben für den Sozialschutz – zu jeweiligen Preisen (% vom BIP).

**Tabelle 6: Arbeitslosenquote**

	1984	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008
<b>EU 25</b>	-	-	-	-	9,4	8,6	8,8	9,0	8,2	7,2	7,1
<b>EU 15</b>	-	-	10,4	10,1	9,3	7,7	7,5	8,1	7,7	7,0	7,1
<b>Belgien</b>	10,8	7,1	9,8	9,5	9,3	6,9	7,5	8,4	8,3	7,5	7,0
<b>Dänemark</b>	7,9	8,6	7,7	6,3	4,9	4,3	4,6	5,5	3,9	3,8	3,3
<b>Deutschland</b>	-	-	8,3	8,5	9,1	7,5	8,4	9,8	9,8	8,4	7,3
<b>Estland</b>	-	-	-	-	9,2	12,8	10,3	9,7	5,9	4,7	5,5
<b>Finnland</b>	-	11,7	16,6	14,6	11,4	9,8	9,1	8,8	7,7	6,9	6,4
<b>Frankreich</b>	9,2	9,9	11,7	11,6	11,1	9,0	8,6	9,3	9,2	8,3	7,8
<b>Griechenland</b>	7,2	7,9	8,9	9,6	10,8	11,2	10,3	10,5	8,9	8,3	7,7
<b>Irland</b>	15,5	15,4	14,3	11,7	7,5	4,2	4,5	4,5	4,4	4,6	6,3
<b>Italien</b>	7,9	8,8	10,6	11,2	11,3	10,1	8,6	8,1	6,8	6,0	6,8
<b>Lettland</b>	-	-	-	-	14,3	13,7	12,2	10,4	6,8	6,0	7,5
<b>Litauen</b>	-	-	-	-	13,2	16,4	13,5	11,4	5,6	4,3	5,8
<b>Niederlande</b>	8,9	5,3	6,8	6,0	3,8	2,8	2,8	4,6	3,9	3,2	2,3
<b>Österreich</b>	-	-	3,8	4,3	4,5	3,6	4,2	4,9	4,8	4,4	3,8
<b>Polen</b>	-	-	-	-	10,2	16,1	20,0	19,0	13,9	9,6	7,1
<b>Portugal</b>	8,9	4,3	6,9	7,3	5,1	4,0	5,0	6,7	7,8	8,1	7,7
<b>Schweden</b>	3,3	5,6	9,4	9,6	8,2	5,6	4,9	6,3	7,0	6,1	6,2
<b>Slowenien</b>	-	-	-	6,9	7,4	6,7	6,3	6,3	6,0	4,9	4,4
<b>Spanien</b>	-	14,7	19,5	17,8	15,0	11,1	11,1	10,6	8,5	8,3	11,3
<b>Ungarn</b>	-	-	-	9,6	8,4	6,4	5,8	6,1	7,5	7,4	7,8
<b>Vereinigtes Königreich</b>	10,9	9,8	9,3	7,9	6,1	5,3	5,1	4,7	5,4	5,3	6,6

Quelle: *GESIS*, EUSI H1511; seit 1997 *Eurostat*.



**Tabelle 7: Langzeitarbeitslosenquote (12 Monate und länger)**

	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2005	2006	2007	2008
<b>EU 25</b>	-	-	-	4,4	3,9	3,9	4,1	3,9	3,6	3,0	2,6
<b>EU 15</b>	-	5,0	4,9	4,3	3,4	3,1	3,4	3,3	3,2	2,8	2,6
<b>Belgien</b>	4,0	5,6	5,7	5,6	3,7	3,7	4,1	4,4	4,2	3,8	3,3
<b>Dänemark</b>	2,4	2,5	1,8	1,3	0,9	0,9	1,2	1,1	0,8	0,6	0,5
<b>Deutschland</b>	-	3,7	4,1	4,5	3,7	3,9	5,4	5,0	5,5	4,7	3,8
<b>Estland</b>	-	-	-	4,2	5,9	5,4	5,0	4,2	2,8	2,3	1,7
<b>Finnland</b>	-	-	-	4,1	2,8	2,3	2,1	2,2	1,9	1,6	1,2
<b>Frankreich</b>	3,4	4,5	4,5	4,5	3,5	3,0	3,9	4,0	4,0	3,3	2,9
<b>Griechenland</b>	3,8	4,4	5,2	5,8	6,1	5,3	5,6	5,1	4,8	4,1	3,6
<b>Irland</b>	9,2	9,2	7,0	3,9	1,6	1,3	1,6	1,5	1,4	4,1	3,6
<b>Italien</b>	-	6,5	7,3	6,8	6,3	5,1	4,0	3,9	3,4	2,9	3,1
<b>Lettland</b>	-	-	-	7,9	7,9	5,5	4,6	4,1	2,5	1,6	1,9
<b>Litauen</b>	-	-	-	7,5	8,0	7,2	5,8	4,3	2,5	1,4	1,2
<b>Niederlande</b>	2,5	3,3	3,0	1,5	0,8	0,7	1,6	1,9	1,7	1,3	1,0
<b>Österreich</b>	-	1,1	1,2	1,3	1,0	1,1	1,3	1,3	1,3	1,2	0,9
<b>Polen</b>	-	-	-	4,7	7,4	10,9	10,3	10,2	7,8	4,9	2,4
<b>Portugal</b>	1,3	2,6	3,3	2,2	1,7	1,7	2,9	3,7	3,8	3,8	3,7
<b>Schweden</b>	0,5	2,3	2,7	2,6	1,4	1,0	1,2	1,2	1,1	0,8	0,8
<b>Slowenien</b>	-	-	3,4	3,3	4,1	3,5	3,2	3,1	2,9	2,1	1,9
<b>Spanien</b>	7,1	10,8	9,4	7,5	4,6	3,7	3,4	2,2	1,8	1,7	2,0
<b>Ungarn</b>	-	-	5,2	4,2	3,1	2,5	2,7	3,2	3,4	3,4	3,6
<b>Vereinigtes Königreich</b>	3,5	4,1	3,1	1,9	1,4	1,1	1,0	1,0	1,2	1,3	1,4

Quelle: Eurostat a. a. O. (langzeitarbeitslose Bevölkerung (12 Monate und mehr) als % der Erwerbsbevölkerung).

**Tabelle 8: Jugendarbeitslosenquote (15 bis unter 25 Jahre)**

	1984	1988	1992	1994	1998	2000	2002	2004	2006	2007	2008
<b>EU 25</b>	-	-	-	-	19,3	17,3	18,2	18,7	17,1	15,1	15,3
<b>EU 15</b>	-	-	-	22,1	19,2	15,3	15,7	16,6	16,0	14,7	15,2
<b>Belgien</b>	24,4	17,6	15,4	23,2	22,1	16,7	17,7	21,2	20,5	18,8	18,0
<b>Dänemark</b>	13,3	8,1	11,7	10,2	7,3	6,2	7,4	8,2	7,7	7,9	7,6
<b>Deutschland</b>	-	-	-	15,6	14,6	10,3	13,8	14,4	13,6	11,1	9,8
<b>Estland</b>	-	-	-	-	15,2	23,9	17,6	21,7	12,0	10,0	12,0
<b>Finnland</b>	-	10,8	26,4	34,0	23,5	21,4	21,0	20,7	18,7	16,5	16,5
<b>Frankreich</b>	25,0	21,6	23,0	28,6	25,6	20,1	19,7	21,9	23,2	19,4	18,9
<b>Griechenland</b>	21,8	23,5	25,2	27,7	29,9	29,1	26,8	26,9	25,2	22,9	22,1
<b>Irland</b>	22,3	23,6	24,4	23,0	11,3	6,8	8,5	8,9	8,6	9,1	13,3
<b>Italien</b>	27,1	29,4	26,4	29,1	29,9	27,0	23,1	23,5	21,6	20,3	21,3
<b>Lettland</b>	-	-	-	-	26,8	21,4	22,0	18,1	12,2	10,7	13,1
<b>Litauen</b>	-	-	-	-	25,5	30,6	22,5	22,7	9,8	8,2	13,4
<b>Niederlande</b>	14,6	10,2	8,1	10,9	7,6	5,7	5,0	8,0	6,6	5,9	5,3
<b>Österreich</b>	-	-	-	5,7	6,4	5,3	6,7	9,4	9,1	8,7	8,0
<b>Polen</b>	-	-	-	-	22,5	35,1	42,5	39,6	29,8	21,7	17,3
<b>Portugal</b>	20,9	13,4	10,4	15,0	10,7	8,8	11,6	15,3	16,3	16,6	16,4
<b>Schweden</b>	7,6	4,1	13,2	22,0	16,1	10,5	11,9	16,3	21,3	19,1	20,0
<b>Slowenien</b>	-	-	-	-	17,8	16,3	16,5	16,1	13,9	10,1	10,4
<b>Spanien</b>	-	37,2	31,9	42,3	33,1	24,3	24,2	23,9	17,9	18,2	24,6
<b>Ungarn</b>	-	-	-	-	15,0	12,4	12,7	15,5	19,1	18	19,9
<b>Vereinigtes Königreich</b>	18,8	12,2	16,3	16,4	13,1	12,1	12,0	12,1	14,1	14,3	15,0

Quelle: *GESIS*, EUSI H 1512, seit 2006 *Eurostat* a. a. O. Zu beachten ist, dass die *Eurostat*-Daten für die Jahre, in denen verglichen werden konnte (1997-2004) in der Regel niedriger liegen, obwohl – soweit ersichtlich – dieselbe Definition und dieselben Datenquellen verwendet werden.

Tabelle 9: Schulabbrecher (in % aller 18-24-Jährigen)

	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
EU (25 Länder)	-	-	-	-	-	-	-	17,3	17,0	16,6	16,0	15,5	15,2	15,1	15
EU (15 Länder)	-	-	26,2	21,6	20,6	23,6	20,5	19,5	19,0	18,7	18,1	17,6	17,3	17,0	16,9
Belgien	18,1	17,4	15,1	12,9	12,7	14,5	15,2	12,5	13,6	12,4	12,8	11,9	13,0	12,6	12,3
Dänemark	15,2	8,5	6,1	12,1	10,7	9,8	11,5	11,6	9,0	8,6	10,3	8,5	8,5	10,9	12,4
Deutschland	-	-	-	13,3	12,9	-	14,9	14,9	12,5	12,6	12,8	12,1	13,8	13,8	12,7
Estland	-	-	-	-	-	12,6	14,0	14,2	14,1	12,6	11,8	13,7	14,0	13,2	14,3
Finnland	-	-	-	11,1	8,1	7,9	9,9	8,9	10,3	9,9	8,3	8,7	9,3	8,3	7,9
Frankreich	-	17,2	15,4	15,2	14,1	14,9	14,7	13,3	13,5	13,4	12,7	13,4	12,6	13,1	12,7
Griechenland	25,2	25,0	22,4	20,7	19,9	20,7	18,6	18,2	17,3	16,7	15,5	14,9	13,3	15,9	14,7
Italien	37,5	37,1	32,8	31,7	30,1	28,4	27,2	25,3	26,4	24,3	23,5	22,3	21,9	20,8	19,3
Lettland	-	-	-	-	-	-	-	-	-	19,5	18,1	15,6	11,9	19,0	16
Litauen	-	-	-	-	-	-	-	16,7	13,7	14,3	11,8	9,5	9,2	10,3	8,7
Niederlande	-	-	-	17,6	16,0	15,5	16,2	15,5	15,3	15,0	14,2	14,0	13,6	12,9	12
Österreich	-	-	13,6	12,1	10,8	-	10,7	10,2	10,2	9,5	9,3	8,7	9,0	9,6	10,9
Polen	-	-	-	-	-	-	-	-	7,9	7,6	6,3	5,7	5,5	5,6	5
Portugal	50,0	46,7	41,4	40,1	40,6	46,6	44,9	42,6	44,0	45,1	40,4	39,4	38,6	39,2	36,3
Schweden	-	-	-	7,5	6,8	-	6,9	7,7	10,5	10,4	9,0	8,6	11,7	12,0	8,6
Slowenien	-	-	-	-	-	-	-	-	7,5	4,8	4,3	4,2	4,3	5,2	7,2
Spanien	40,4	37,7	33,8	31,4	30,0	29,6	29,5	29,1	29,2	29,9	31,3	31,7	30,8	29,9	31
Ungarn	-	-	-	-	17,8	15,9	13,0	13,8	12,9	12,2	11,8	12,6	12,3	12,4	10,9
Vereinigtes Königreich	34,7	36,3	-	-	-	-	19,7	18,4	17,7	17,8	16,8	14,9	14,0	13,0	17

Quelle: Eurostat a. a. O., Strukturindikatoren, „Frühe Schulabgänger nach Geschlecht – Prozent der 18-24-Jährigen, die an keiner Aus- oder Weiterbildung teilnehmen und die höchstens einen Bildungsabschluss des Sekundarbereichs I haben“.

Tabelle 10: Suizidraten (Suizide per 100.000 der Bevölkerung)

	1980	1982	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2007
Belgien	21,56	20,99	21,04	18,88	17,53	17,19	19,45	18,31	-	-	-	-	-	-
Dänemark	31,99	29,08	26,84	24,68	22,43	20,37	17,33	15,49	13,19	12,35	11,49	10,22	10,78	-
Deutschland	-	-	-	-	15,47	14,70	13,84	13,16	12,50	11,70	11,56	10,97	9,82	-
Estland	-	32,66	27,98	24,76	27,59	32,57	41,70	38,62	33,66	26,20	26,01	22,75	18,74	-
Finnland	25,24	23,73	26,27	27,48	29,09	27,77	26,38	23,28	22,69	21,48	19,90	19,32	17,19	17,59
Frankreich	18,99	20,32	22,07	19,73	18,95	19,04	19,35	17,84	16,54	16,76	16,32	16,26	15,35	-
Griechenland	3,19	3,50	3,71	3,80	3,21	3,13	3,10	3,04	3,39	3,16	2,56	2,78	3,10	2,60
Italien	7,15	7,20	7,65	6,97	6,80	7,08	6,92	7,13	6,66	6,07	-	-	5,15	-
Lettland	32,60	34,04	24,85	22,61	25,83	35,11	40,71	36,93	34,07	30,77	27,30	22,34	19,27	17,84
Litauen	-	35,35	26,51	27,47	27,16	36,45	48,08	49,14	44,36	46,76	43,98	38,92	28,94	28,41
Niederlande	10,56	11,05	10,91	10,06	9,28	9,91	9,75	9,50	9,04	8,85	9,06	8,65	8,69	7,66
Österreich	25,09	26,59	26,68	22,58	21,70	20,58	20,37	19,94	17,57	17,53	16,96	15,22	13,40	13,22
Polen	-	-	13,84	12,96	13,77	15,61	14,83	14,41	-	14,82	14,95	15,14	14,25	-
Portugal	8,08	8,81	9,57	8,12	8,31	8,13	7,00	5,71	4,76	4,28	10,12	9,59	-	-
Schweden	19,04	18,72	17,59	17,79	15,88	14,48	13,76	13,13	12,73	11,60	12,15	11,77	12,00	-
Slowenien	-	-	30,85	32,31	27,96	28,90	30,29	29,15	29,00	27,11	24,45	22,69	21,79	18,40
Spanien	4,69	5,11	7,13	7,41	7,10	6,58	7,40	7,59	7,22	7,26	7,00	7,00	6,61	-
Ungarn	44,36	42,68	44,06	39,91	38,13	36,83	33,19	30,96	29,31	29,17	25,43	24,34	23,20	-
Vereinigtes Königreich	8,68	8,70	8,24	8,37	7,81	7,78	7,27	6,86	7,26	7,17	6,70	6,70	6,52	6,12

Quelle: WHO 2008.

**Tabelle 11: Vertrauen in andere 2002-2006 sowie ESS kumuliert, Vertrauen in Institutionen ESS kumuliert**

	Vertrauen in andere				Vertrauen in Institutionen (jeweils kumuliert)					
	2002	2004	2006	kum./Median	Parlament	Rechtssystem	Polizei	Politiker	Parteien	
Belgien	4,81	4,79	5,11	4,86/5	4,89	4,70	5,79	4,29	4,32	
Dänemark	6,99	6,76	7,02	6,92/7	6,29	7,27	7,89	5,55	5,66	
Deutschland	4,67	4,82	4,77	4,75/5	4,30	5,63	6,61	3,33	3,23	
Estland	-	5,18	5,34	5,25/5	4,35	5,00	5,63	3,40	3,27	
Finnland	6,46	6,52	6,57	6,51/7	5,93	6,90	7,98	4,87	5,00	
Frankreich	4,47	4,52	4,45	4,48/5	4,35	4,83	5,77	3,47	3,32	
Griechenland	3,63	3,82	-	3,72/4	4,76	5,84	6,24	3,52	3,51	
Irland	5,47	5,84	5,36	5,57/6	4,65	5,13	6,44	3,84	3,93	
Italien	4,52	4,36	-	4,43/5	4,59	5,17	6,49	3,37	3,24	
Niederlande	5,71	5,84	5,76	5,77/6	5,09	5,53	5,97	4,87	4,96	
Österreich	5,13	5,18	5,11	5,14/5	4,93	5,96	6,31	3,34	3,34	
Polen	3,69	3,59	4,07	3,78/4	2,90	3,49	4,85	2,28	2,01	
Portugal	4,16	3,92	4,06	4,04/4	5,63	4,05	5,10	2,43	2,28	
Schweden	6,09	6,05	6,28	6,14/7	5,63	5,96	6,60	4,46	4,51	
Slowenien	3,98	4,13	4,06	4,06/4	4,13	4,10	4,87	3,13	3,23	
Spanien	4,89	4,89	5,10	4,97/5	4,97	4,69	5,80	3,51	3,56	
Ungarn	4,08	4,11	4,33	4,17/4	4,03	4,64	5,06	3,06	2,66	
Ver. Königreich	5,05	5,18	5,37	5,21/5	4,38	5,05	6,05	3,59	3,59	

Quelle: *European Social Survey* (ESS). Mittelwerte einer 11-Punkte-Skala (soziales Vertrauen zwischen „Den meisten Leuten kann man vertrauen“ und „Man kann nicht vorsichtig genug sein“; institutionelles Vertrauen zwischen „überhaupt kein“ und „vollkommenes“ Vertrauen).

**Tabelle 12: Allgemeine Kriminalitätsbesorgnis als eine von zwei Hauptsorgen (in % der Nennungen)**

	Problem für das Land 2003	Problem für das Land 2004	Problem für das Land 2005	Problem für das Land 2008	persönliche Sorge 2008
<b>EU 15</b>	29	24	22	-	-
<b>EU 25</b>	-	-	23	-	-
<b>EU 27</b>	-	-	-	17	8
<b>Belgien</b>	34	23	19	12	11
<b>Dänemark</b>	27	31	43	33	16
<b>Deutschland</b>	16	18	14	11	3
<b>Estland</b>	-	43	38	22	7
<b>Finnland</b>	24	20	16	14	6
<b>Frankreich</b>	39	27	21	14	7
<b>Griechenland</b>	24	19	17	19	8
<b>Irland</b>	47	39	51	22	13
<b>Italien</b>	39	23	23	15	11
<b>Lettland</b>	-	21	15	17	3
<b>Litauen</b>	-	50	44	20	6
<b>Niederlande</b>	49	30	37	26	10
<b>Österreich</b>	20	24	24	8	7
<b>Polen</b>	-	28	23	11	3
<b>Portugal</b>	24	18	15	16	8
<b>Schweden</b>	22	35	24	16	11
<b>Slowenien</b>	-	21	13	10	2
<b>Spanien</b>	10	16	16	8	5
<b>Ungarn</b>	-	23	29	11	3
<b>Vereinigtes Königreich</b>	39	27	31	34	14

Quelle: *European Commission*, Eurobarometer (EB) 59 (2003); 62 (2004); 63 (2005) und 70 (2008); Special Eurobarometer (SEB) 273 (2006).

**Tabelle 13: Unsicherheitsgefühl auf den Straßen (sehr unsicher/ein bisschen unsicher) in % der Nennungen, ICVS und EU-ICS**

	1992	1996	2000	2002	2005
<b>EU 15</b>	-	32	33	35	-
<b>EU ICS (18 Staaten)<sup>*1</sup></b>		-	-	-	29
<b>Belgien</b>	20	29	36	32	26
<b>Dänemark</b>	-	11	15	15	17
<b>Deutschland</b>	-	39	36	33	30
<b>Estland</b>	-	-	-	-	34
<b>Finnland</b>	17	13	19	19	14
<b>Frankreich</b>	-	29	27	34	21
<b>Griechenland</b>	-	28	51	43	42
<b>Irland</b>	-	37	42	37	28
<b>Italien</b>	35	32	39	42	35
<b>Niederlande</b>	22	19	21	23	18
<b>Österreich</b>	-	20	15	18	20
<b>Polen</b>	43	-	-	-	31
<b>Portugal</b>	-	34	37	31	31
<b>Schweden</b>	14	19	19	21	19
<b>Spanien</b>	-	39	31	34	33
<b>Ungarn</b>	-	-	-	-	27
<b>Vereinigtes Königreich</b>	33 <sup>*2</sup>	31	36	42	31

Quelle: Für 1992 van Dijk u. a. 2008, S. 130, für die Jahre 1996-2002 European Opinion Research Group (EORG) 2003, S. 17, für 2005 van Dijk u. a. 2007, S. 66 ff. Für die Jahre 1996 und 2000 liegen für einige Staaten zusätzlich zu den Daten der EORG auch Daten aus dem ICVS vor, die teilweise erheblich (überwiegend nach unten) abweichen.

\*1 Die im EU ICS 2004/2005 erfassten Staaten sind die EU 15 und Estland, Polen und Ungarn.

\*2 Nur England und Wales.

**Tabelle 14: Wahrscheinlichkeit eines Einbruchs im kommenden Jahr in % der Nennungen; ICVS, Eurobarometer und EU ICS**

	1989 ICVS	1992 ICVS	1996 ICVS	2000 ICVS	2002 EORG	2005 EU ICS
EU 15	-	-	-	-	26	-
EU ICS 18 <sup>48</sup>	-	-	-	-	-	28
Belgien	28	31	-	45	28	33
Dänemark	-	-	-	20		14
Deutschland	54	-	-	-	11	23
Estland	-	34	28	43	-	30
Finnland	9	14	11	13	26	-
Frankreich	36	-	53	44	-	38
Griechenland	-	-	-	-	54	49
Irland	-	-	-	-	34	33
Italien	-	38	-	-	26	43
Niederlande	28	28	27	19	20	18
Österreich	-	-	13	-	14	21
Polen	-	40	24	26	-	25
Portugal	-	-	-	58	35	35
Schweden	41	34	16	16	27	17
Spanien	41	-	-	-	18	26
Ungarn	-	-	-	-	-	23
England/Wales <sup>49</sup>	35	35	45	33	36	35

Quelle: *Van Dijk/van Kesteren/Smit* 2008, S. 127 f., hier waren vier Antworten möglich: „sehr wahrscheinlich“, „wahrscheinlich“, „unwahrscheinlich“, „weiß nicht“. Verwendet wurden hier „sehr wahrscheinlich/wahrscheinlich“ zusammengefasst. Für 2002 stammen die Daten von *EORG* 2003, S. 31; hier muss beachtet werden, dass es nur drei Antwortmöglichkeiten gab („ja“/„nein“/„weiß nicht“).

48 Zum EU ICS vgl. *Fn. 51*.

49 Im ICVS sind Schottland und Nordirland getrennt erfasst: Schottland liegt deutlich, Nordirland etwas unter dem englisch/walisischen Niveau. In den Ergebnissen des EU ICS für 2004/2005 wird als Ergebnis für Großbritannien etwas weniger als 35% angegeben, *van Dijk u. a.* 2007, S. 66.



**Tabelle 15: Prozent der Befragten, die Gefängnis als die adäquate Sanktion für einen rückfälligen Einbrecher ansahen; ICVS und EU ICS)**

	1989	1992	1996	2000	2005
EU ICS 18 <sup>50</sup>	-	-	-	-	28
Durchschnitt <sup>51</sup>	20	27	25	26	28
Belgien	26	19		21	17
Dänemark	-	-	-	20	18
Deutschland	13	-	-	-	19
Estland	-	43	39	24	26
Finnland	15	14	18	19	15
Frankreich	13	-	11	12	13
Griechenland	-	-	-	-	30
Irland	-	-	-	-	38
Italien	-	22	-	-	24
Niederlande	26	26	31	37	32
Österreich	-	-	10	-	13
Polen	-	31	17	21	34
Portugal	-	-	-	26	15
Schweden	-	26	22	31	33
Spanien	27	-	-	-	17
Ungarn	-	-	-	-	29
England/Wales <sup>52</sup>	38	37	49	51	51

Quelle: *Van Dijk/van Kesteren/Smit* 2008, S. 147 f.; *van Dijk u. a.* 2007, S. 88 ff.

50 Zum EU ICS vgl. Fn. 51.

51 Eigene Berechnung aus den hier dargestellten vom Survey jeweils erfassten Staaten.

52 Im ICVS sind Schottland und Nordirland getrennt erfasst: Schottland liegt etwas unter, Nordirland noch über dem englisch/walisischen Niveau. In den Ergebnissen des EU ICS für 2004/2005 wird als Ergebnis für Großbritannien ca. 50,4% angegeben; *van Dijk u. a.* 2007, S. 88 und *Kühnrich/Kania* 2005, S. 17.

Tabelle 16a: Übersicht über Rangfolgen bei Gefangenennraten und einigen Indikatoren, aktuelle Daten

	Gefangenennrate/Rang	Ungleichheit		Armut			Arbeit			Frü SchA	Straf bedürf.	Vertrauen	
		Gini	S80/S20	ArGQ	PEH	SozBIP	ALQ	LALQ	JALQ			Soz.	Inst.
DK	63	1	3	3	-	6	2	1	2	9	7	1	1
FI	64	2	4	3	1	10	9	5	12	3	3	2	2
SI	66	3	1	3	6	12	4	9	5	2	-	15	16
SE	74	4	1	2	4	2	7	2	17	4	14	3	3
IR	76	5	-	9	11	17	8	16	8	-	16	5	9
IT	83	6	12	13	14	8	11	14	18	17	9	13	8
DE	91	7	10	10	15	5	14	20	4	10	8	11	6
FR	91	8	4	5	13	1	18	13	15	10	1	12	12
BE	93	9	4	7	19	3	12	15	14	8	5	10	13
AT	95	10	4	5	10	7	3	3	3	6	1	8	3
GR	99	11	16	17	12	14	16	16	19	12	12	18	5
NL	100	12	9	8	6	4	1	4	1	14	13	4	7
PT	103	13	19	19	2	11	16	19	11	19	3	16	17
HU	149	14	4	20	18	13	18	16	16		11	14	15
UK	150	15	14	13	16	9	10	7	10	15	17	7	10
ES	157	16	11	11	4	15	20	11	20	18	5	9	14
PL	222	17	12	11	17	16	13	12	13	1	15	17	18
LT	234	18	16	18	8	18	15	5	9	5	-	-	-
EE	259	19	14	13	3	19	5	8	6	12	10	6	11
LV	288	20	18	16	9	20	6	9	7	15	-	-	-

Tabelle 16b: Übersicht über Rangfolgen bei Gefangeneneraten und einigen Indikatoren, 2000/2002

	Gefangenenerate/Rang	Ungleichheit		Armut			Arbeit			Frü SchA	Straf bedürf.	Vertrauen		
		Gini	S80/S20	ArGQ	PEH	SozBIP	ALQ	LALQ	JALQ			Soz.	Inst.	
FI	50	1	4	7	9	-	2	13	8	13	4	2	1	1
SI	55	2	2	4	6	11	9	13	10	10	1	-	2	2
DK	60	3	1	1	8	3	4	5	2	3	6	3	15	16
SE	65	4	2	4	1	-	1	7	4	7	2	8	3	3
IR	80	5	-	11	20	5	20	4	6	4	-	-	5	9
FR	80	5	8	8	10	11	2	12	10	12	8	1	13	8
GR	80	5	16	17	16	7	13	16	16	18	14	-	11	6
BE	95	8	11	9	4	14	6	10	11	11	7	4	12	12
AT	85	8	4	5	2	4	5	2	3	1	5	-	10	13
NL	85	8	9	9	7	3	7	1	1	2	12	9	8	3
IT	83	11	9	13	16	12	10	14		17	17	-	18	5
DE	95	11	6	6	2	10	3	11	12	6	11	-	4	7
ES	115	13	14	16	10	2	14	15	14	16	18	-	16	17
UK	125	14	14	15	16	13	16	6	5	8	15	10	14	15
PT	130	15	18	19	16	1	12	3	7	5	19	7	7	10
HU	155	16	7	2	4	15	16	8	9	9	9	-	9	14
PL	185	17	11	12	10	16	15	19	18	20	3	5	17	18
LT	234	18	13	14	14	8	17	20	20	19	13	-	-	-
EE	259	19	18	18	15	9	19	17	15	15	10	6	6	11
LV	355	20	17	-	10	17	18	18	19	14	16	-	-	-

## Literatur:

- Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E., Nolan, B.* (2002): Social Indicators. The EU and Social Inclusion. Oxford.
- Beckett, K., Western, B.* (2001): Governing social marginality: Welfare, incarceration, and the transformation of state policy. In: Garland, D. (Hrsg.): Mass Imprisonment. Social Causes and Consequences. London u. a.: Sage Publications, S. 35-50.
- Bradley, T.* (2005): Social Exclusion. In: McLaughlin, E., Muncie, J. (Hrsg.): The Sage Dictionary of Criminology. 2. Aufl., London.
- Detting, D., Becker, M.* (2009): Wie sozial ist Europa? Eine vergleichende Analyse der wichtigsten Indikatoren zur gesellschaftlichen Zukunftssicherung der EU. Berlin.
- Garland, D.* (2001): The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Greenberg, D. F.* (2001): Novos ordo saeculorum? A commentary on Downes, and on Beckett and Western. In: Garland, D. (Hrsg.): Mass Imprisonment. Social Causes and Consequences. London u. a.: Sage Publications, S. 70-81.
- European Commission* (2007): European Social Reality. Special Eurobarometer 273/Wave 66.3. Brüssel.
- European Commission, Health and Consumers Directorate General (DG)* (2008): Health Status: Indicators from the Statistics on Income and Living Conditions Surveys (EU-SILC).  
*Onlinepublikation:* [http://ec.europa.eu/health/ph\\_information/dissemination/echi/echi\\_de.htm](http://ec.europa.eu/health/ph_information/dissemination/echi/echi_de.htm) (letzter Zugriff: 10.7.2009).
- European Opinion Research Group (EORG)* (2003): Public Safety, Exposure to drug-related problems and crime. Brüssel.
- Kühnrich, B., Kania, H.* (2005): Attitudes towards punishment in the European Union. Brüssel.
- Lacey, N.* (2008): The prisoners' dilemma: political economy and punishment in contemporary democracies. Cambridge.
- Lévy, M.* (2007): 'Social Exclusion': A thriving concept in contemporary Criminology; Social Exclusion and Crime in Central and Eastern Europe. In: Aromaa, K. (Hrsg.): Penal Policy, Justice Reform and Social Exclusion. Helsinki.
- Reimann, J.* (2004): The Rich get Richer and the Poor get Prison. 7. Aufl., Boston u. a.
- Rudell, R.* (2005): Social disruption, state priorities, and minority threat. *Punishment & Society* 7, S. 7-28.

- Rusche, G., Kirchheimer, O.* (1974): Sozialstruktur und Strafvollzug. Nach der 1939 unter dem Titel „Punishment and Social Structure“ erschienenen amerikanischen Originalausgabe übersetzt von Helmut und Susan Kapzynski. Frankfurt a. M.
- Tham, H.* (2005): Imprisonment and Inequality. Stockholm: Stockholm University. Department of Criminology. Vortrag bei der 5th Annual Conference of the European Society of Criminology, Krakau, 31.8.-3.9.2005.
- UNDP (United Nations Development Programme)* (2007): Human Development Report 2007-2008. New York.  
*Onlinepublikation:* <http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2007-2008/>, zuletzt abgerufen 2.7.2009.
- UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees)* (2009): Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries. Genf.  
*Onlinepublikation:* <http://www.unhcr.ch>, zuletzt abgerufen am 10.7.2009.
- Young, J.* (1999): The Exclusive Society. London.
- Van Dijk, J., Manchin, R., van Kesteren, J., Nevala, S., Hideg, G.* (2007): The Burden of Crime in the EU. Research Report: A comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005.  
*Onlinepublikation:* <http://www.europeansafetyobservatory.eu>.
- Van Dijk, J., van Kesteren, J., Smit, P.* (2008): Criminal Victimization in International Perspective: Key Findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS. Den Haag.
- van Kalmthout, A., Hofstee-van der Meulen, F., Dünkel, F.* (Hrsg.) (2007): Foreigners in European Prisons. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- WHO-Europe* (2009): European Health for all Database (HFA-DB): SDR, suicide and self inflicted injury, all ages per 100.000. <http://data.euro.who.int>, zuletzt abgerufen am 1.8.2009.
- Zmerli, S., Newton, K.* (2008): Social Trust and Attitudes towards Democracy. Public Opinion Quarterly 72, S. 706-724.

# Freiheit, Gleichheit und (Straf)Recht: Werte und Strafen in demokratischen Gesellschaften<sup>1</sup>

*Susanne Karstedt*

## 1. Strafen in Demokratien: Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Wenn in der ältesten Demokratie der Moderne die Zahl der Strafgefangenen eine historische Höhe erreicht, so dass ganze Gemeinwesen davon betroffen werden, und wenn man annehmen kann, dass das Ergebnis demokratischer Wahlen davon beeinflusst wird (*Manza/Uggen* 2006), dann muss man sich in der Tat die Frage stellen, ob demokratische Gesellschaften besonders anfällig für punitive Exzesse sind und in sich eine Gefahr für Recht und Gerechtigkeit bergen. Auch wenn die Entwicklung der Gefangenenzahlen in den USA die in anderen demokratischen Ländern um ein Vielfaches übertrifft – sowohl hinsichtlich des Niveaus wie auch der Geschwindigkeit des Wachstums –, so hat sie doch vor dem Hintergrund eines Anstiegs der Freiheitsstrafen und Gefängnispopulationen in allen westeuropäischen und ebenso den osteuropäischen Ländern stattgefunden. Der Trend zur Senkung der Gefangenenraten, der noch die ersten Dezennien der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts beherrscht hatte, kehrte sich in den meisten westlichen Demokratien spätestens in den 1980er Jahren um (vgl. *Tonry/Farrington* 2005). Gefangenenraten wie derzeit in den USA hatte man bis dahin überwiegend in autoritären Gesellschaften und Diktaturen beobachtet.

Trotz dieses gemeinsamen Trends unterscheiden sich demokratische Gesellschaften erheblich: Wie häufig freiheitsentziehende Strafen ausgesprochen und

---

1 Der Beitrag beruht auf Vorträgen bei der *American Society of Criminology*, Los Angeles 2007, im Rahmen des Presidential Panel „Is Popular Democracy a Threat to Justice?“, ferner bei einem internationalen Symposium zum Thema „Criminology and Social Justice“ in Leuven 2008 und beim 15. World Congress of Criminology in Barcelona 2008. Ich danke *Gary LaFree*, *Frank Zimring*, *John Braithwaite* und *Renee van Swanning* für Kommentare und Hinweise. Mein ganz besonderer Dank gilt Frau Diplomsoziologin *Stephanie Moldenhauer*, die für die Datenrecherche, die Durchführung der Datenanalysen und die Graphiken verantwortlich war.

dann tatsächlich vollzogen werden, wie lange Straftäter dann tatsächlich im Strafvollzug bleiben, welcher Art die Haftbedingungen sind und wie Strafgefangene in demokratischen Gesellschaften behandelt werden, unterscheidet sich z. T. erheblich auch dort, wo man von einem supranationalen Einfluss wie in Europa ausgehen kann (*van Zyl Smit/Snacken* 2009). So war die Gefangenenerate 2008 in Australien mit 129 (je 100.000 der Bevölkerung) doppelt so hoch wie in Dänemark (63), in Großbritannien mit 163 ebenfalls nahezu doppelt so hoch wie in Deutschland mit 89, aber beinahe verdreifacht gegenüber der norwegischen (69). Mit der Gefängnispopulation der USA von 756 je 100.000 können diese Länder jedoch alle nicht mithalten (*Walmsley* 1999-2009).

Diese Zahlen stellen die Oberfläche der historischen und tief eingebetteten Unterschiede zwischen den Strafrechtssystemen demokratischer Gesellschaften dar. Diese gehen deutlich über rechtliche und technisch-administrative Differenzen hinaus, indem sie gleichzeitig die generellen Werte und weiterreichenden Prinzipien verdeutlichen, die die Kriminaljustiz in den derzeitigen demokratischen Ländern bestimmen. So haben *Manza* und *Uggen* (2006) kürzlich gezeigt, dass in den USA eine große und wachsende Zahl von verurteilten Straftätern vom Wahlrecht ausgeschlossen ist, mit der Folge, dass gerade besonders benachteiligte Bezirke beinahe ohne demokratische Repräsentation sind. Dagegen sind Straftäter in den europäischen Demokratien überwiegend wahlberechtigt, auch wenn hier deutliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern bestehen (*van Zyl Smit/Snacken* 2009; *Karstedt* 2008a und 2008b). Zwar folgte der Trend zu höheren Raten von Strafgefangenen in den meisten Ländern dem allgemeinen Anstieg der Straftaten zunächst, blieb aber dann von der Trendwende in der Kriminalitätsentwicklung seit den 1990er Jahren nicht nur unberührt, sondern entwickelte sich gegenläufig. Insbesondere im Vergleich der Länder zeigen sich weder entsprechende Differenzen in den Rückfallraten noch in der Häufigkeit schwerer Gewalttaten.

Diese Differenzen zwischen den demokratischen Gesellschaften lassen nicht unmittelbar den Schluss auf ihnen gemeinsame und inhärente Mechanismen zu, die eine bestimmte Form des Strafens oder gar Punitivität insgesamt hervorrufen, fördern oder unterdrücken. Das dürfte für das institutionelle Regime von Demokratien ebenso gelten wie für die Werte, die die Bevölkerung in demokratischen Gesellschaften hoch schätzt und die weit verbreitet und akzeptiert sind. Man kann annehmen, dass die Bevölkerung in Dänemark die niedrigen Gefangeneneraten ebenso unterstützt wie Amerikaner ihre hohen, und dass in beiden Ländern demokratische Werte gleichermaßen verwurzelt und akzeptiert sind.

„Wir respektieren Gesetze nicht im Abstrakten, sondern die Werte, die die Gesetze der Gemeinschaft verkörpern“, schrieb *Herbert Mead* 1918 (*Mead* 1964). Die Klassiker der Soziologie von *Durkheim* bis *Foucault* haben dem Strafen und dem Strafrecht immer einen zentralen Ort zugewiesen: Hier drücken sich Wille und Vorstellungen des Kollektivs aus, und der Gegensatz von Gut und Böse, ebenso wie Strafe und Sühne, ist zentral für die kulturelle Dynamik

von Gesellschaften. Das gilt in besonderem Maße für Demokratien: Strafe soll die Werte der demokratischen Gemeinschaft ausdrücken und verkörpern oder doch zumindest in einer gewissen Beziehung zu diesen stehen, und insofern sollten sie das Regime des Strafens beeinflussen, das von der Bevölkerung dann auch akzeptiert wird. Die Forderung, dass das Strafrecht wie auch die Richter den Willen der Bevölkerung umsetzen sollen, ist besonders stark in anglo-amerikanischen Demokratien ausgeprägt, und in der Tat zeigt es sich, dass sich die Strafjustiz kaum diesem Einfluss entziehen kann. *Frank Zimring (Zimring/Johnson 2006)* hat für diese Beobachtung den Begriff der „mangelnden Isolierung“ („*insulation*“) geprägt.<sup>2</sup>

Die zentrale Bedeutung des Strafrechts und der Strafjustiz für Demokratien zeigt sich insbesondere im Prozess der Demokratisierung selbst (*Karstedt/LaFree 2006a*). Die Einführung rechtsstaatlicher Prinzipien und *rule of law* gelten als entscheidende Schritte auf dem Weg zur Demokratie, und ihr Versagen wird generell als Signal für massive Fehlentwicklungen und Hindernisse gewertet. So sind die lateinamerikanischen Demokratien wegen des Versagens von Polizei und Strafjustiz als „disjunktive Demokratien“ bezeichnet worden (*Caldeira/Holston 1999*), und das Verhalten der Polizei oder die Haftbedingungen als Zeichen des „Abdankens demokratischer Autorität“ (*Mendez 1999*). Es ist in der Tat erstaunlich, dass wir zwar davon ausgehen, dass die grundlegenden Prinzipien des Strafens oder der Organisation der Polizei entscheidend für den Prozess der Demokratisierung sind, dass jedoch umgekehrt in etablierten Demokratien niemand erwartet, dass die Polizei oder Strafjustiz ihrerseits zur Dynamik der demokratischen Entwicklung beitragen könnten (*Loader 2006*).

Sind Demokratien also den z. T. hoch emotionalisierten Strafforderungen der Bevölkerung gewissermaßen ausgeliefert oder verfügen sie über Mechanismen und Werte, die von vornherein solche Forderungen abfedern und dämpfen sowie sie begrenzen und eindämmen? Erst seit kurzer Zeit befassen sich Forschungen mit dem Zusammenhang von Demokratie, Kriminalität und Strafjustiz (vgl. *Karstedt/LaFree 2006b*). Sie stellen dabei auf jeweils eine Dimension demokratischer Gesellschaften ab – das strikt institutionelle Regime, die Beziehung zwischen Bevölkerung und Strafjustiz sowie schließlich die jeweils spezifische Verkörperung der demokratischen Werte im System des Strafens.

*Nicola Lacey (2008)* macht für Demokratien mit Verhältniswahlrecht – im Gegensatz zum Mehrheitswahlrecht – einen „vergleichswisen Vorteil“ („*comparative advantage*“)<sup>3</sup> aus. In Demokratien mit Mehrheitswahlrecht können sich Politiker den Strafforderungen der Bevölkerung weniger entziehen, sie sind also

---

2 Vgl. *Loader (2010, im Erscheinen)*, der verschiedene Modelle der demokratischen Einflussnahme und der Offenheit für die Emotionen der Bevölkerung durchspielt.

3 Vgl. auch *Karstedt (2006)*, die den vergleichswisen Vorteil von Demokratien in der Gewaltentwicklung untersucht.



weniger isoliert im Sinne *Zimrings* (2006). Wie bereits *Karstedt* (2002; 2003) für Deutschland zeigt, wirken hier die durch Verhältniswahlrecht notwendigen Koalitionsbildungen wie auch der Föderalismus als Isolationsmechanismen und insofern insgesamt eindämmend auf das punitive Klima.<sup>4</sup> *Lacey* belegt ihre These vor allem anhand der Länder, die auch *Cavadino* und *Dignan* (2006) in ihren Vergleich der Gefangenenraten und des Strafvollzugs einbezogen hatten. Dabei stehen die skandinavischen und westeuropäischen Länder den anglo-amerikanischen gegenüber, die Mehrheitswahlrecht haben. *Lappi-Seppälä* (2007) benutzt hier die Klassifikation von *Lijphart* in konsensuelle und mehrheitsdominierte Demokratien und kommt im Prinzip zu demselben Ergebnis wie *Lacey*. Beide machen ihre Beobachtungen anhand einer kleinen und hoch selektiven Auswahl von demokratischen Ländern, im Wesentlichen den europäischen und angelsächsisch beeinflussten Demokratien; ob und inwieweit diese Ergebnisse generalisierbar sind, ist derzeit unklar.

*Lappi-Seppälä* (2006; 2008) hat ferner die besondere Beziehung zwischen Bevölkerung und Strafrecht untersucht, wonach in demokratischen Gemeinwesen das Strafrecht auch dem kollektiven Willen und Emotionen Ausdruck verleihen soll. Das bedeutet auch, dass die Bevölkerung Vertrauen in die Justiz hat, dass dies tatsächlich geschieht, und insofern lassen sich diese Vertrauensindikatoren nutzen, um zu untersuchen, inwieweit ein Mangel an Vertrauen zu hohen Strafforderungen und dann tatsächlichen Strafen führt. Bereits *Zimring u. a.* (2001) hatten in klassisch *Durkheim*'scher Argumentation darauf hingewiesen, dass Misstrauen gegenüber der Regierung gerade in sehr stark integrierten Gemeinwesen dazu führt, dass man hier dazu neigt, das Recht in die eigenen Hände zu nehmen, damit den Opfern Gerechtigkeit widerfährt und der vermeintlichen Nachsicht der großen Politik gegenüber Straftätern ein Ende bereitet wird (vgl. zusammenfassend *Karstedt* 2006b; 2007). *Lappi-Seppälä* kann wiederum für eine kleine Auswahl an Ländern, die hier nur europäische Länder umfassen, einen Zusammenhang sowohl für generalisiertes Vertrauen, als auch für Vertrauen in das Rechtssystem nachweisen. Er zeigt, dass in Ländern mit einem hohen Niveau an generalisiertem Vertrauen und Vertrauen in das Rechtssystem die Gefängnispopulation deutlich geringer ist, wobei die skandinavischen Länder mit ihrem generell hohen Vertrauensniveau deutlich am unteren Ende rangieren, während Länder mit einem bekannt niedrigen Vertrauensniveau wie Portugal oder die osteuropäischen Länder am oberen Ende zu finden sind. Nun ist das Niveau des generellen wie auch des Vertrauens in die Justiz in stabilen und seit langem gefestigten, reifen Demokratien generell höher, aber entscheidend für die Interpretation dieser Daten ist die Tatsache, dass insbesondere soziale und Einkommensungleichheit, wie auch ethnische Differenzierung das Vertrauens-

---

4 Vgl. hierzu die Erfolge der Bemühungen *Dünkels*, Strafverschärfungen im Jugendvollzug zu verhindern. Er konnte sich hier auf den Wettbewerb der Länder verlassen, der keinesfalls in einen „Wettbewerb der Schabigkeit“ ausartete (*Karstedt* 2008).

niveau entscheidend senken; beides sind Faktoren, die die Gefängnispopulation in die Höhe treiben. Hinzu kommt, dass der Zusammenhang zwischen Vertrauen und Gefängnispopulation in einem umfassenden Sample nicht mehr eindeutig nachgewiesen werden kann: weder weltweit noch für Regionen außerhalb Europas, sondern nur für eine Kombination von europäischen und anglo-amerikanischen Ländern – und auch hier nur für das Vertrauen in die Polizei – lassen sich diese Zusammenhänge in schwacher Ausprägung feststellen (*Karstedt 2008a*).

Die brillante historisch vergleichende Arbeit von *James Whitman* (2003) stellt drei demokratische Länder einander gegenüber: die USA, Frankreich und Deutschland. *Whitman* untersucht, wie die typische demokratische und egalitäre Revolution in diesen Ländern zwischen dem 18. und dem 20. Jahrhundert die Behandlung der Strafgefangenen und die Gefängnisbedingungen veränderte. Demokratie verändert die Statuspolitik von Gesellschaften. Die Kriminalstrafe impliziert immer eine Statusveränderung für die Betroffenen, wenn nicht eine -degradierung. Während sich die extrem egalitären USA in der Behandlung ihrer Straftäter an der statusniedrigsten Gruppe – den Sklaven – ausrichteten und ihr System aus dieser Perspektive „egalisierten“, orientierte sich die Behandlung der Straftäter in Frankreich und später auch in Deutschland an den ranghohen politischen Straftätern, und es fand gewissermaßen eine „Egalisierung von oben“ statt. *Whitman* stellt explizit auf die Prinzipien der Behandlung von Straftätern ab, und nicht auf die Größe der Population der Strafgefangenen. Er kann die entsprechenden Unterschiede bis in die derzeitigen Strafsysteme der drei Länder verfolgen und die deutlich harschere Behandlung der Insassen in amerikanischen Gefängnissen auf die Orientierung am Status der Sklaven bzw. der letzten Einwanderergruppe zurückführen, während sich die eher „privilegierte“ Behandlung der Straftäter in den beiden europäischen Ländern an einem hohen Status ausrichtete. *Whitman* zeigt hier vor allem, dass Demokratien im Hinblick auf die entscheidenden Merkmale der Statuspolitik erstaunliche Unterschiede aufweisen, und dies trotz allgemein und durchgängig gültiger egalitärer Wertorientierungen.

Die Frage, inwieweit in demokratischen Gesellschaften Mechanismen wirksam werden, die zu generell punitiveren Systemen führen können, oder ob sie in mindestens ebenso starkem Maße über Mechanismen der Eindämmung und Eingrenzung verfügen, lässt sich nur in vergleichender Perspektive und vorzugsweise im internationalen Vergleich beantworten (*Karstedt/LaFree 2006a*). Neben den vielen Fallstricken, die der internationale Vergleich von Gefängnispopulationen und Haftbedingungen bereithält, hat *David Nelken* (2009) kürzlich auf ein Problem aufmerksam gemacht, das auf die hier aufgeworfene Fragestellung zutrifft: Wir sind geneigt anzunehmen, dass schlimme Resultate auch schlimme Ursachen haben, und konsequent ebenso, dass neoliberale Politik und

geringe Wohlfahrtsausgaben die Gefängnispopulation in die Höhe treiben.<sup>5</sup> Das gilt natürlich umgekehrt, wenn wir demokratische Werte und Regime untersuchen; hier vermuten wir eher, dass Demokratien niedrigere Gefängnispopulationen und möglicherweise auch bessere Haftbedingungen haben. Wenn im Folgenden untersucht wird, inwieweit demokratische Wertmuster eine punitive Strafjustiz fördern oder eher begrenzen, dann sollte dieser mögliche Fehlschluss immer mitbedacht werden.

## 2. Demokratische Werte und Punitivität: Kontingenz und Spannungen

Der erste Beobachter der amerikanischen Demokratie, *Alexis de Tocqueville* (2000 [1835 und 1840]), zog den Schluss, dass Demokratien nicht nur an Widersprüchen leiden sowie eingebaute Spannungen und Sollbruchstellen haben, sondern auch aus diesen Gründen instabil und unbeständig sind. Er war damit auf das Demokratien inhärente Potential zum Wandel gestoßen, das diese offen für weitreichenden Wandel macht und erhebliche Anpassungsleistungen ermöglicht. Widersprüche und Konflikte sah er vor allem im Hinblick auf den egalitären Anspruch der Bürger und Bürgerinnen dieser Demokratie und die Schwierigkeit, diesen mit faktischer Ungleichheit zu vereinbaren. Ein weiteres Problem für Demokratien entsteht aus dem Anspruch auf Freiheit und Autonomie für das Individuum einerseits, und den Erfordernissen andererseits, die damit gegebene Möglichkeit zu Regellosigkeit und Anomie einzuschränken. Daran schloss sich die Frage an, wie inklusiv demokratische Gemeinwesen sein können und müssen, d. h. wie viel Toleranz sie aufbringen müssen. Interessanterweise sah *Tocqueville* die Strategien zum Lösen dieser Widersprüche und zum Abbau der Spannungen in einem Mehr, nicht in einem Weniger an Demokratie. Der Balanceakt zwischen egalitären Werten und sozialer und ökonomischer Ungleichheit, zwischen individueller Autonomie und sozialer Kontrolle, und zwischen Autonomie und Kohäsion konnte nur mit mehr Demokratie gelingen (*Elster* 1999). *Tocquevilles* Beobachtungen und Analysen verweisen gleichzeitig auf die Vielfalt demokratischer Regime und Werte. Demokratische Gesellschaften lösen diese Spannungen in sehr unterschiedlicher Weise und haben unterschiedliche Mechanismen zur Ausbalancierung der Widersprüche entwickelt. Vor diesem

---

5 Solche Fehlschlüsse sind vor allem im Hinblick auf den Zusammenhang von Wohlfahrtsausgaben und Gefängnispopulation gefährlich, wenn mit bi-variaten Zusammenhängen gearbeitet wird. Wohlfahrtsausgaben steigen in alternden Bevölkerungen, da Ausgaben für Renten und das Gesundheitssystem eingerechnet werden. Alternde Bevölkerungen haben aber auch sinkende Kriminalitätsraten, und insofern wird eine Kontrolle des Zusammenhangs nach Alter der Bevölkerung unabdingbar (vgl. *Downes/Hansen* 2006).

Hintergrund wird es plausibel, dass Regime des Strafens in Demokratien eben auch sehr unterschiedlich ausgeprägt sind.

Die demokratischen Werte – individuelle Autonomie und Egalitarismus – sind die Grundlage für demokratische Institutionen und Praktiken, und diese wiederum stärken demokratische Werte, indem sie in den Institutionen und im täglichen Umgang erlebt und erfahren werden (*Jagers/Gurr* 1995, S. 476). *Welzel* und *Inglehart* (2005) haben gezeigt, dass demokratische Werte generell die Wahrscheinlichkeit eines demokratischen Umbruchs erhöhen, dass sie sich im Verlauf des Prozesses der Demokratisierung stabilisieren, und dass sie in etablierten und „reifen“ Demokratien ein höheres Niveau erreichen. Die zentralen Werte für demokratische Institutionen und Praktiken sind individuelle Autonomie und Freiheit in der Wahl der Lebensführung und -gestaltung einerseits und egalitäre Gleichheitswerte andererseits. Diese beiden Werte setzen Demokratien zunächst von autoritären Gesellschaften und Diktaturen ab. *Triandis* und *Trafimov* (2001, S. 271) kommen auf der Grundlage eines internationalen Vergleichs zu folgendem Schluss:

„Politische Systeme werden teilweise durch Individualismus und [seinen Gegenpol; S. K.] Kollektivismus geprägt, und drängen aber auch auf die Etablierung solch kultureller Muster. Hoch zentralisierte, diktatorische und zentrale Planungssysteme führen zu Kollektivismus; dezentralisierte, demokratische oder *laissez-faire*-Systeme bevorzugen Individualismus. Umgekehrt gilt: Kollektivismus erhöht die Wahrscheinlichkeit, dass eine Diktatur entsteht.“ (Übersetzung der Verf.)

Das gilt allerdings so nicht für egalitäre Werte: Diktaturen und zentrale Planungsstaaten wie die sozialistischen Länder beruhen auf massivem Egalitarismus.

Beide Werte sind ebenso wie für alle anderen demokratischen Institutionen entscheidend für die Gestalt und Ausformung des Regimes und der Institutionen der Kriminalstrafe in demokratischen Gesellschaften. Freiheitsstrafen und die Bedingungen, in denen sie vollzogen werden, stehen in einem Spannungsverhältnis zu den demokratischen Werten der individuellen Autonomie und bedürfen in diesem Rahmen der Rechtfertigung.<sup>6</sup> Insgesamt müssen demokratische Gesellschaften auf dieser Basis die Eingriffsrechte von Polizei und Justiz regeln, sie müssen die individuelle Autonomie im Strafprozess schützen („*due process*“) und Eingriffe in die individuelle Autonomie, die Kriminalstrafen nun einmal sind, kalibrieren. Das gilt insbesondere für die Prinzipien und die tatsächliche Behandlung von Straftätern: Auch sie müssen mit dem Respekt be-

---

6 Das Regime der Menschenrechte wird hier zunehmend bedeutungsvoll und drängt auf supranationale Standardisierung (vgl. *van Zyl Smit/Snacken* 2009).

handelt werden, den Individuen in Demokratien von Institutionen, ihren Repräsentanten und schließlich ihren Mitbürgern erwarten können.

Folgt man *Whitman*, dann sind die egalitären Werte möglicherweise sogar entscheidender für die Punitivität der Strafjustiz. Sie definieren die Politik und die Praktiken der Statusdifferenzierung: wie diejenigen in Machtpositionen in ihrer Ausübung eingeschränkt werden, welche Behandlung Mitglieder der unteren Statusgruppen erwarten können und in welcher Weise Statusunterschiede das tägliche Leben in Demokratien bestimmen. Besonders wichtig sind die Art und das Ausmaß, in dem degradierende Behandlung als Ausdruck von Statusdifferenzen akzeptiert und praktiziert wird. Egalitäre Werte bestimmen inwieweit Demokratien inklusiv sind, d. h. alle Bürger in das Gemeinwesen einbeziehen und als Teilhaber an Werten und Rechten akzeptieren (vgl. *Karstedt zu liberaler und repressiver Inklusion*, 2006a). Insofern sind egalitäre Werte von größter Bedeutung für die Art des Strafens und in welcher Weise demokratische Gemeinwesen ihre Straftäter behandeln.

Ich gehe hier von der These aus, dass Länder mit einem höheren Niveau an individualistischen und egalitären Werten generell weniger punitiv, d. h. weniger hart in ihren Strafurteilen wie auch hinsichtlich der Bedingungen des Strafvollzuges sind. Für die Gruppe demokratischer Länder gehe ich davon aus, dass demokratische Werte sich hier nicht in einem ubiquitären und einheitlichen Muster entfalten, sondern dass es im Gegenteil erhebliche Differenzen hinsichtlich der demokratischen Wertekultur gibt. Diese beeinflusst in starkem Maße die Statuspolitik in einer Gesellschaft, und damit auch das Strafreime des jeweiligen demokratischen Gemeinwesens. Diese Differenzen müssen sich entsprechend auch in stabilen, etablierten oder „reifen“ Demokratien zeigen und dürften für die Unterschiede zwischen den Strafreimen verantwortlich sein. Schließlich gehe ich davon aus, dass die prekäre und instabile Natur demokratischer Regime in der Konfrontation mit struktureller Ungleichheit sichtbar wird, und dass hier gewissermaßen das Potential zur Inklusion auf dem Prüfstand steht. Diese Spannungen zwischen Werten und Struktur produzieren ein bestimmtes Ausmaß an Anomie, das sich nicht nur in härteren Strafen und Haftbedingungen zeigen sollte, sondern auch in der Zahl der gewalttätigen Vorfälle und Übergriffe seitens der Repräsentanten der justiziellen Institutionen. Damit ergeben sich drei Hypothesen:

1. Individualistische und egalitäre Werte reduzieren generell die Punitivität des Strafreimes.
2. Die spezifischen Muster und Ausprägungen von individualistischen und egalitären Werten sind für die Differenzen zwischen Strafreimen generell, aber auch in der Gruppe der stabilen und etablierten Demokratien verantwortlich.

3. Die Spannungen zwischen egalitären Werten und tatsächlichen Statusdifferenzen sind in Demokratien für die Unterschiede zwischen den jeweiligen Strafregimen verantwortlich.

Die spezifische Ausprägung demokratischer Wertmuster geht zurück auf die grundlegenden Problemlösungen, die Demokratien für die ihnen eigenen Spannungen zwischen individueller Autonomie, Egalitarismus und notwendiger Integration finden. Wie schon *Tocqueville* feststellte, ermöglichen Demokratien gleichzeitig ein hohes Ausmaß an Autonomie *und* Konformität: Die Rechte der Individuen werden durch hohen sozialen Druck konterkariert und kalibriert. Die Rechte der Mehrheit mit den entsprechenden Abstimmungsregeln implizieren Dominanz und Autorität gegenüber der Minderheit, und sie beruhen ebenso sehr auf der Akzeptanz der Entscheidung durch diese wie sie ihren Widerstand hervorrufen können. Toleranz und individuelle Rechte implizieren sowohl freiwillige Befolgung wie die Verletzung von Normen. Demokratien eröffnen ihren Bürgern weite Bereiche des abweichenden und risikoreichen Verhaltens, aber sie reduzieren gleichzeitig das Bedürfnis solche Gelegenheiten wahrzunehmen, indem sie Räume eröffnen, in denen sich die Bürger ihrer gemeinsamen Überzeugungen und Werte versichern können. Insofern unterscheiden sich Demokratien in dem Ausmaß, in dem sie Werte des Auslebens zulassen bzw. ein stärkeres Gewicht auf Normbefolgung und Autorität legen.

Ein weiteres Spannungsfeld bilden die Gleichzeitigkeit und Gleichgewichtung von Werten der individuellen Autonomie und des Egalitarismus in demokratischen Gesellschaften. Grundsätzlich lassen sich zwei Lösungen unterscheiden: ein chancenorientierter und rein meritokratischer Egalitarismus einerseits, und ein verteilungsorientierter Egalitarismus andererseits. Chancenorientierter Egalitarismus geht von gleichen Startchancen aus und akzeptiert, dass diese Chancen nicht genutzt werden oder Individuen schlechte Wahlen treffen. Dagegen zielt der Verteilungsegalitarismus auf den Ausgleich sozialer Ungleichheit und Hilfe bei Benachteiligungen, die sich im Laufe des Lebens ergeben. Insofern lässt der rein meritokratische Egalitarismus erhebliche Statusunterschiede und Ungleichheit zu und schreibt ihnen eine wichtige Funktion in der sozialen Ordnung zu, nämlich als Anreiz für Integration und Normbefolgung zu dienen. Konsequentermaßen sollen dann diejenigen, die ihre Chancen nicht genutzt haben, auch einen entsprechenden Statusverlust erleiden. Dieses Wertmuster lässt den tiefen sozialen Absturz im Falle des Versagens zu und unterstützt Exklusion im Falle der Normabweichung. Notlagen sind das Ergebnis eines persönlichen Versagens und nicht die Folge sozialer Ungerechtigkeit. Im Gegensatz dazu strebt der Verteilungsegalitarismus die Reduzierung der entstandenen Statusdifferenzen an und steht für die Unterstützung auch derjenigen, die gescheitert sind. Die Demokratie der USA wie auch die der anderen angelsächsischen Demokratien repräsentieren mehr oder weniger deutlich den meritokratischen Egalitarismus, während die skandinavischen und anderen europäischen Länder wie auch

Deutschland eher den Verteilungsegalarismus verkörpern. In diesem Sample zeigt sich, dass einige der postkommunistischen Länder wie z. B. Polen ebenso den rein meritokratischen Typ vertreten.

Daraus ergeben sich zwei weitere Hypothesen, in welcher Weise die spezifischen Wertmuster auf das Strafreime in demokratischen Gesellschaften einwirken:

1. Demokratien, in denen normative Integration wichtiger ist als individuelle Auslebenstendenzen, werden härtere Praktiken in ihrer Strafjustiz entwickeln.
2. Demokratien, in denen meritokratischer Egalitarismus vorherrscht, werden Strafreime entwickeln, in denen die Strafe Statusdifferenzen zwischen Straftätern und den „anderen“ vertieft und bestärkt. Daraus resultieren härtere Praktiken als in Ländern mit Verteilungsegalarismus.

### 3. Daten und Analysen

Für den internationalen Vergleich gilt *Erich Kästners* Wort vom Verallgemeinern: niemals richtig, immer wichtig. Große Sample von Ländern erlauben zwar Generalisierungen und insbesondere auch die statistische Absicherung der Befunde, jedoch geht diese Strategie über eine in die tiefe gehende Analyse und damit die Besonderheiten des einzelnen Falles hinweg. Prinzipiell haben daher beide Strategien ihre Berechtigung, und möglicherweise ist gerade die kleine und hoch selektierte Auswahl am problematischsten (vgl. *Karstedt 2001; Nelken 2009*). Diese Studie verfolgt mit einem Sample von insgesamt 67 Ländern (vgl. Tabelle im Anhang) die Strategie des Vergleichs mit relativ großem Sample und wenigen quantifizierbaren Indikatoren. Der Zeitrahmen der Studie umfasst die Jahre von 1980 bis 2000 für die verschiedenen Wellen des *World Values Surveys*, aus dem einige der demokratischen Werthaltungen entnommen sind. Für die Messung der Qualität und die Typologie des demokratischen Regimes wurde der *Polity-Index* verwendet, und die Jahre 1999 bis 2003 einbezogen. Die zentralen demokratischen Werte – Individualismus und Egalitarismus – liegen für eine wachsende Zahl von Ländern seit den 1960er Jahren vor. Die Punitivität wird für den Zeitraum von 1999 bis 2005 erhoben. Für alle Variablen wurden Mittelwerte über die jeweiligen Zeiträume erhoben; auf diese Weise konnten fehlende Werte ausgeglichen und eine insgesamt höhere Stabilität der Messungen erzielt werden. Hinzu kommt, dass die Messungen der unabhängigen Variablen auch vor der Messperiode der abhängigen liegen, so dass Kausalitätseffekte prinzipiell nicht konfundiert sind.

Als Indikator für die Punitivität des Strafreimes wurden zwei Kriterien verwendet: die Gefängnispopulation je 100.000 der Bevölkerung (*Walmsley 1999-2009*) und die Haftbedingungen, die als „*prison conditions*“ in den vom Außenministerium der USA herausgegebenen *Country Reports* enthalten sind

(US State Department 1999-2005).<sup>7</sup> Hierbei handelt es sich um qualitative Einschätzungen, die bestimmte Kategorien verwenden. *Neapolitano* (2001) hat diese Bewertungen in einer Skala mit drei generellen Kategorien kodiert: Haftbedingungen erfüllen minimale internationale Standards; sie sind ‚hart‘ und erfüllen die Standards nicht; und sie sind ‚hart‘ bis zur Bedrohung von Leib und Leben („*life threatening*“). Diese Skala wurde als Grundlage für eine neue fünfstufige Skala verwendet, da insbesondere die erste und dritte Kategorie nicht ausreichend differenzierten und den Inhalt der qualitativen Bewertungen zu grob abbildeten. Die fünfstufige Rangskala umfasst die folgenden Kategorien: erfüllt minimale Standards (1); erfüllt Standards mit einigen Defiziten (2); erfüllt minimale Standards nicht (3); harte, aber nicht lebensbedrohliche Haftbedingungen (4); lebensbedrohliche Haftbedingungen (5). Beide Indikatoren sind im Sample nicht korreliert, und die Haftbedingungen korrelieren nur mit der durchschnittlichen Dauer der Freiheitsstrafe.<sup>8</sup> Für beide Indikatoren wurde der Mittelwert der Jahre 1999-2005 gebildet, so dass auch mögliche Inkonsistenzen in den Berichten im Zeitablauf geglättet wurden.

Die unabhängigen Variablen umfassen neben den zentralen Werten des Individualismus‘ und Egalitarismus‘ die jeweiligen spezifischen Wertmuster, die Einschätzung der Demokratien mit Hilfe des *Polity-Index*‘ und Maße für strukturelle soziale Ungleichheit und ethnische Differenzierung, um das Ausmaß der integrativen Spannungen in demokratischen Gesellschaften festzustellen.

Die Maße zu Individualismus und Egalitarismus basieren auf der Studie von *Hofstede* (*Hofstede/Hofstede* 2005), die seitdem erweitert wurde und derzeit mehr als 60 Länder enthält. Diese Wertmuster sind eng mit kulturellen und sozialen Praktiken verbunden und in diesem Sinne gelebte Werte. Die Daten werden auf der Individualebene erhoben und dann aggregiert, wobei der Wertebereich

---

7 Dies scheint auch der Grund dafür zu sein, dass die USA selbst nicht enthalten sind.

8 Es wurde folgendermaßen kodiert: (1) indiziert eine Übereinstimmung mit minimalen Standards; (2) indiziert einige Defizite, vor allem Überfüllung und Überbelegung („*overcrowding*“); (3) indiziert Haftbedingungen unterhalb des minimalen Standards, jedoch hauptsächlich Mängel im sanitären Bereich oder andere bauliche Mängel, oft bedingt durch das Alter der Gebäude; (4) indiziert harte Bedingungen, oftmals körperliche Gewalt der Häftlinge untereinander und von Seiten des Anstaltspersonals, die jedoch nicht als lebensbedrohlich eingeschätzt werden; (5) indiziert einen expliziten Hinweis in den Berichten auf Lebensbedrohlichkeit. Auf diese Weise können sich Unterschiede wie beispielsweise zwischen Deutschland und Schweden ergeben, wenn Überbelegung für Schweden, aber nicht für Deutschland konstatiert wird, wie zu Beginn des Jahrhunderts. Da das Sample eine Reihe von Ländern enthält, in denen die Haftbedingungen als lebensbedrohlich eingeschätzt wurden, die jedoch vergleichsweise niedrige Gefangeneneraten haben, korrelieren beide Indikatoren für das Gesamt-sample nicht, jedoch für die europäischen Länder. Andere Indikatoren wie die Rate der lebenslänglich Verurteilten oder die durchschnittliche Länge der Freiheitsstrafen waren nur für eine kleinere Gruppe von Ländern vorhanden und wurden daher nicht verwendet.



von 0 bis 100 reicht. Individualismus und sein Gegenpol Kollektivismus messen das Ausmaß der Ablösung von den traditionellen Bindungen an die Familie und lokale Gruppen, und betonen Werte der individuellen Autonomie und Leistung, also meritokratische und Autonomiewerte. Egalitarismus und sein Gegenpol hierarchische Machtdistanz messen das Ausmaß, in dem Dominanz, Macht und Unterordnung sowie generell strikte, hierarchische Beziehungen zwischen den Statusgruppen vorherrschen oder durch eher egalitäre Orientierungen ersetzt werden; diese Werte repräsentieren die egalitäre Komponente demokratischer Werte und Praktiken. Hohe Werte indizieren jeweils Individualismus und Egalitarismus. In den westlichen Industriegesellschaften dominieren individualistische Wertmuster, während in Lateinamerika und islamischen Ländern kollektivistische Orientierungen vorherrschen. Asiatische Gesellschaften haben mittlere bis starke kollektivistische Orientierungen. Ebenso haben westliche Demokratien ausgeprägte egalitäre Werte, mit Ausnahme von Italien und Frankreich, während lateinamerikanische und asiatische Länder von hierarchischen Werten dominiert werden. Beide Werte sind hoch mit dem *Polity-Index* (Marshall/Jagers 2005) wie mit dem *Freedom House Index of Civil Liberties* (1973-2009) korreliert, was für den Zusammenhang von demokratischen Institutionen und Werten spricht.

Die Variablen, die die spezifische Ausformung egalitärer Wertmuster indizieren – chancenorientierten und verteilungsorientierten Egalitarismus –, wurden den vier Wellen des *World Values Survey* von 1982, 1990, 1995 und 2000 entnommen (*European Values Study Group* und *World Values Survey Association*). Die jeweiligen Fragen wurden weder in jeder Welle noch in allen Ländern gestellt, und insofern verringert die Einbeziehung dieser Variablen das Sample. Es wurde für jedes Land für alle zur Verfügung stehenden Wellen jeweils der mittlere Anteil an Zustimmung zu den folgenden Items berechnet:

- Mehr Respekt für Autorität ist eine gute Sache
- Wünsche keine Leute mit einer kriminellen Vergangenheit als Nachbarn
- Wir brauchen größere Einkommensunterschiede als Anreiz
- „Bequemlichkeit und Willensschwäche“ als Grund für persönliche Notlagen

Die beiden ersten Items stehen für die Betonung von Ordnung und Normbefolgung sowie die inklusiven Tendenzen in den jeweiligen Ländern, während die beiden folgenden Items meritokratischen Individualismus indizieren.

Variablen, die strukturelle Ungleichheit indizieren, sind der *Gini-Index* für die Einkommensverteilung sowie der Index von Alesina u. a. (2003) zur ethnischen Differenzierung. Dieser berücksichtigt linguistische, religiöse und ethnische Differenzierung. Der *Polity-Index* wurde zur Kategorisierung der Demokratien herangezogen. Die Werteskala rangiert von -10 bis +10. Länder mit Werten von 8 bis 10 gelten in der Regel als stabile und etablierte („*mature*“) Demokratien. Die Tabelle im Anhang gibt einen Überblick über diese Gruppe, die auch eine Reihe von Transformationsländern enthält.

Die Analyse umfasst drei Schritte. Zunächst werden Strafreime für unterschiedliche Ausprägungen von individualistischen und egalitären Werten untersucht. In einem zweiten Schritt werden spezifische Ausformungen der demokratischen Werte und Statuspraktiken analysiert. Hierfür wurden Ländergruppen durch Mediantrennung der entsprechenden Variablen gebildet, die dann mit ONEWAY ANOVA kontrastiert wurden. In einem dritten Schritt werden Werte und ihre spezifischen Muster sowie auch strukturelle Variablen für etablierte Demokratien untersucht. Hier wurden zunächst Ländergruppen durch Mediantrennung gebildet, um den Bedingungen der Verteilung der unabhängigen Variablen Rechnung zu tragen, und dann T-Tests durchgeführt. Die ausführlichen Hypothesen erlaubten hier einseitige Signifikanztests.

#### 4. Ergebnisse

Die *Abb. 1* und *3* zeigen im Streudiagramm und mit der Regressionslinie, dass beide demokratischen Werte keinen Einfluss auf die Größe der Gefängnispopulation haben. Länder, in denen individuelle Autonomie stärker betont wird, haben keine unterschiedlichen und zum Teil etwas höhere Raten an Strafgefangenen als Länder mit kollektivistischen Werten. Die besondere Rolle der USA ist in dem Gesamtmuster der beiden *Abb. 1* und *3* deutlich sichtbar. Entscheidend ist jedoch hier das gänzliche Fehlen eines Zusammenhangs. Dagegen besteht ein starker und linearer Zusammenhang mit den Haftbedingungen für beide zentrale demokratische Werte, wie die *Abb. 2* und *4* zeigen. Beide wirken auf ihre Weise auf die Haftbedingungen ein: Individualistische Wertorientierungen generieren Respekt für den anderen, selbst unter Bedingungen, wie sie durch die Haft geschaffen werden. Egalitäre Werte reduzieren Machtdifferentiale und verhindern degradierende Statuspolitiken. Es ist wichtig, dass die Messung dieser Werte in der Tat auf gelebte Werte abstellt, wie sie sich in der täglichen Praxis herstellen; als kulturelle Praktiken reichen sie bis in das System der Strafjustiz hinein. Länder, in denen diese demokratischen Werte vorherrschen, bestrafen nicht seltener mit Freiheitsentzug, aber sie behandeln ihre Strafgefangenen besser. *Demokratische Werte definieren, wie wir strafen, aber nicht, wie viele Straftäter wir mit Freiheitsentzug bestrafen.*

Abbildung 1: Individualismus und Gefängnispopulation 1999-2005

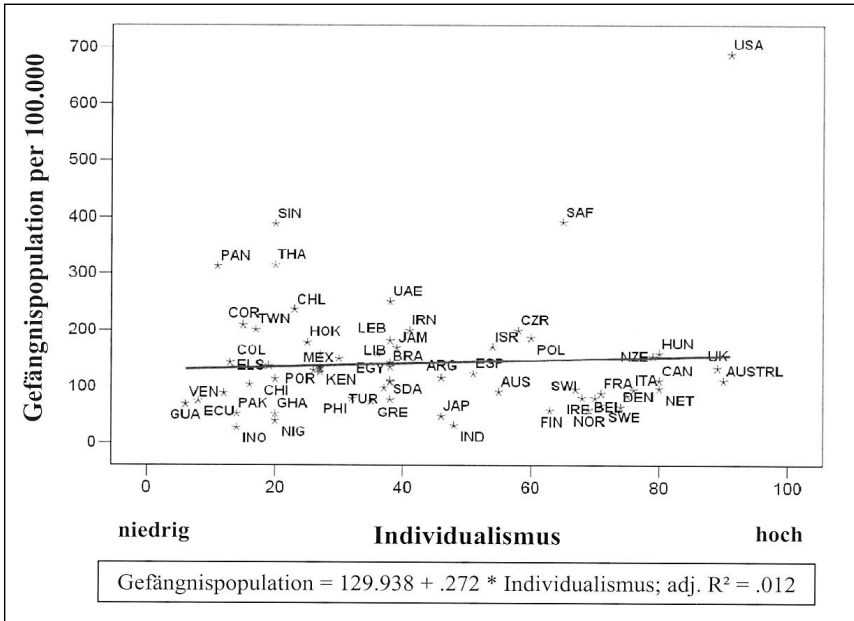
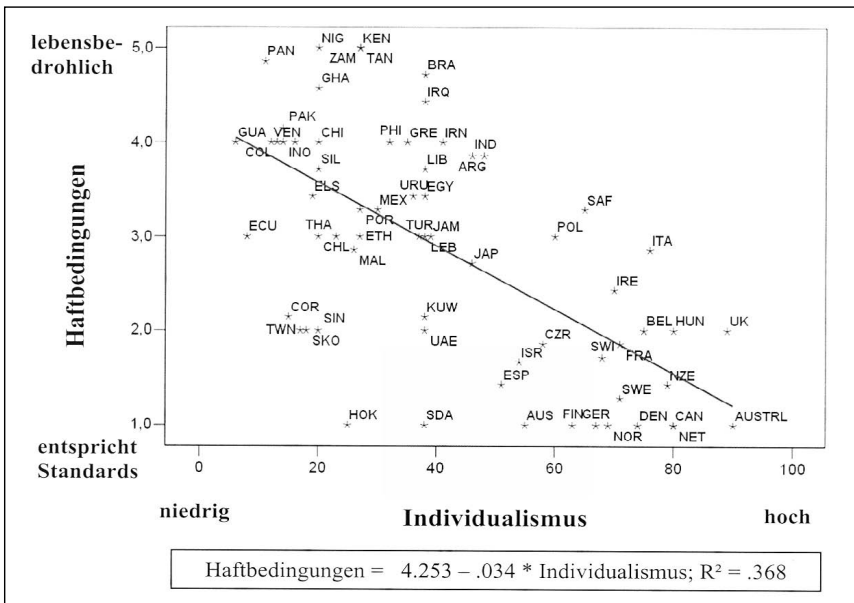
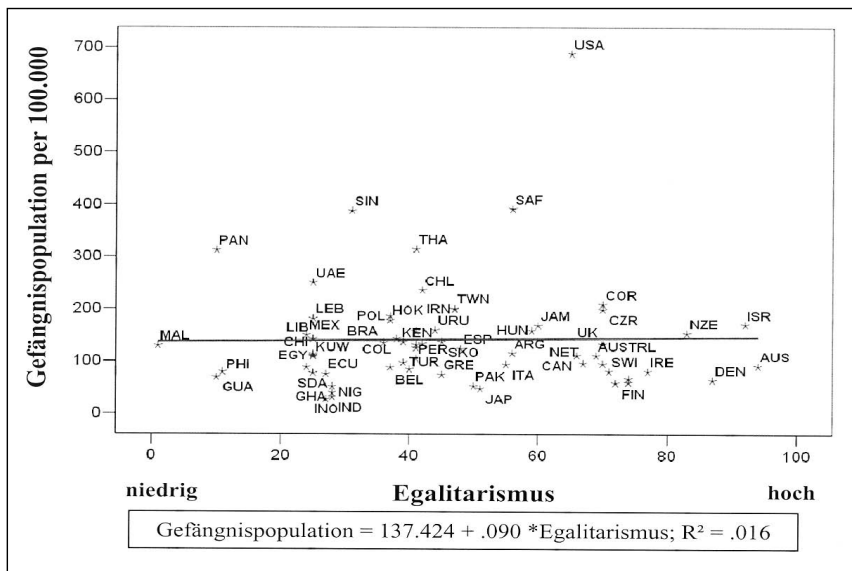


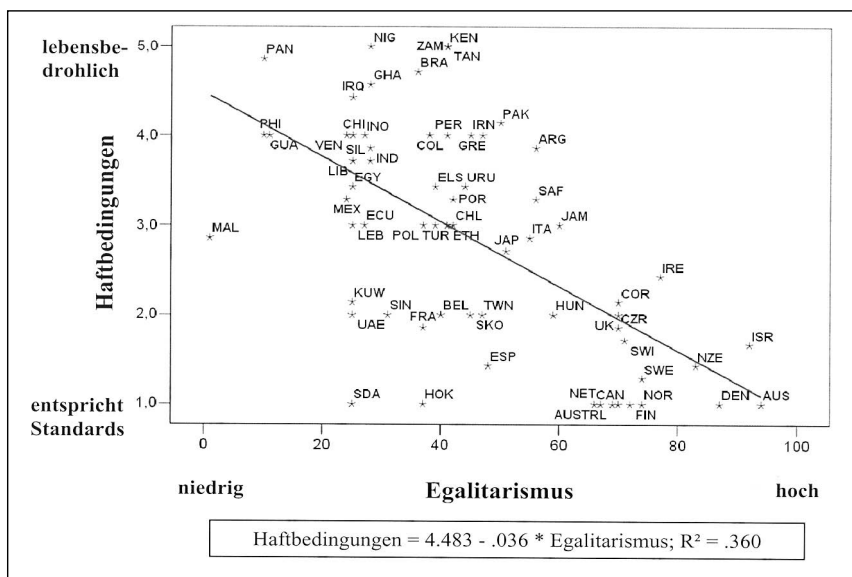
Abbildung 2: Individualismus und Haftbedingungen 1999-2005



**Abbildung 3: Egalitarismus und Gefängnispopulation 1999-2005**



**Abbildung 4: Egalitarismus und Haftbedingungen 1999-2005**



In den folgenden *Tab. 1* und *2* werden für Länder mit hohem Individualismus jeweils unterschiedliche Ausprägungen im Hinblick auf die Bedeutung von Normbefolgung (im Gegensatz zu individuellen Auslebenstendenzen) und auf das Vorherrschen von meritokratischem gegenüber Verteilungsegalitarismus gegenübergestellt.<sup>9</sup> Hohe Zustimmung indiziert jeweils eine vergleichsweise starke Unterstützung von Normbefolgung bzw. Exklusion und Akzeptanz von meritokratischem Egalitarismus. In diesem differenzierteren Wertmuster zeigt sich ein Einfluss spezifischer demokratischer Wertmuster sowohl auf die Größe der Gefangenenpopulation wie auch auf die Haftbedingungen, also sowohl wie viele Straftäter mit Freiheitsentzug bestraft werden, als auch unter welchen Bedingungen dies geschieht. Das gilt zunächst für beide Indikatoren der Normbetonung und -durchsetzung bei gleichzeitigen Exklusionstendenzen. Sind die Werthaltungen in der Bevölkerung weniger auf Normbefolgung und -durchsetzung ausgerichtet und prinzipiell mehr auf Inklusion auch von Straftätern, dann ist die Gefängnispopulation signifikant niedriger und die Haftbedingungen sind deutlich besser.<sup>10</sup> Nicht ganz so eindeutig ist das Bild, das sich für die rein meritokratischen Werte ergibt: Der Einfluss dieser Wertmuster auf die Rate der Strafgefangenen ist nicht oder nur knapp signifikant. Dagegen stellen wir einen deutlichen Zusammenhang mit den Haftbedingungen fest. Selbst in Ländern mit hohem Individualismus, in denen generell bessere Haftbedingungen herrschen, macht die jeweilige Ausprägung des egalitären Wertmusters einen deutlichen Unterschied. Insgesamt lassen sich hier die Unterschiede, die sich aus der spezifischen demokratischen Kultur und Tradition ergeben, deutlich in ihrem Einfluss nunmehr auch auf die Gefängnispopulation verfolgen.<sup>11</sup>

---

9 Eine entsprechende Analyse für Egalitarismus erbrachte im Wesentlichen vergleichbare Ergebnisse.

10 Die fehlenden Ränge fallen in die Gruppe der Länder mit niedrigem Individualismus.

11 Aus allen Berechnungen wurden die USA ausgeschlossen. Allerdings ändert ihre Einbeziehung das Ergebnis für die Strafgefangenenraten nicht prinzipiell.

**Tabelle 1: Hoher Individualismus und Präferenzen für Normbefolgung: Gefängnispopulation und Haftbedingungen**

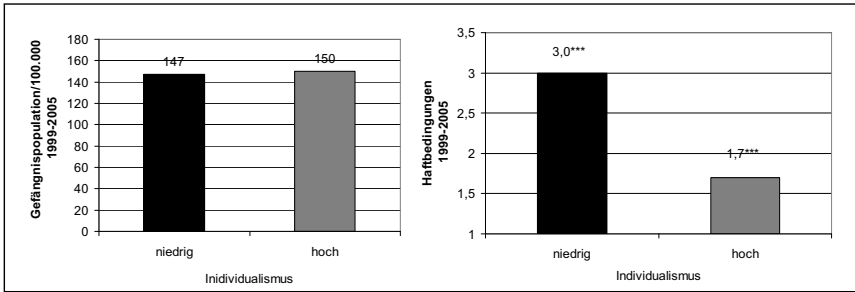
Wertmuster	Gefängnispopulation 4 Ränge: niedrig (1), hoch (4)	Sign.	Haftbedingungen 4 Ränge: sehr schlecht (1), sehr gut (4)	Sign.
<b>Hoher Individualismus und</b>		ns.		***
→ geringe Zustimmung zu mehr Autorität	Niedrig (1)	*	Sehr gut (4)	*
→ hohe Zustimmung zu mehr Autorität	Hoch (4)	*	Gut (3)	*
<b>Hoher Individualismus und</b>		**		***
→ geringe Zustimmung zum Ausschluss von Straftätern	Niedrig (1)	**	Gut (3)	**
→ hohe Zustimmung zum Ausschluss von Straftätern	Hoch (3)	**	Schlecht (2)	**

**Tabelle 2: Hoher Individualismus und meritokratischer versus Verteilungsegalitarismus: Gefängnispopulation und Haftbedingungen**

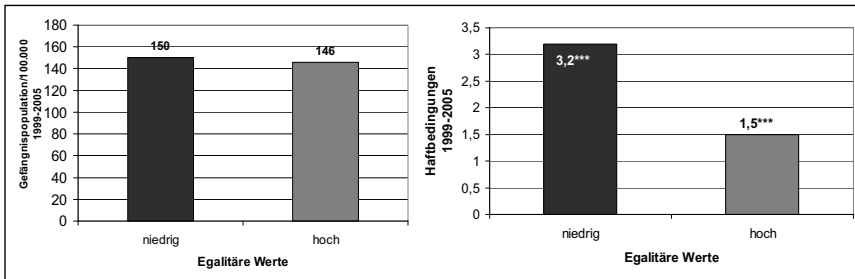
Wertmuster	Gefängnispopulation 4 Ränge: niedrig (1), hoch (4)	Sign.	Haftbedingungen 4 Ränge: sehr schlecht (1), sehr gut (4)	Sign.
<b>Hoher Individualismus und</b>		ns.		***
→ geringe Zustimmung zu hohen Einkommensunterschieden			Sehr gut (4)	**
→ hohe Zustimmung zu hohen Einkommensunterschieden			Gut (3)	**
<b>Hoher Individualismus und</b>		ns.		***
→ geringe Zustimmung zu Bequemlichkeit als Grund für Bedürftigkeit	Niedrig (1)	*	Sehr gut (4)	**
→ hohe Zustimmung zu Bequemlichkeit als Grund für Bedürftigkeit	Hoch (4)	*	Gut (3)	**

Lassen sich die bisher festgestellten Unterschiede hinsichtlich der Wertmuster auch für institutionell demokratische Länder beobachten oder werden die demokratischen Institutionen den Einfluss der Wertmuster verringern oder gar überlagern? Um diese Frage zu beantworten, werden in den folgenden Analysen nur die Länder verglichen, die als stabile und etablierte Demokratien klassifiziert wurden (vgl. *Tabelle im Anhang*).

**Abbildung 5: Stabile und etablierte Demokratien: Individualismus, Gefängnispopulation und Haftbedingungen**



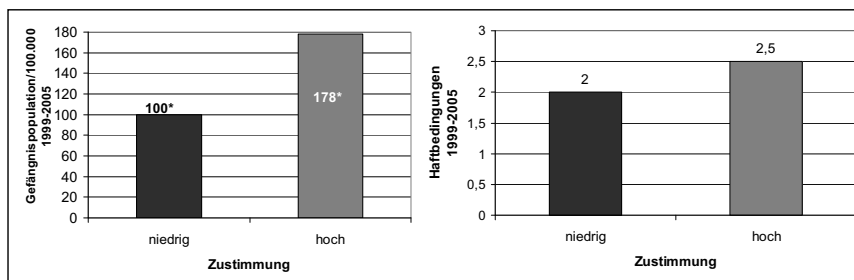
**Abbildung 6: Stabile und etablierte Demokratien: Egalitäre Werte, Gefängnispopulation und Haftbedingungen**



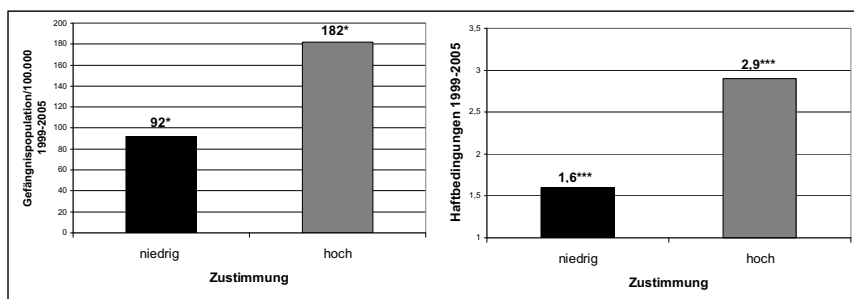
Die *Abb. 5* und *6* zeigen, dass auch in dieser institutionell homogenen Gruppe die beiden zentralen demokratischen Werte bestimmen, in welcher Weise bestraft wird, aber nicht die Höhe der Gefängnispopulation. Selbst wenn die Institutionen der Demokratie gut etabliert sind, bestimmt die Akzeptanz zentraler demokratischer Werte das Ausmaß der Punitivität im Strafvollzug. Die beiden folgenden *Abb. 7* und *8* demonstrieren, dass sich Demokratien, in denen die Bevölkerung eher Normbefolgung als individuelle Auslebenstendenzen unterstützt und weniger zu Inklusion als zu Exklusion neigt, auch hinsichtlich ihrer Strafgefängnizahlen unterscheiden. Das gilt hier nicht so eindeutig für die

Haftbedingungen, die zwar das konsistente Muster aufweisen, aber in einem Fall keine signifikanten Unterschiede. Ebenso gibt es in stabilen Demokratien einen Einfluss des rein meritokratischen Egalitarismus' auf die Höhe der Rate der Strafgefangenen wie auch auf die Haftbedingungen, wobei letzterer besonders ausgeprägt ist. Insgesamt zeigt sich, dass die großen Differenzen, die demokratische Länder hinsichtlich der Zahl ihrer Strafgefangenen aufweisen, kaum den spezifischen Ausprägungen der zentralen demokratischen Werte geschuldet sind. Überraschenderweise sind jedoch die Haftbedingungen ein deutlicher Ausdruck dieser Wertmuster, sie spiegeln die vorhandenen Differenzen wider.

**Abbildung 7: Stabile und etablierte Demokratien: Zustimmung zu „Mehr Respekt vor Autorität“, Gefängnispopulation und Haftbedingungen**

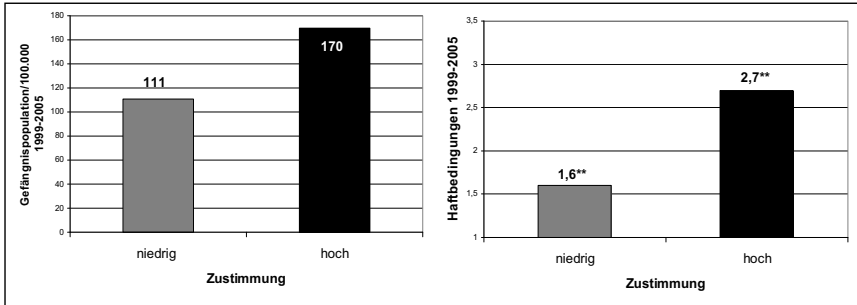


**Abbildung 8: Stabile und etablierte Demokratien: Zustimmung zur Exklusion von Straftätern, Gefängnispopulation und Haftbedingungen**

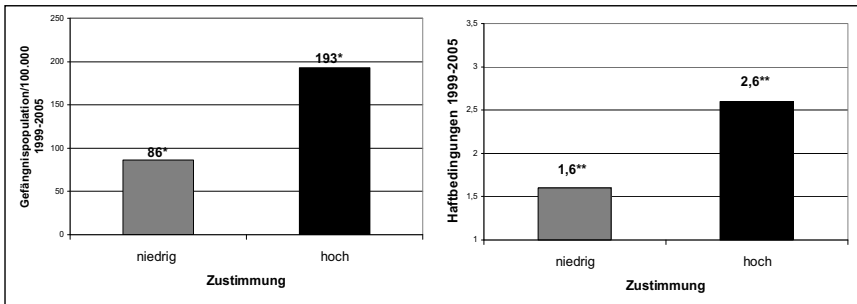




**Abbildung 9: Stabile und etablierte Demokratien: Zustimmung zu „Größere Einkommensunterschiede als Anreiz“, Gefängnispopulation und Haftbedingungen**



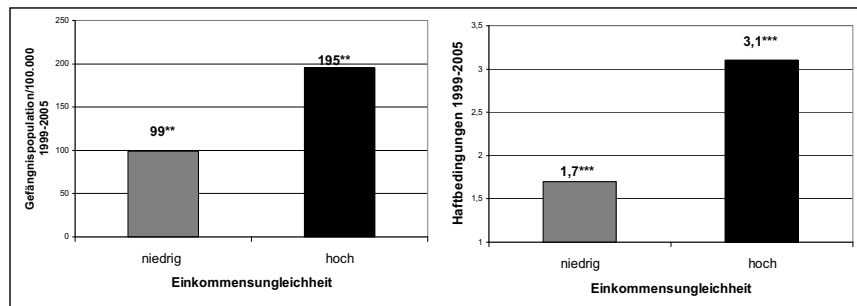
**Abbildung 10: Stabile und etablierte Demokratien: Zustimmung zu „Bequemlichkeit Ursache von persönlicher Notlage“, Gefängnispopulation und Haftbedingungen**



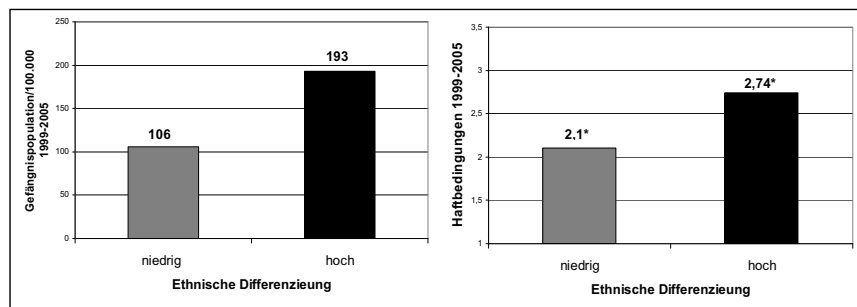
Damit stellt sich die Frage, ob Spannungen zwischen strukturellen Bedingungen und demokratischen Werten und Institutionen für die Differenzen in den Zahlen der Strafgefangenen verantwortlich zu machen sind. Die beiden *Abb. 11* und *12* zeigen einen massiven Einfluss sozialer Ungleichheit auf die Gefangenenrate und die Haftbedingungen in stabilen Demokratien, dagegen keinen oder einen nur schwachen für ethnische Differenzierung. Dies würde dafür sprechen, dass soziale Ungleichheit ein stärkeres Spannungspotential für stabile Demokratien darstellt, das das Strafsystem in Richtung stärkerer Punitivität verschiebt. Dagegen erzeugt möglicherweise ethnische Differenzierung im Prinzip geringere Spannungen, da Demokratien mit ihren individualistischen Werten eher in der Lage sind, diese Gruppen zu integrieren. Jedoch kann sich hinter dem Indi-

kator für soziale Ungleichheit massive ethnische Diskriminierung verbergen, der von dem Faktor ethnischer Differenzierung allein nicht erfasst wird.

**Abbildung 11: Stabile und etablierte Demokratien: Einkommensungleichheit, Gefängnispopulation und Haftbedingungen**



**Abbildung 12: Stabile und etablierte Demokratien: Ethnische Differenzierung, Gefängnispopulation und Haftbedingungen**



## 5. Große und kleine Unterschiede: Demokratische Kultur und Punitivität

Die zentralen demokratischen Werte der individuellen Autonomie und Gleichheit differenzieren sich in demokratischen Gesellschaften zu spezifischen Wertemustern. Entsprechend gibt es zwei Trennlinien entlang der beiden zentralen Werte: Die eine verläuft dabei zwischen reiner meritokratischer und chancenorientierter Gleichheit einerseits und Verteilungsgleichheit andererseits; die andere zwischen Demokratien, in denen Integration über Normkonformität Vorrang hat,

gegenüber solchen, in denen Werte des individuellen Auslebens und der Expressivität dominieren. Diese erheblichen Differenzen können jedoch die großen Unterschiede in der Gefängnispopulation in diesen Gesellschaften nicht erklären. Im Gegensatz dazu haben diese zentralen Werte und ihre spezifischen Ausprägungen einen deutlichen und konsistenten Einfluss auf die Haftbedingungen. Dies ist auch insofern plausibel, als diese Wertmuster die Statuspolitik und -praktiken definieren und im alltäglichen Umgang der Bürger und Bürgerinnen gelebt werden. Insofern bestimmen sie ebenso den Umgang mit Straftätern und bedingen ihre Behandlung auch dann, wenn stabile demokratische Institutionen im Rechtssystem und in der Strafjustiz gegeben sind und ihre Einhaltung überwacht wird. Die in diesem Sinne höhere Punitivität von Demokratien mit einem rein meritokratischen Wertmuster ist letzten Endes auf deren Statuspraktiken zurückzuführen. Populäre Einstellungen zu Statusdifferenzen, zu verdienten und unverdienten Notlagen scheinen, wenn nicht Gefängnisstrafen generell, so doch besonders harte Bedingungen für Straftäter zu unterstützen, die deren Degradierung einschließen und damit die Haftbedingungen verschlechtern.

Bei diesem Ergebnis dürfte es eine nicht unerhebliche Rolle spielen, dass diese Wertmuster in engem Zusammenhang mit dem wohlfahrtsstaatlichen Regime in diesen Ländern stehen. In den Wohlfahrtsstaaten Nord- und Westeuropas dominiert Verteilungsegalaritarismus. Transformationsländer wie Polen sind deutlich am reinen Meritokratismus orientiert, ebenso wie die USA und die angelsächsischen Länder, während die mediterranen Demokratien beide Wertmuster aufweisen. Daher ist bei der Interpretation der Ergebnisse Vorsicht geboten. Inwieweit sich Wohlfahrtsregime als die eigentlichen Bestimmungsgrößen erweisen und die bi-variaten Ergebnisse einer multi-variaten Kontrolle standhalten, wird sich zeigen müssen. Selbst wenn demokratische Wertmuster letztendlich nicht die Höhe der Gefangenenraten bestimmen, so können solche meritokratischen Demokratien doch anfällig für eine rasche Zunahme und die Dynamik der Gefangenenzahlen sein. Auch im Umgang mit Straftätern zeigen Demokratien ihren Januskopf und jene Ambivalenzen, die *Alexis de Tocqueville* als erster beobachtet hat.

**Literatur:**

- Alesina, A., Devleeschauwer, A., Easterly, W., Kurlat, S., Wacziarg, R.* (2003): Ethnic Fractionalization. *Journal of Economic Growth* 8, S. 155-194.
- Caldeira, T. P. R., Holston, J.* (1999): Democracy and Violence in Brazil. *Comparative Studies in Society and History* 41, 4, S. 691-729.
- Cavadino, M., Dignan, J.* (2006): *Penal Systems. A Comparative Approach.* London: Sage.
- Downes, D., Hansen, K.* (2006): The Relationship between Welfare Spending and Imprisonment. Briefing 2. November 2006. London: Crime and Society Foundation.
- Elster, J.* (1999): *Deliberative Democracy.* Cambridge: Cambridge University Press.
- European Values Study Group and World Values Survey Association* (1981-2004): European and World Values surveys four-wave integrated data file, 1981-2004, v.20060423, 2006.
- Freedom House* (1973-2009): *Freedom in the World. Country Ratings and Status by Region, FIW 1973-2009. Aggregate Data Excel File.*  
*Onlinepublikation:* [http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/CompHistData/FIW\\_ScoresByRegion.xls](http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw09/CompHistData/FIW_ScoresByRegion.xls).
- Hofstede, G., Hofstede, G. J.* (Hrsg.) (2005): *Cultures and Organizations. Software of the Mind. Überarbeitete und erweiterte 2. Aufl.* New York: MacGraw-Hill Professional.
- Jagers, K., Gurr, T.* (1995): Tracking Democracy's Third Wave With the Polity III Data. *Journal of Peace Research* 32, S. 469-482.
- Karstedt, S.* (2001): Comparing Cultures, Comparing Crime: Challenges, Prospects and Problems for a Global Criminology. *Crime, Law & Social Change* 36, S. 285-308.
- Karstedt, S.* (2002): Emotions and Criminal Justice. *Theoretical Criminology* 6, S. 299-317.
- Karstedt, S.* (2003): Moral und Skandal: Die Macht der öffentlichen Moral. Ein Vergleich der Kriminalitätsdiskurse in Deutschland und Großbritannien. In: Junge, M. (Hrsg.): *Macht und Moral.* Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 255-274.
- Karstedt, S.* (2006a): Democracy, Values and Violence: Paradoxes, Tensions, and Comparative Advantages of Liberal Inclusion. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 605, S. 50-81.
- Karstedt, S.* (2006b): Emotions, Crime and Justice: Exploring Durkheimian Themes. In: Deflem, M. (Hrsg.): *Sociological Theory and Criminological*

- Research: Views from Europe and the United States. *Sociology of Crime, Law and Deviance*, Bd. 7. Oxford: Elsevier, S. 223-248.
- Karstedt, S.* (2007): Die Vernunft der Gefühle: Emotion, Kriminalität und Strafrecht. *Kriminologisches Journal* 39, 9, S. 25-45.
- Karstedt, S.* (2008a): Do trusted governments imprison less? Exploring the trust-punishment nexus with a cross-national sample. *European Criminology Conference*, Edinburgh.
- Karstedt, S.* (2008b): In Search of the Tipping Point. In: *Criminologist* 33, 2, S. 1-5.
- Karstedt, S., LaFree, G.* (2006a): Democracy, Crime and Justice. *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 605, S. 6-25.
- Karstedt, S., LaFree, G.* (Hrsg.) (2006b): *Democracy, Crime and Justice. Annals of the American Academy of Political and Social Science*. Thousand Oaks: Sage.
- Lacey, N.* (2008): *The Prisoners' Dilemma. Political Economy and Punishment in Contemporary Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lappi-Seppälä, T.* (2006): Understanding Penal Policy: Crime Prevention or something else? *European Criminology Conference*. Tübingen.
- Lappi-Seppälä, T.* (2008): Trust, Welfare and Political Culture: Explaining Differences in National Penal Policies. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime and Justice. A Review of Research*, Bd. 37. Chicago: University of Chicago Press, S. 313-387.
- Loader, I.* (2006): Policing, Recognition and Belonging. In: Karstedt, S., LaFree, G. (Hrsg.): *Democracy, Crime and Justice. The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 605, S. 202-221.
- Manza, J., Uggen, C.* (2006): *Locked Out. Felon Disenfranchisement and American Democracy*. New York: Oxford University Press.
- Marshall, M. G., Jagers, K.* (2005): *Polity IV Data Set*. Center for International Development and Conflict Management, College Park: University of Maryland.  
*Onlinepublikation:* <http://www.systemicpeace.org/inscr/inscr.htm>, (Dateiversion: p4v2008).
- Mead, H.* (1964): The Psychology of Punitive Justice. In: Reck, A. J. (Hrsg.): *Selected Writings*. Chicago: University of Chicago Press, S. 212-239.
- Mendez, J. E.* (1999): Problems of Lawless Violence: Introduction. In: Mendez, J. E., O'Donnell, G., Pinheiro, P. S. (Hrsg.): *The (un)rule of law and the underprivileged in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.

- Neapolitano, J. L.* (2001): An Examination of Cross-National Variation in Punitiveness. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 45 (6), S. 691-710.
- Nelken, D.* (2009): Comparative Criminal Justice: Beyond Ethnocentrism and Relativism. *European Journal of Criminology* 6, 4, S. 291-312.
- de Tocqueville, A.* (2000 [1835 und 1840]): *Democracy in America*. Chicago: Chicago University Press.
- Tonry, M., Farrington, D.* (2005): *Crime and Punishment in Western Countries 1980-1999*. Crime and Justice. A Review of Research, Bd. 33. Chicago: University of Chicago Press.
- Triandis, H. C., Trafimov, D.* (2001): Cross-national prevalence of collectivism. In: Sedikides, C., Brewer, M. B. (Hrsg.): *Individual self, relational self, collective self*. Ann Arbor: Taylor and Francis, S. 245-274.
- United Nations Development Programme (UNDP)* (2002): *Human Development Report 2002. Deepening Democracy in a Fragmented World*. New York, Oxford: Oxford University Press.  
*Onlinepublikation:* [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2002\\_EN\\_Complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2002_EN_Complete.pdf).
- US State Department* (1999-2005): *Human Rights: Country Reports*. Washington, DC.  
*Onlinepublikation:* <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt>.
- Walmsley, R.* (1999-2009): *World Prison Population List* (Aufl. 1-8). London.  
*Onlinepublikation:* <http://www.prisonstudies.org>.
- Welzel, C., Inglehart, R.* (2005): Demokratisierung und Freiheitsstreben. Die Perspektive der Humanentwicklung. *Politische Vierteljahresschrift* 46, S. 62-85.
- Whitman, J.* (2003): *Harsh Justice. Criminal Punishment and the Widening Divide between America and Europe*. Oxford: Oxford University Press.
- Zimring, F., Hawkins, G., Kamin, S.* (2001): *Punishment and Democracy: Three Strikes and You are Out in California*. Oxford.
- Zimring, F., Johnson, D. T.* (2006): Public Opinion and the Governance of Punishment in Democratic Political Systems. In: Karstedt, S., LaFree, G. (Hrsg.): *Democracy, Crime and Justice. The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 605, S. 266-280.
- van Zyl Smit, D., Snacken, S.* (2009): *Principles of European Prison Law and Policy*. Oxford: Oxford University Press.

**Anhang:****Gefängnispopulation und Haftbedingungen 1999 bis 2005**

Länder	Gefängnis- population 1999-2005 (per 100.000) (Mittelwert)	Gefängnis- population 2005 (per 100.000)	Haft- bedingungen 1999-2005 (Mittelwert)	Haft- bedingungen 2005
Ägypten (EGY)	110,5	121	3,4	3
Argentinien (ARG)	115,3	148	3,9	5
Äthiopien (ETH)			3,0	3
Australien (AUSTRL)	110,5	117	1,0	1
Belgien (BEL)	84,5	88	2,0	2
Brasilien (BRA)	135,2	183	4,7	5
Chile (CHL)	235,7	212	3,0	3
China (CHN)	113,5	118	4,0	4
Costa Rica (CRI)	208,3	177	2,1	3
Dänemark (DEN)	63,8	70	1,0	1
Deutschland (GER)	95,0	96	1,0	1
Ecuador (ECU)	75,5	100	3,0	3
El Salvador (ELS)	136,8	184	3,4	4
Finnland (FIN)	58,3	71	1,0	1
Frankreich (FRA)	88,2	91	1,9	2
Ghana (GHA)	51,8	54	4,6	5
Griechenland (GRE)	74,3	82	4,0	4
Großbritannien (UK)	132,8	142	2,0	2
Guatemala (GUA)	69,2	68	4,0	4
Hong Kong (HKO)	178,0	189	1,0	
Indien (IND)	31,8	29	3,9	5
Indonesien (INO)	27,7	38	4,0	4
Irak (IRQ)			4,4	4
Iran (IRN)	199,0	194	4,0	4

<b>Länder</b>	<b>Gefängnis- population 1999-2005 (per 100.000) (Mittelwert)</b>	<b>Gefängnis- population 2005 (per 100.000)</b>	<b>Haft- bedingungen 1999-2005 (Mittelwert)</b>	<b>Haft- bedingungen 2005</b>
<b>Irland (IRE)</b>	80,2	85	2,4	2
<b>Israel (ISR)</b>	170,0	209	1,7	3
<b>Italien (ITA)</b>	93,8	98	2,9	2
<b>Jamaica (JAM)</b>	167,8	176	3,0	3
<b>Japan (JAP)</b>	47,3	58	2,7	2
<b>Kanada (CAN)</b>	110,7	116	1,0	1
<b>Kenia (KEN)</b>	131,3	169	5,0	5
<b>Kolumbien (COL)</b>	142,7	152	4,0	4
<b>Kuwait (KUW)</b>	108,7	148	2,1	3
<b>Libanon (LEB)</b>	181,2	145	3,0	3
<b>Libyen (LIB)</b>	142,2	207	3,7	3
<b>Malaysia (MAL)</b>	129,2	174	2,9	3
<b>Mexico (MEX)</b>	149,8	182	3,3	5
<b>Neuseeland (NZE)</b>	153,3	168	1,4	2
<b>Niederlande (NET)</b>	96,0	123	1,0	1
<b>Nigeria (NIG)</b>	39,7	31	5,0	5
<b>Norwegen (NOR)</b>	59,7	65	1,0	1
<b>Österreich (AUS)</b>	91,0	106	1,0	1
<b>Pakistan (PAK)</b>	52,5	55	4,1	4
<b>Panama (PAN)</b>	312,3	354	4,9	5
<b>Peru (PER)</b>	104,2	114	4,0	4
<b>Philippinen (PHI)</b>	79,5	94	4,0	4
<b>Polen (POL)</b>	185,8	209	3,0	3
<b>Portugal (POR)</b>	133,5	128	3,3	4
<b>Sambia (ZAM)</b>	157,0	122	5,0	5
<b>Saudi Arabien (SDA)</b>	77,5	110	1,0	1
<b>Schweden (SWE)</b>	66,8	75	1,3	2



Länder	Gefängnis- population 1999-2005 (per 100.000) (Mittelwert)	Gefängnis- population 2005 (per 100.000)	Haft- bedingungen 1999-2005 (Mittelwert)	Haft- bedingungen 2005
Sierra Leone (SIL)			3,7	3
Singapur (SIN)	388,2	392	2,0	2
Spanien (ESP)	123,2	140	1,4	4
Südafrika (SAF)	391,5	413	3,3	4
Südkorea (SKO)	137,0	121	2,0	1
Switzerland (SWI)	80,5	81	1,7	2
Taiwan (TWN)	200,2	251	2,0	2
Tansania (TAN)	125,5	116	5,0	5
Thailand (THA)	314,5	264	3,0	3
Tschechische Republik (CZR)	198,7	184	1,9	1
Türkei (TUR)	97,5	95	3,0	3
Ungarn (HUN)	158,2	165	2,0	2
Uruguay (URU)	159,3	209	3,4	4
Venezuela (VEN)	88,5	83	4,0	4
Vereinigte Arabische Emirate (UAE)	250,0	250	2,0	1
Vereinigte Staaten von Amerika (USA)	687,7	714		

Quellen: *Walmsley* (1999-2009); *US State Department* (1999-2005); *Marshall/Jagers* (2005); und eigene Berechnungen.

Anm. d. Verf.: Grau unterlegt sind stabile und etablierte Demokratien nach dem *Polity-Index*.

# Vertrauen, Wohlfahrt und politikwissenschaftliche Aspekte – International vergleichende Perspektiven zur Punitivität<sup>1</sup>

*Tapio Lappi-Seppälä*

## 1. Entwicklungstrends und Veränderungen

In den letzten Jahrzehnten war eine unvorhergesehene Ausweitung des strafrechtlichen Kontrollkomplexes in verschiedenen Teilen der Welt zu beobachten. Im Zeitraum 1975-2004 stiegen die Gefangenenraten in den USA um 312% von ca. 170 auf mehr als 700 pro 100.000 der Wohnbevölkerung. Die USA scheinen eine wichtige Vorbildfunktion in der englischsprachigen Welt zu haben. Ähnliche – wenngleich im Umfang geringere – Veränderungen haben in Australien, Neuseeland und Großbritannien stattgefunden. Diese Entwicklungstrends sind nicht auf die angelsächsische Welt begrenzt. In den letzten beiden Jahrzehnten hat sich die Gefangenenrate in den Niederlanden von ca. 20 auf mehr als 140 versiebenfacht. Spanien hat stichtagsbezogen die Gefangenenrate mehr als verdreifacht (von 40 auf mehr als 140 pro 100.000 der Wohnbevölkerung).

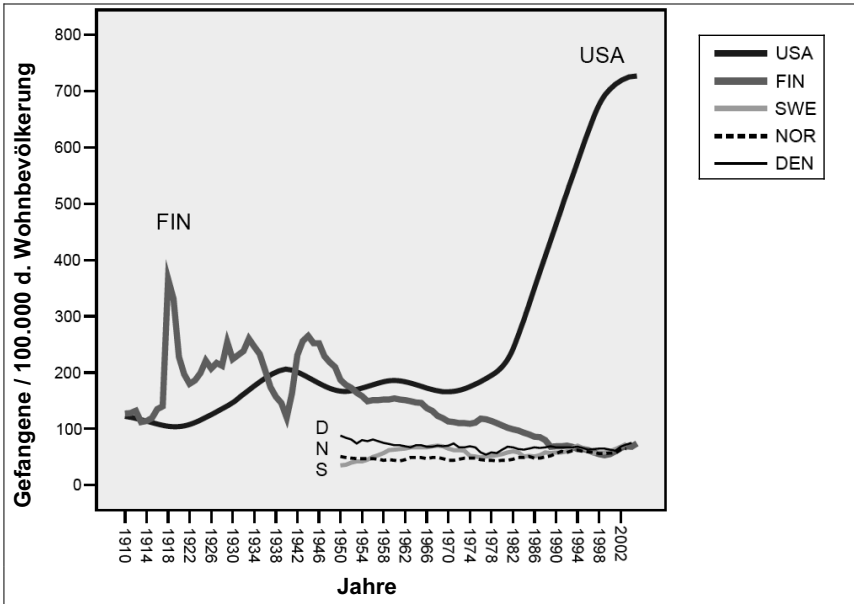
Den skandinavischen Ländern kommt in dieser Hinsicht eine spezifische Rolle zu. Die entsprechenden Staaten unterscheiden sich von vielen anderen Ländern sowohl in ihrer relativen Stabilität wie auch Milde in der Strafpolitik. Nahezu ein halbes Jahrhundert blieben die Gefangenenraten in Dänemark, Norwegen und Schweden auf einem konstant niedrigen Niveau zwischen 40 und 60 pro 100.000 der Wohnbevölkerung. Finnland andererseits ging lange Zeit eigene Wege. Zu Beginn der 1950er Jahre lag die Gefangenenrate etwa viermal höher

---

1 Übersetzung des englischen Originalbeitrags von *Frieder Dünkel*. Es handelt sich um eine gekürzte und überarbeitete Version des Beitrags von *Lappi-Seppälä* 2007.

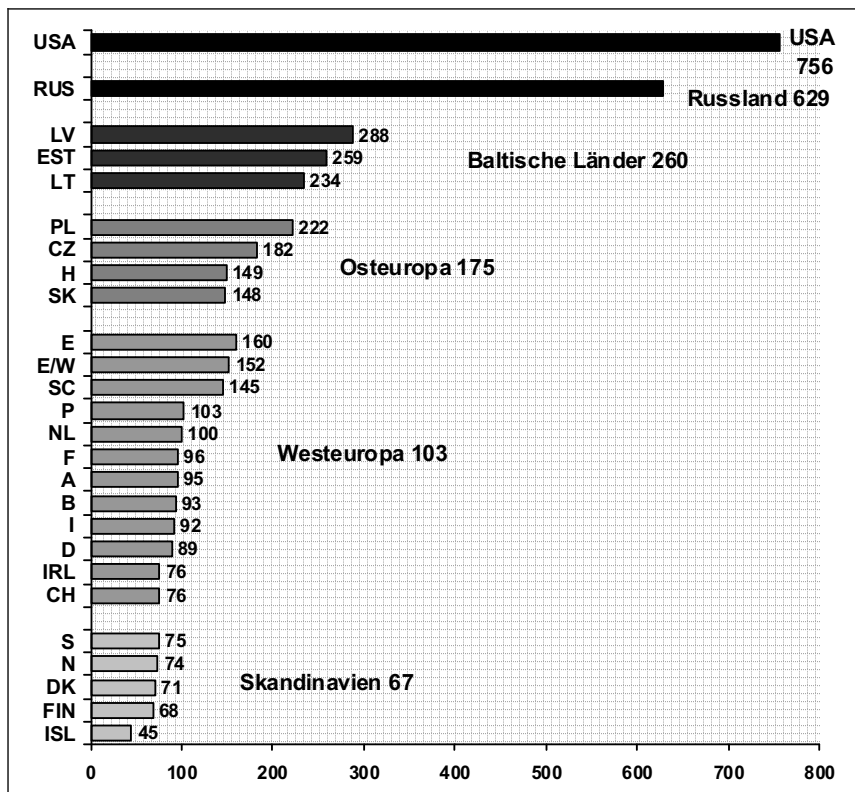
als in den anderen nordischen Staaten (ca. 200 im Vergleich zu ca. 50). Noch in den 1970er Jahren gehörte Finnland zu den Ländern mit einer der höchsten Gefangeneneraten in Westeuropa. Jedoch hielt der rückläufige Trend, der kurz nach dem Zweiten Weltkrieg begonnen hatte, auch in den 1970er und 1980er Jahren weiter an, als zahlreiche andere Länder mit deutlich ansteigenden Gefangeneneraten konfrontiert waren. Zu Beginn der 1990er Jahre hatte Finnland das „nordische Niveau“ von ca. 60 pro 100.000 der Wohnbevölkerung erreicht. Die gegenläufigen Trends in den skandinavischen Ländern einerseits und den USA andererseits werden in *Abb. 1* deutlich.

**Abbildung 1: Entwicklung der Gefangeneneraten in den skandinavischen Ländern und in den USA seit 1910**



In einem globalen Vergleich hat Skandinavien als Region gegenwärtig eine der niedrigsten Gefangeneneraten mit knapp 70 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung. Die Vergleichszahlen für andere Länder bzw. Regionen betragen für 2007/2008 ca. 103 in den anderen westeuropäischen Ländern, ca. 175 in den osteuropäischen, ca. 260 in den baltischen Ländern, in Russland 629 und in den USA 756 (siehe *Abb. 2*).

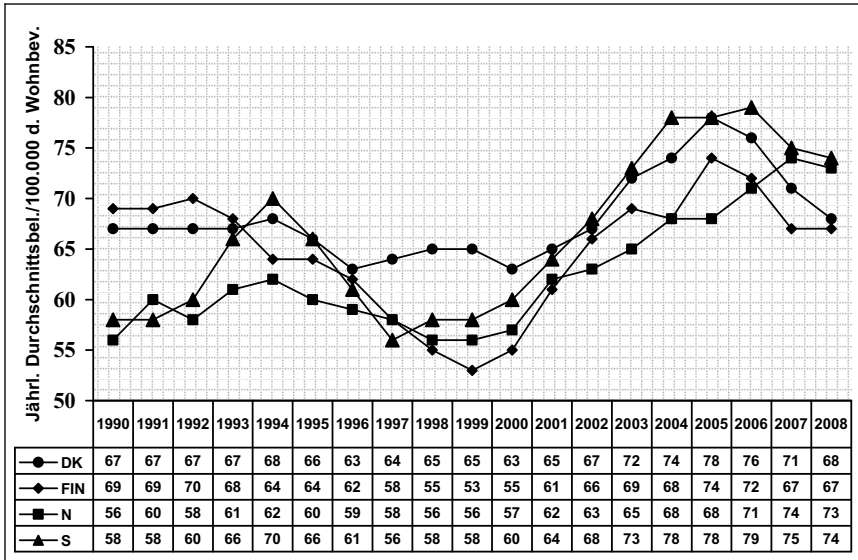
**Abbildung 2: Gefangeneneraten 2007/08 in verschiedenen europäischen Regionen und den USA**



Quelle: ICPS, <http://www.prisonstudies.org>.

Zu Beginn des neuen Jahrtausends hat der globale Trend steigender Gefangeneneraten anscheinend auch die skandinavischen Länder erfasst. Ende der 1990er Jahre begannen die Gefangeneneraten auch hier anzusteigen. Selbst wenn dieser Anstieg im internationalen Vergleich bescheiden ausfällt (durchschnittlich von 60/100.000 auf 70–75/100.000 der Wohnbevölkerung), ist er gleichwohl aus skandinavischer Perspektive signifikant. Allerdings ist in jüngster Zeit – wie in anderen Regionen auch – überwiegend wieder ein rückläufiger Trend erkennbar. Die Entwicklung der Gefangeneneraten für die skandinavischen Länder ist in *Abb. 3* dargestellt.

**Abbildung 3: Gefangeneneraten in den skandinavischen Ländern 1990-2008**



Quelle: Nationale Statistiken.

All dies wirft verschiedene Fragen auf: a) Was erklärt den steilen Anstieg insbesondere in den USA und ebenso in verschiedenen europäischen Ländern, b) wie erklärt sich der gegenläufige Trend in Finnland, c) was sind die Hintergründe für die milde Sanktionspraxis bzw. Einsperrungspolitik in den skandinavischen Ländern und d) wie kann man den jüngsten Anstieg der Gefangeneneraten erklären? Die Mehrzahl von Forschungsarbeiten auf diesem Gebiet hat versucht, den „amerikanischen Sonderweg“ und den Anstieg der Gefangeneneraten in der anglophonen Welt zu erklären (vgl. insbesondere *Garland 2001* und *Tonry 2004*). Der vorliegende Beitrag nimmt eine entgegengesetzte Blickrichtung ein und versucht zu erklären, warum es Skandinavier insgesamt gelungen ist, für einen historisch gesehen sehr langen Zeitraum ein derart niedriges Bestrafungsniveau zu halten. Der Beitrag präsentiert die wesentlichen Ergebnisse einer größer angelegten international vergleichenden Studie, die insgesamt 25 Länder einbezog.<sup>2</sup> Die vorliegende gekürzte Fassung konzentriert sich auf ma-

2 Vgl. *Lappi-Seppälä 2007*. Die Stichprobe umfasst 16 westeuropäische Länder, drei ost-europäische Länder (Polen, Tschechien und Ungarn), zwei baltische Staaten (Estland und Litauen) und vier angelsächsische Länder außerhalb Europas (Australien, Kanada, Neuseeland und die USA). Abhängige, zu erklärende Variable ist die Gefangenenerate,

krogesellschaftliche Faktoren hinsichtlich sozioökonomischer Variablen, sozialer und moralischer Wertorientierungen und politökonomischen Faktoren sowie Faktoren der politischen Kultur.

## 2. Kriminalitätsbelastung und Gefangenenraten

Eine weit verbreitete Hypothese geht davon aus, dass Gefangenenraten schlicht das Ergebnis einer unterschiedlichen Kriminalitätsbelastung sind. Im nachfolgenden Abschnitt soll der Frage anhand eines internationalen Querschnittsvergleichs sowie anhand längsschnittsbezogener Analysen nachgegangen werden.

### 2.1 Ist das Kriminalitätsniveau in Skandinavien anders?

Internationale Viktimisierungsstudien platzieren die skandinavischen Länder im Bereich des durchschnittlichen oder leicht unterdurchschnittlichen Belastungsniveaus, wenngleich mit beträchtlichen Unterschieden im Einzelnen (vgl. *van Kesteren u. a.* 2000). *Tab. 1* fasst die Hauptidegebnisse insoweit hinsichtlich ausgewählter Delikte in den vier Erhebungswellen 1989–2000 zusammen. Spalte A beinhaltet die aggregierten Viktimisierungsraten für 11 Delikte. Spalte B führt die gleichen Daten bezogen auf vier besonders schwere Verbrechen auf. Die Gefangenenraten des Jahres 2000 (pro 100.000 der Wohnbevölkerung) sind in Spalte C aufgeführt. Die Zahlen in den Spalten D und E geben die relativen Gefangenenziffern bezogen auf die jeweiligen Viktimisierungsraten aus Spalte A bzw. B an.

Die Viktimisierungsrate insgesamt ist in Skandinavien vergleichbar zu derjenigen in westeuropäischen Ländern, allerdings ist die Gefangenenrate nur etwa halb so hoch. Die höheren Gefangenenraten in den drei anglophonen Ländern könnten teilweise mit erhöhten Viktimisierungsraten erklärt werden. Allerdings kann die mindestens zehnfache Gefangenenrate in den USA im Vergleich zu Skandinavien nicht mit Unterschieden der Kriminalitätsbelastung erklärt werden, zumal die Viktimisierungsraten praktisch gleich sind.

---

d. h. die Zahl der stichtagsbezogen Inhaftierten pro 100.000 der Wohnbevölkerung. Die Informationen bzgl. der Gefangenenraten wurden dem Inventar des *Kings College London* entnommen, vgl. <http://www.prisonstudies.org/>, ferner den *Council of Europe Prison Information Bulletins* sowie den *Sourcebooks* 1995, 2000 und 2006, *SPACE I*, und nationalen Statistiken und verschiedenen Forschungsberichten. Hauptideklärungs-faktoren für Gefangenenraten sind Ängste (bzw. Verbrechensfurcht), Punitivität und Vertrauen (erhoben in Umfragen wie den ICVS, ECVS, ESS und WVS; siehe im Einzelnen die Erläuterungen unten). Ferner sind Daten zu Einkommensunterschieden und Sozialausgaben integriert worden (Datenquellen sind z. B. LIS, Eurostat, UN, EUSI und OECD) sowie zur politischen Kultur und zur korporatistischen Verfassung von Demokratien (zu den politischen Indikatoren vgl. *Lijphart* 1999 und *Huber u. a.* 2004).

**Tabelle 1: Viktimisierungsraten im Jahr vor der Erhebung und Gefangeneneraten pro Viktimisierungsrate (Prozentsatz in Spalte A und B: mindestens einmal Opfer geworden)**

	A	B	C	D	E
	11 Delikte	4 Verbrechen*	Gefangenenerate 2000	Gefangeneneraten/ 11 Delikte	Gefangeneneraten/ 4 Verbrechen*
<b>Skandinavien (4 Länder)</b>	20,8	6,8	59	2,8	8,7
<b>Westeuropa (12 Länder)</b>	21,8	6,9	105	4,8	15,1
<b>Anglophone Länder (3**)</b>	27,7	12,2	123	4,4	10,1
<b>USA</b>	21,1	6,3	700	33,2	111,1

Quelle: Zusammengestellt aus *European Sourcebook 2003* und *van Kesteren u. a. (2000), Appendix 4, Tab. 1.*

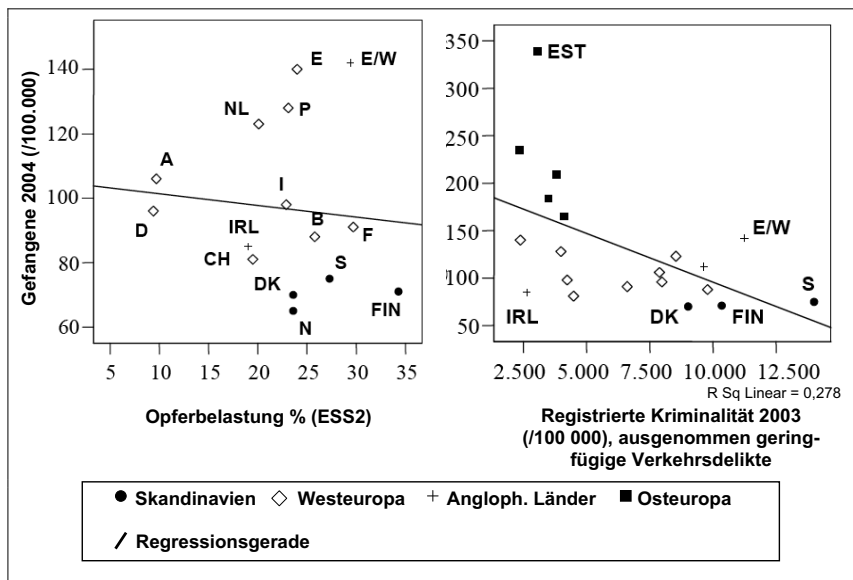
Anmerkungen: \*) Autodiebstahl, Einbruchsdiebstahl, Raub und Körperverletzung und Bedrohung.

\*\*\*) Australien, Kanada, Neuseeland.

## 2.2 Internationaler Querschnittsvergleich des Zusammenhangs von Kriminalitätsbelastung und Gefangeneneraten

In *Abb. 4* ist der Zusammenhang von Viktimisierungsraten (ESS, 2. Erhebungswelle) sowie von Kriminalitätsbelastungszahlen im Hinblick auf Gefangeneneraten dargestellt.

**Abbildung 4: Gefangeneneraten 2004, Viktimisierungsraten (ESS2) und polizeilich registrierte Kriminalität (SB 2006)**



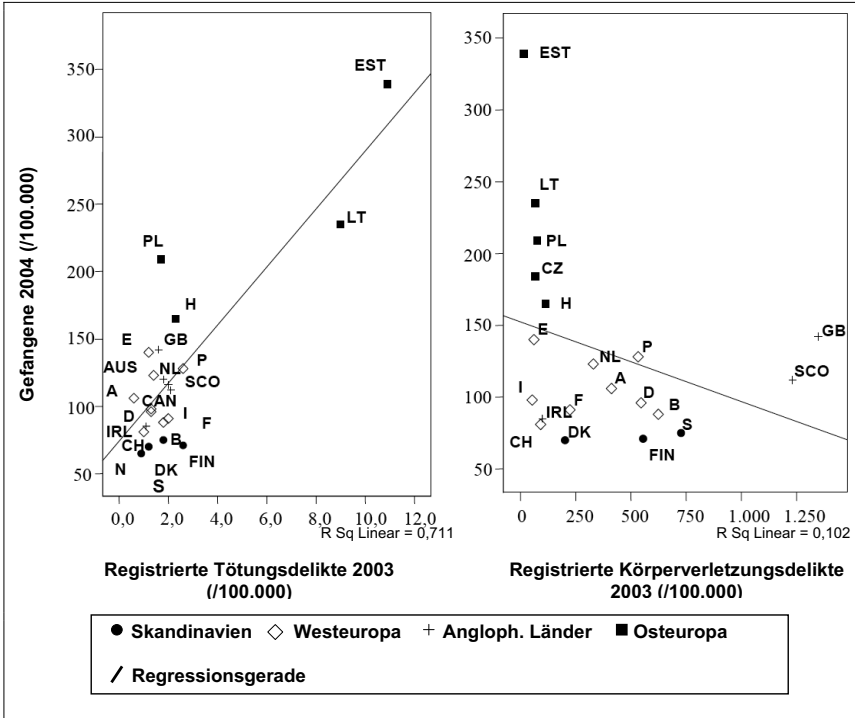
Geringere Gefangeneneraten können nicht mit geringeren Viktimisierungsraten oder entsprechenden Belastungszahlen ausweislich der Polizeilichen Kriminalstatistiken erklärt werden. Im Gegenteil deuten die beiden Grafiken der *Abb. 4* eine inverse Beziehung an: je höher die Kriminalitätsrate (gemessen über die Viktimisierungshäufigkeit oder über PKS-Daten), desto geringer ist die Gefangenenerate. Allerdings sind einige Einschränkungen zu beachten. So beziehen sich Viktimisierungsstudien in erster Linie auf weniger schwere Eigentums- und Vermögensdelikte. In den meisten westeuropäischen Ländern werden diese Delikte (wenn überhaupt gerichtlich sanktioniert) ganz überwiegend mit Geld- oder Bewährungsstrafen geahndet und haben daher keine oder nur sehr begrenzte Relevanz für Gefangeneneraten. Aussagekräftiger wäre daher ein Vergleich bezogen auf jene Delikte, die erfahrungsgemäß regelmäßig mit Freiheitsstrafen sanktioniert werden.<sup>3</sup> Nimmt man die registrierte Kriminalitätsbelastung als Zusammenhangsmaß (s. *Abb. 4*, rechte Hälfte), so muss man unterschiedliche Anzeigeraten und Kontrollstrategien der Strafverfolgungsbehörden berücksichtigen

3 Aus diesem Grund enthält *Tab. 1* die Spalten B und E mit schwereren Delikten. Wie gezeigt, können die höheren Gefangeneneraten in den englischsprachigen Ländern teilweise möglicherweise mit den erhöhten Viktimisierungsraten gerade bei diesen Delikten erklärt werden.



(vgl. i. E. *Westfelt/Estrada* 2005). Um die Effekte unterschiedlichen Anzeigeverhaltens zu minimieren, werden in der nachfolgenden *Abb. 5* die registrierten vollendeten Tötungsdelikte und Körperverletzungsdelikte in ihrem Zusammenhang mit Gefangenenraten betrachtet.

**Abbildung 5: Registrierte Tötungs- und Körperverletzungsdelikte 2003 (pro 100.000 der Wohnbevölkerung) und der Zusammenhang mit Gefangenenraten (2004)**



Hinsichtlich der Tötungsdelikte ändert sich nunmehr der Zusammenhang in die erwartete Richtung: Einer Zunahme der Tötungsdelikte entsprechen höhere Gefangenenraten. Allerdings ist dieser angedeutete lineare Zusammenhang wesentlich durch die Daten aus Estland und Litauen beeinflusst. Hinzu kommt, dass Tötungsdelikte sehr seltene Ereignisse darstellen und deshalb allenfalls einen geringen Einfluss auf die Gefangenenraten insgesamt haben können. Gewaltdelikte insgesamt sind insofern aussagekräftiger. Allerdings zeigt die rechte Hälfte von *Abb. 5*, dass diesbezüglich gerade kein linearer positiver Zusammen-

hang mit Gefangenenraten besteht, im Gegenteil: Je mehr Gewaltdelikte registriert werden, desto geringer sind die Gefangenenraten.<sup>4</sup>

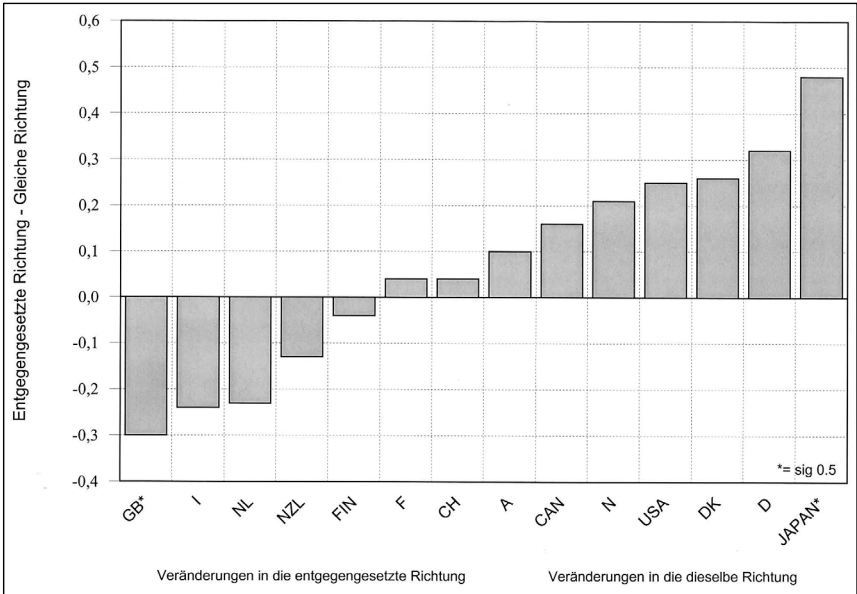
### **2.3 Änderungen der Gefangenenraten und der registrierten Kriminalität in Westeuropa 1980–2005**

Eine zweite Möglichkeit, den möglichen Zusammenhang von Kriminalitäts- und Gefangenenraten zu überprüfen, besteht in der Längsschnittsbetrachtung und –analyse, inwieweit sich Veränderungen der Kriminalitätsbelastung in entsprechenden Veränderungen der Gefangenenraten niederschlagen. Die nachfolgende Zusammenhanganalyse geht von einem *time lag* von einem Jahr aus, d. h. es wurden die Veränderungen der Kriminalitätsbelastung mit den Veränderungen der Gefangenenraten im jeweils nachfolgenden Jahr abgeglichen (davon ausgehend, dass zwischen Anzeige, Verurteilung und schließlich Inhaftierung eine entsprechende Zeitspanne vergeht). Da beide Variablen in den meisten Ländern einen konstant ansteigenden Trend aufweisen, würden leicht Scheinkorrelationen produziert, wenn man nur die jährlichen Belastungs- und Gefangenenraten gegenüberstellt. Stattdessen wurde als Veränderungsmaß die Differenz des Zuwachses im Zweijahresrhythmus herangezogen. Die in *Abb. 6* ausgewiesenen Korrelationen basieren also auf der Entwicklung von Zeitreihen der jeweiligen Unterschiede der Kriminalitätsbelastungszahlen und der Gefangenenraten im Zeitraum 1980–2005.

---

4 Allein für Großbritannien lässt sich ein positiver Zusammenhang erhöhter Gewaltdeliktszahlen und hoher Gefangenenraten feststellen, siehe *Abb. 5*, rechte Hälfte.

**Abbildung 6: Zusammenhang zwischen registrierter Kriminalitätsentwicklung und der Entwicklung von Gefangeneneraten 1980-2005 (Pearson's r)**

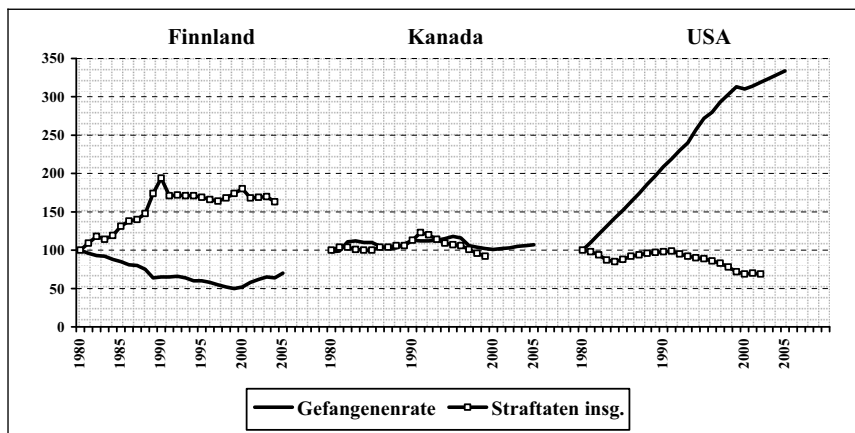


Der Zusammenhang ist in verschiedenen Ländern unterschiedlich: Während sich in Großbritannien, Italien und den Niederlanden die Zuwächse der Kriminalitätsbelastungszahlen in die entgegengesetzte Richtung zu den Gefangeneneraten entwickelten, stiegen in Japan, Deutschland und Dänemark sowohl die Kriminalitätszahlen als auch die Gefangeneneraten an.

### 2.4 Entwicklung der Gefangeneneraten und der registrierten Kriminalität 1980-2005

Die Betrachtung von Entwicklungstrends der Gefangeneneraten und der registrierten Kriminalitätsraten in einzelnen Ländern sind eine dritte Möglichkeit der Zusammenhangsanalyse. In *Abb. 7* werden diese Entwicklungstrends in Finnland, Kanada und den USA für den Zeitraum 1980-2005 verglichen.

**Abbildung 7: Entwicklung von Gefangenenraten und registrierter Kriminalität in Finnland, Kanada und den USA seit 1980 (Index 1980=100)**



Die in *Abb. 7* dargestellten Länder können als Beispiele dreier unterschiedlicher Trendverläufe gesehen werden. In Finnland ist die Gefangenenrate gesunken, während die Kriminalitätsrate steil anstieg (1980-1990). Im Zeitraum danach blieb die Kriminalitätsrate relativ konstant, die Gefangenenrate sank weiter bis zum Jahr 2000 und stieg danach leicht an (siehe dazu *Lappi-Seppälä* in diesem Band). Kanada hielt die Gefangenenrate stabil, während die Kriminalitätsrate entweder ebenfalls stabil blieb oder – im Zeitraum 1990-2000 – sank. Die USA weisen ein mit Kanada vergleichbares Kriminalitätsverlaufprofil auf, jedoch hat sich die Gefangenenrate mehr als verdreifacht.

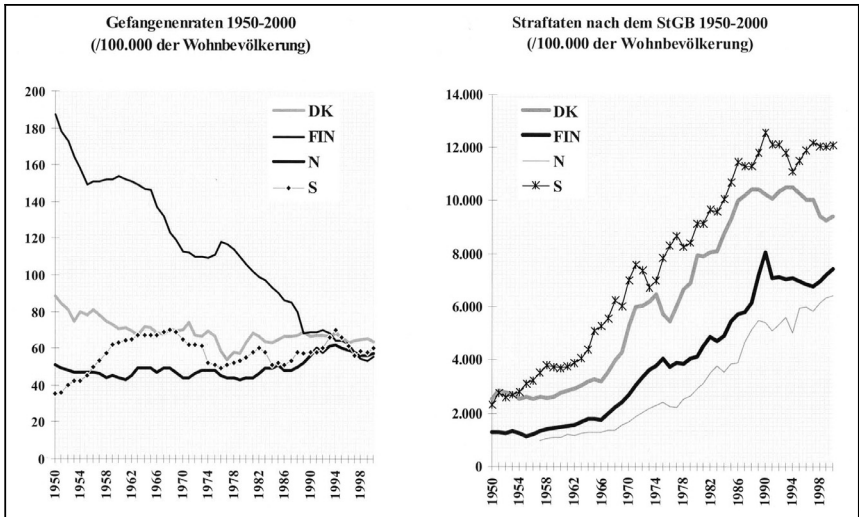
## 2.5 Entwicklung der Gefangenenraten und der registrierten Kriminalität in Skandinavien 1980-2000

Der Rückgang der Gefangenenraten in Finnland war keine Folge sinkender Kriminalitätszahlen, im Gegenteil (s. o. 2.4). Dies führt zur schwierigen Frage: Können steigende Kriminalitätsraten mit sinkenden Gefangenenraten erklärt werden? Etwa: Führt eine Milderung der Strafpolitik zu erhöhter Kriminalität, was auf die Geltung des Abschreckungsgedankens verweisen könnte? Um diese Fragen beantworten zu können, muss die Analyse auf die anderen nordischen Länder ausgeweitet werden.

Die skandinavischen Länder weisen starke Ähnlichkeiten in der Sozialstruktur und des politischen Systems auf, jedoch mit sehr unterschiedlichen Traditionen des Strafrechtssystems. Dies ermöglicht es zu untersuchen, wie sich die

drastischen Änderungen der Kriminalpolitik in Finnland im Vergleich zu den anderen skandinavischen Ländern (mit ähnlichen sozialen und kulturellen Bedingungen), die ihr Strafrechtssystem weitgehend unverändert beließen, mit Blick auf die Kriminalitätsentwicklung auswirkten. *Abb. 8* zeigt die Entwicklung der Gefangeneneraten und der registrierten Kriminalitätsbelastung in Finnland, Schweden, Dänemark und Norwegen für den Zeitraum 1950-2000.

**Abbildung 8: Gefangeneneraten und registrierte Kriminalitätsraten in den skandinavischen Ländern, 1950–2000**



Quelle: *Falck u. a. 2003.*

Es zeigen sich erhebliche Unterschiede im Gebrauch der Freiheitsstrafe und dementsprechend der Gefangeneneraten sowie andererseits eine erstaunliche Ähnlichkeit in der Kriminalitätsentwicklung. Dass Finnland die Gefangenenerate drastisch reduziert hat, hat den „nordischen Gleichklang“ bei der Kriminalitätsentwicklung in keiner Weise beeinflusst. Die Zahlen stützen gleichfalls die allgemeine kriminologische These, dass Kriminalität und Gefangeneneraten weitgehend unabhängig voneinander sind. Jede steigt und fällt nach ihren jeweils eigenen Gesetzen und ihrer eigenen Dynamik.

Gefangeneneraten sind unabhängig von Viktimisierungsraten ebenso wie von der registrierten Kriminalitätsbelastung. Die Entwicklung der Gefangeneneraten im Zeitraum 1980-2000 zeigt keine konsistenten Verlaufsmuster im Hinblick auf die Gesamtkriminalitätsbelastung. Zu unterschiedlichen Zeiten werden unterschiedliche Verlaufs- und Erklärungsmuster in verschiedenen Ländern er-

kennbar. Die vorliegenden Ergebnisse stimmen mit früheren Studien darin überein, dass Gefangeneneraten weitgehend unabhängig von der Entwicklung und Struktur der Kriminalität sind.<sup>5</sup> Kriminalität ist nicht die Erklärung von Gefangeneneraten, weder für die Unterschiede im Querschnittsvergleich noch für Entwicklungstrends im Längsschnitt. Im Folgenden wird daher nach Erklärungen in weiteren Feldern der Gesellschaftsanalyse gesucht.

### 3. Wohlfahrt und soziale Ungleichheit

Es gibt einen offensichtlichen Zusammenhang zwischen der sozialstaatlichen Wohlfahrtsorientierung und der Strafrechtskultur bzw. der Gefängnispolitik. Zunächst könnte man vereinfacht einen direkten Zusammenhang postulieren, wie ihn *Greenberg* wie folgt formuliert: „Menschen einzusperrern oder ihnen Geld zu geben können als alternative Formen des Umgangs mit marginalisierten, armen Bevölkerungsteilen angesehen werden – repressiv im einen Fall, großzügig im anderen“ (*Greenberg* 2001, S. 70). Ein „Krieg gegen Armut“ führt zu einer anderen Kriminalpolitik als ein „Krieg gegen das Verbrechen“. Der Zusammenhang zwischen dem Entstehen einer punitiven Bestrafungspolitik und dem Abbau des Wohlfahrtsstaats (bzw. sozialstaatlicher Fürsorgeleistungen) in den USA und Großbritannien wurde von verschiedenen Kommentatoren hervorgehoben.<sup>6</sup> Die Verbindung des Ausmaßes strafrechtlicher „Repression“ und von sozialstaatlichen Fürsorgeleistungen kann auch am Beispiel von Finnland bestätigt werden: Zum Zeitpunkt als die strafrechtliche Liberalisierung einsetzte, begann Finnland die skandinavische Wohlfahrtsideologie zu übernehmen und fügte sich damit gesellschaftspolitisch in die „nordische Wohlfahrtsfamilie“ ein. Diese Beispiele sind als Indiz dafür anzusehen, dass Faktoren wie ein hohes Niveau sozialer und ökonomischer Absicherung, Gleichheit im Zugang zu wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften und großzügige Regelungen sozialstaatlicher Fürsorge zu einer mildereren Strafpolitik und geringeren Punitivität beitragen können.

#### 3.1 Einkommensunterschiede und staatliche Sozialausgaben

Es gibt einen starken positiven Zusammenhang zwischen hohen Einkommensunterschieden<sup>7</sup> und erhöhten Gefangeneneraten in den westeuropäischen Ländern

---

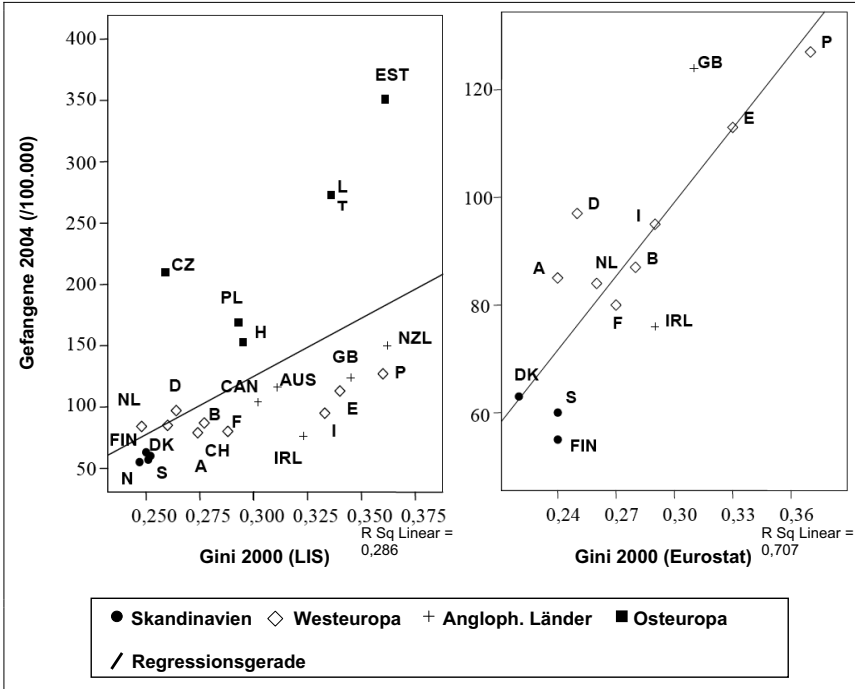
5 Vgl. z. B. *Greenberg* 1999; *von Hofer* 2003; *Sutton* 2004; *Ruddell* 2005.

6 Am deutlichsten von *Garland* 2001; vgl. auch die Überlegungen in *Cavadino/Dignan* 2006, S. 21 ff.

7 Die Fairness bzw. Gerechtigkeit der Einkommensverteilung wird mit dem sog. Gini-Index gemessen. Der Index drückt aus, inwiefern das reale Einkommen sich vom „idea-

(siehe *Abb. 9*, rechte Hälfte). Bezieht man auch die osteuropäischen Länder mit ein, wird dieser Zusammenhang bedeutend schwächer. Andererseits gilt dieser statistisch signifikante Zusammenhang auch bei isolierter Betrachtung der osteuropäischen Länder, die in *Abb. 9* (linke Hälfte) mit einbezogen sind.<sup>8</sup>

**Abbildung 9: Zusammenhang von Einkommensunterschieden (nach dem sog. Gini-Index) und Gefangeneneraten im Jahr 2000**



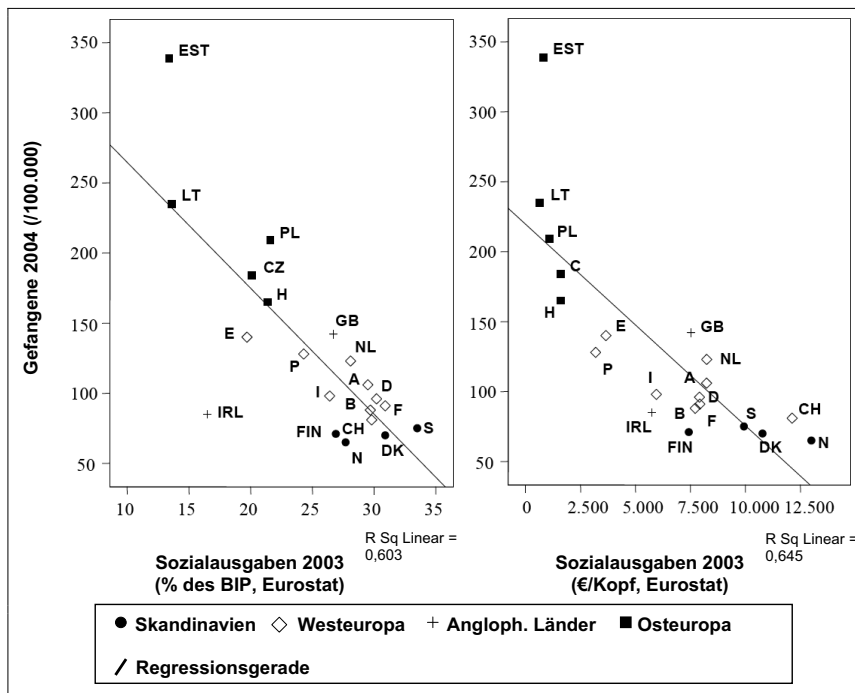
Gleichmaßen ist eine eindeutige (inverse) Beziehung zwischen dem Ausmaß sozialstaatlicher Fürsorgeleistungen (Sozialausgaben) und dem Niveau von Gefangeneneraten zu beobachten. In *Abb. 10* ist der Zusammenhang mit Sozialausgaben – gemessen relativ in Prozentanteilen des Bruttoinlandsprodukts (linke

len“ oder gerechten Einkommen unterscheidet (0 = vollkommen gerechte Einkommensverteilung; 1 = vollkommen ungerechte Verteilung).

8 Die nur kleine Zahl osteuropäischer Länder lässt verallgemeinernde Schlussfolgerungen nicht zu. In jedem Fall scheinen die baltischen Staaten einem anderen Muster zu folgen als die übrigen ehemals sozialistischen Staaten.

Hälfte) und absolut in Euro pro Kopf (rechte Hälfte) – dargestellt. Das Ergebnis ist in beiden Fällen eindeutig und signifikant.

**Abbildung 10: Zusammenhang von staatlichen Sozialausgaben und Gefangeneneraten**



In der rechten unteren Hälfte sind jeweils die Länder enthalten, die einen hohen Anteil ihres Budgets für Sozialausgaben verwenden. Zugleich sind es auch die Länder mit den niedrigsten Gefangeneneraten, an vorderster Stelle Dänemark und Schweden. Auf der oberen linken Hälfte der *Abb. 10* finden sich die osteuropäischen Länder (besonders exponiert Estland) und von den westeuropäischen Ländern Großbritannien, Portugal und Spanien (die im westeuropäischen Vergleich die jeweils höchsten Gefangeneneraten aufweisen).

Der erste Indikator in *Abb. 10* misst die Sozialausgaben in Prozentanteilen am Bruttonationalprodukt. Das Ergebnis ist damit im Hinblick auf Veränderungen des Gesamtbudgets vorsichtig zu interpretieren. Denn eine stark wachsende Ökonomie kann zu prozentual sinkenden Sozialausgaben führen (auch wenn diese nominal gleich bleiben), während eine Rezession u. U. prozentual steigende Ausgaben des Sozialtats bewirken kann. Um dieses Problem in den Griff



zu bekommen, wurde als zweiter Indikator der Pro-Kopf-Betrag an Sozialausgaben in Euro verwendet (siehe *Abb. 10*, rechte Hälfte). Wie aus *Abb. 10* zu entnehmen ist, wird der statistische Zusammenhang sogar noch stärker. Irland, mit einem in den letzten 20 Jahren jährlich um durchschnittlich 4,3% gewachsenen Bruttosozialprodukt, nimmt nach diesem zweiten Indikator eine durchschnittliche Position ein (während es nach dem ersten Indikator der prozentualen Sozialausgaben unterdurchschnittliche Werte erreichte, siehe *Abb. 10*, linke Hälfte).

### 3.2 Regionale gesellschaftspolitische und strafrechtliche Orientierungen?

In seinem klassischen Werk „*Three Worlds of Welfare Capitalism*“ hat *Esping-Andersen* (1990) drei Prototypen der westlichen kapitalistischen Wohlfahrtsstaaten herausgearbeitet. In Bezug auf das Ausmaß und die Struktur von wohlfahrtsstaatlichen Regelungen sowie die in der Sozialpolitik zum Ausdruck gelangenden Ziele, Wertorientierungen und Prinzipien ließen sich in *Esping-Andersens* Studie die nachfolgenden drei Wohlfahrtssysteme ziemlich eindeutig unterscheiden: Der sozialdemokratische (skandinavische), der christdemokratische (konservative/kontinentaleuropäische) und der (neo-)liberale (angelsächsische) Wohlfahrtsstaat. Diese verschiedenen wohlfahrtsstaatlichen Orientierungen bündeln jeweils spezifische Werte und entsprechend unterschiedliche Programme und politische Strategien. Verschiedene politische Systeme entwickeln aus unterschiedlichen Gründen ihre jeweils eigenen Strategien. *Esping-Andersens* Ergebnisse wurden nicht bestritten, obwohl seine ursprüngliche Klassifikation später erweitert bzw. modifiziert wurde, u. a. indem ein spezielles südeuropäisches Cluster eingeführt wurde.<sup>9</sup> Wenn man die früheren sozialistischen Staaten in die Analyse mit einbezieht, wären weitere Modifikationen not-

---

9 *Vogel* (1997) unterscheidet zum einen das nordeuropäische Cluster (Skandinavien), das „ein hohes Niveau an Sozialausgaben und Partizipation am Arbeitsmarkt bei gleichzeitig eher schwachen familiären Bindungen und geringen Klassen- und Einkommensunterschieden sowie Armutsraten, jedoch starke Ungleichheiten zwischen der jüngeren und der älteren Generation“ aufweist. Das südeuropäische Cluster (Griechenland, Italien, Portugal und Spanien) wird durch eine sehr viel geringere wohlfahrtsstaatliche Orientierung, geringe Beschäftigungsquoten, starken familiären Zusammenhalt, ein höheres Niveau von Klassen- und Eigentumsunterschieden sowie der Armutsraten, jedoch geringen inter-generationsbezogenen Unterschieden charakterisiert. Das westeuropäische Cluster (Belgien, Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Irland, Luxemburg, die Niederlande, die Schweiz und Österreich) nimmt eine mittlere Position ein. Allerdings ähnelt die Situation in Großbritannien hinsichtlich der Einkommens- und Klassenunterschiede sowie dem Armutsanteil eher dem südeuropäischen Cluster (vgl. *Vogel* 1997 und *Falck u. a.* 2003). *Castles* (2004, S. 25 ff.) nimmt eine ähnliche Klassifikation vor, behandelt jedoch die Schweiz als Sonderfall.

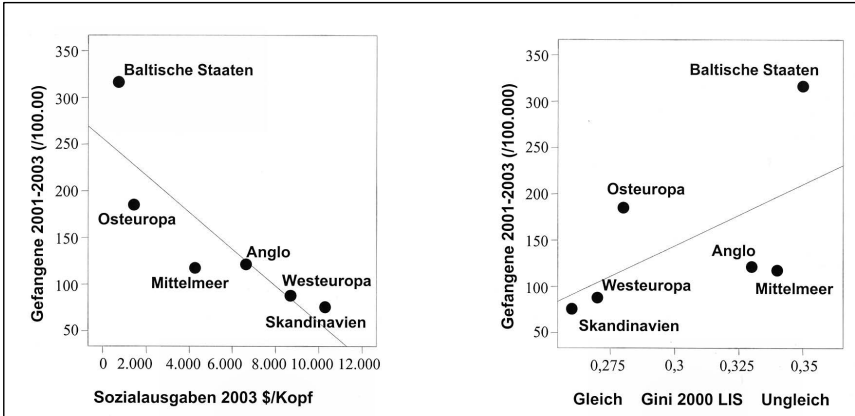
wendig.<sup>10</sup> Im Hinblick auf wohlfahrtsstaatliche Regelungen sind diese Länder jeweils weit unten anzusiedeln, was allerdings die Frage der Einkommensungleichheiten bzw. -unterschiede anbelangt, so würden hier beträchtliche Unterschiede offenkundig. Die traditionellen sozialistischen Länder haben (noch) eine überwiegend gleiche Einkommensverteilung beibehalten, während sich die baltischen Länder in der Einkommens- und generell der Wirtschaftspolitik den neoliberalen westeuropäischen Ländern annähern.

Die Bedeutung der Klassifikation nach unterschiedlichen Typen von Wohlfahrtsstaaten im Zusammenhang mit der vorliegenden Analyse ist naheliegend: Wenn wohlfahrtsstaatliche Orientierungen (wie es den Anschein hat) für kriminalpolitische Orientierungen von Bedeutung sind, so müssten unterschiedliche Wohlfahrtssysteme mit Unterschieden der Strafrechts- und Bestrafungspolitik assoziiert sein. Um diese Hypothese zu testen, wurden die in die Analyse einbezogenen Länder in fünf Regionen eingeteilt. Die Clusterbildung folgt der ursprünglichen Klassifikation von *Esping-Andersen*, jedoch wurden zwei Cluster aus der osteuropäischen Region hinzugefügt: Zum einen die „traditionellen“ früheren sozialistischen Länder, zum anderen die baltischen Staaten. Damit ergeben sich insgesamt sechs Regionen (ausgenommen die USA): Skandinavien (Finnland, Dänemark, Norwegen, Schweden), Westeuropa (Belgien, Deutschland, Frankreich, die Niederlande, Österreich und die Schweiz), die Mittelmeerländer (Italien, Spanien, aber auch Portugal), die angelsächsischen Länder (Irland, Großbritannien und außerhalb Europas Australien, Kanada und Neuseeland), Osteuropa (Polen, Tschechische Republik und Ungarn) sowie die baltischen Länder (Estland und Litauen). *Abb. 11* zeigt den Zusammenhang von wohlfahrtsstaatlichen Orientierungen (gemessen über die Sozialausgaben) und Einkommensungleichheit mit unterschiedlichen Gefangeneneraten in diesen sechs Regionen auf.

---

10 So hat sich die vergleichende Forschung bzgl. wohlfahrtsstaatlicher Aspekte bislang hauptsächlich auf westliche Staaten konzentriert und dabei sowohl die früheren sozialistischen ebenso wie die asiatischen Länder außer Acht gelassen, vgl. *Goodin u. a.* 1999, S. 5 m. w. N.

**Abbildung 11: Sozialausgaben, Einkommensungleichheit und Gefangeneneraten nach Regionen**



Die relative Positionierung verschiedener Systeme spiegelt das generelle Muster wohlfahrtsstaatlicher Analysen wider. Verschiedene Wohlfahrtsysteme unterscheiden sich auch in ihrer Kriminalpolitik und im Gebrauch von Freiheitsstrafen. Dies wird besonders eindeutig für den Zusammenhang von Sozialausgaben und Gefangeneneraten belegt (vgl. *Abb. 11*, linke Seite).

### 3.3 Warum Wohlfahrts- bzw. Sozialstaatspolitik als Indikator?

Der Zusammenhang einer stärker sozialpolitischen bzw. sozialstaatlichen Orientierung und Gefangeneneraten kommt in der alten, auf *Franz von Liszt* zurückgehenden Weisheit zum Ausdruck, als er formulierte: „Eine gute Sozialpolitik ist die beste Kriminalpolitik.“ Damit sagte er in anderen Worten, dass es einer Gesellschaft besser geht, wenn sie viel Geld in gute Schulen, Sozialarbeit und Familienhilfen investiert, anstatt in den Ausbau des Gefängniswesens. Eine wohlfahrtsorientierte Strafrechtspolitik ist – fast schon von Definition wegen – weniger repressiv. Kein Wunder also, dass die besonders starken Einschnitte in das Sozialsystem in den angelsächsischen Ländern in den letzten Jahrzehnten mit einem gleichzeitigen Zuwachs strafrechtlicher Sozialkontrolle zusammenreffen. Allerdings kann dies nicht als *Erklärung* für das Ausmaß strafrechtlicher Repression gewertet werden. Wir müssen uns weiterhin fragen, warum sozialstaatliche Ausprägungen die strafrechtliche Sozialkontrolle beeinflussen. Verschiedene Vorschläge können hierzu diskutiert werden.

*Solidarität*: Folgt man der *Durkheim*'schen Tradition, so würde man vorrangig die Gefühle von sozialer Solidarität hervorheben. In *David Greenbergs* Worten kann man die relative Milde in der Kriminalpolitik einerseits und andererseits das niedrige Niveau ökonomischer Ungleichheit „als Ausdruck eines hohen Ausmaßes empathischer Identifikation und einer tiefen Besorgnis für das Wohlbefinden anderer“ sehen (*Greenberg* 1999, S. 297). Solidarität für Straftäter kann sehr gut strafrechtliche Milde erklären, aber warum sollten Gefühle der Solidarität nicht gegenteilige Wirkungen entfalten, indem eine empathische *Identifikation mit dem Opfer* erfolgt? Warum sich in wohlfahrtsstaatlich orientierten Gesellschaften *solidarische Gefühle* tendenziell im Sinne einer Absenkung der strafrechtlichen Eingriffe und damit *zugunsten der Straftäter* auswirken, aber nicht als Argument dafür dienen, die Strafrechtspolitik zugunsten der Opfer und zu Lasten der Täter zu verschärfen, bedarf weiterer Erklärung.

*Gemeinschaftsbewusstsein* („*shared responsibility*“) gegenüber *individualistischen Einstellungen*: Strafrechtspolitik in Wohlfahrtsstaaten ist nicht nur geprägt von Gefühlen der Solidarität, sondern auch von weitgehenden Konzepten eines sozialen und gemeinschaftlichen Verantwortungsbewusstseins. Letztendlich ist von Bedeutung, was die Gesellschaft meint, wie gesellschaftliche Risiken entstehen und wie man Beschämungstechniken einsetzen kann, ob Risiken von Individuen ausgehen, die beschämt werden sollten, oder ob für die Analyse der Ursachen sozialer Probleme ein weitergehender Interpretationsspielraum gegeben werden sollte.

Verschiedene kulturanthropologische Studien haben beschrieben, dass in individualistisch geprägten Kulturen Risiken spezifischen Individuen zugeschrieben werden und regelmäßig die Schwächeren der Gesellschaft für Missstände, die auftreten, beschuldigt werden (vgl. hierzu *Hudson* 2003, S. 51 f. m. w. N.). Mit anderen Worten sind nicht nur die sozialen Gefühle von Solidarität, sondern auch die *vorherrschenden Ansichten über die Ursachen und Gründe sozialer Risiken* (in diesem Fall der Kriminalität) von Bedeutung. Aus dieser Sicht stellt eine resozialisierungsorientierte Kriminalpolitik eine Form des Risikoausgleichs zwischen verschiedenen Beteiligten dar (Täter, Opfer und Gesellschaft). *Simon* hat darauf hingewiesen, dass Institutionen wie die Strafaussetzung zur Bewährung, die bedingte Entlassung und das Jugendkriminalrecht insgesamt die gesellschaftliche Bereitschaft beinhalten, Risiken bezogen auf Täter einzugehen und damit gleichzeitig das Risiko und den gesellschaftlichen Schaden zu minimieren, der (angesichts hoher Rückfallraten) mit Freiheitsentzug verbunden wäre.<sup>11</sup> Nach *Barbara Hudson* sind Strafrechtskulturen in spätmodernen Risikogesellschaften gekennzeichnet von einem „atomistischen und aggressiven Individua-

---

11 Vgl. *Simon* 2007, S. 23. Diese Austarierung von gesellschaftlichen Risiken war expliziter Bestandteil des allgemeinen Politikziels der „gerechter Verteilung“ („*fair distribution*“) in Finnland und wurde in den 1970er Jahren von finnischen Kriminologen auf die Entwicklung der Strafrechtspolitik angewandt, vgl. *Lappi-Seppälä* 2001.

lismus“. Der Ausgleich von Rechten unterschiedlicher Gruppen ist verloren gegangen, während das einzige Recht, das für die meisten Menschen zählt, die eigene Sicherheit ist („Es gibt nur ein Menschenrecht – das Recht nicht Opfer einer Straftat zu werden“). Auch das Verständnis für geteilte Risiken und Verantwortlichkeiten schwindet. Dementsprechend gehen wir mit Risiken einseitig um, indem wir Mitmenschen ständig danach abschätzen, ob sie eine Bedrohung für die Gesellschaft darstellen oder nicht (vgl. Hudson 2003, S. 74).

*Materieller Wohlstand und Sicherheit:* Hinter weniger repressiven sozialpolitischen Grundorientierungen stehen Gefühle der Solidarität und ein umfassenderes, weniger individualistisches Verständnis der Ursachen sozialer Risiken. Wohlfahrtsstaaten, die das gesellschaftliche Leben von diesen Grundüberlegungen ausgehend organisieren, haben allerdings auch andere Mechanismen entwickelt bzw. ausgelöst, die zu einer weniger repressiven Politik beigetragen haben. Berücksichtigt man die materiellen Ressourcen und die ökonomische Sicherheit, die in entwickelten Wohlstandsgesellschaften gegeben sind, so erscheint es für die Bürger leichter, Toleranz und Empathie zu zeigen, wenn die eigene Position grundsätzlich gut abgesichert ist. Wohlstand als solcher kann ebenfalls Toleranz fördern. David Garland (unter Hinweis auf Mary Douglas) beschreibt, wie der „nicht Schuld zuweisende Ansatz“ gegenüber dem Verbrechen („no fault-approach to crime“) – der für den strafrechtlichen Wohlfahrtsansatz („penal welfarism“) im Sinne eines resozialisierungsorientierten Strafrechts charakteristisch ist – von einem extensiven Netzwerk von Absicherungen und (gesellschaftlichen) Zuwendungen abhängt. Kulturen, die auf Wiedergutmachung anstatt Schuldzuweisungen vertrauen, sind typischerweise Gesellschaften, in denen vernünftigerweise Wiedergutmachungsleistungen zu erwartet sind und darauf vertraut werden kann. Ein resozialisierungsorientiertes System setzt einen entsprechenden materiellen Hintergrund und gegenseitiges Vertrauen voraus (vgl. Garland 2001, S. 47 f.). Mit anderen Worten kann man „es sich nur unter bestimmten Bedingungen leisten tolerant zu sein“. Auch sind Empathie und Zusammengehörigkeitsgefühle unter eher Gleichgestellten leichter zu erreichen. Dementsprechend nähren wachsende soziale Ungleichheit Verdächtigungen anderer, Ängste und Gefühle der Entfremdung.

*Politikalternativen:* Nicht zuletzt können starke Wohlfahrtsstaaten zu einem weniger repressiven Strafrechtssystem beitragen, wenn sie für geringere Kriminalitätsprobleme sorgen, indem sie Schutzmechanismen gegen soziale Marginalisierung und Ausgrenzung vorsehen. Und schließlich sind in einem großzügigen Wohlfahrtsstaat überlegene Alternativen zur Freiheitsstrafe regelmäßig verfügbar (ein funktionales System gemeindebezogener Sanktionen setzt entsprechende materielle Ressourcen und eine gute Infrastruktur für diese Maßnahmen voraus).

## 4. Vertrauen und Legitimität

### 4.1 Zwischen *Durkheim* und *Weber*

In Übereinstimmung mit der *Durkheim*'schen Tradition, die das Ausmaß der (staatlichen) Repression in Zusammenhang bringt mit Gefühlen sozialer Solidarität unter den Gesellschaftsmitgliedern, gibt es eine *Weber*'sche Tradition, die das Ausmaß strafrechtlicher Repression mit der Machtkonzentration und der Notwendigkeit der Verteidigung der politischen Autorität erklärt (vgl. *Killias* 1986). Die Entstehung der harten und repressiven Kriminalpolitik in den USA und in Großbritannien wurde demgemäß mit dem Verlust des Vertrauens in die öffentlichen Institutionen, der Legitimitätskrise und der aus Sicht des Staats bestehenden Notwendigkeit, expressive Bestrafungsformen im Sinne einer Demonstration der Souveränität und Macht zu exerzieren. *David Garland* beschreibt verschiedentlich die staatliche Unfähigkeit, das Kriminalitätsproblem zu lösen, und das darauf nachfolgende „Verleugnen und Ausagieren“ („*denial and acting out*“): Unfähig einzugestehen, dass die staatliche Kontrolle entglitten ist, wendeten sich die Regierungen expressiven Gesten und punitiven Antworten zu, um der Öffentlichkeit zu zeigen, dass man wenigstens „etwas“ mit dem Kriminalitätsproblem getan habe (vgl. *Garland* 2001, S. 103 ff.). In diesem Zusammenhang wurde darauf verwiesen, dass in den USA seit den 1960er Jahren die Zuständigkeit und Verantwortlichkeit der Bundesregierung auf die Bereiche Gesundheitsfürsorge, Erziehung, Verbraucherschutz, Anti-Diskriminierungsgesetzgebung etc. erweitert wurde. Dies führte zu einer Spirale politischer Fehlschläge, die wiederum den Kollaps des Vertrauens der Bürger verstärkten. Die nachfolgenden expressiven und klaren Aktionen der Kriminalitätsbekämpfung waren zumindest teilweise als Versuch zu werten, die staatliche Glaubwürdigkeit wiederherzustellen (vgl. *Tonry* 2004, S. 41 ff. m. w. N.). Der Verlust des Vertrauens der Öffentlichkeit in das politische System wurde als einer der Hauptfaktoren für die Erklärung des punitiven Populismus' und im Gefolge der zunehmend härteren Bestrafungstendenzen in Neuseeland angesehen (vgl. *Pratt/Clark* 2005).

### 4.2 Soziales und institutionelles Vertrauen

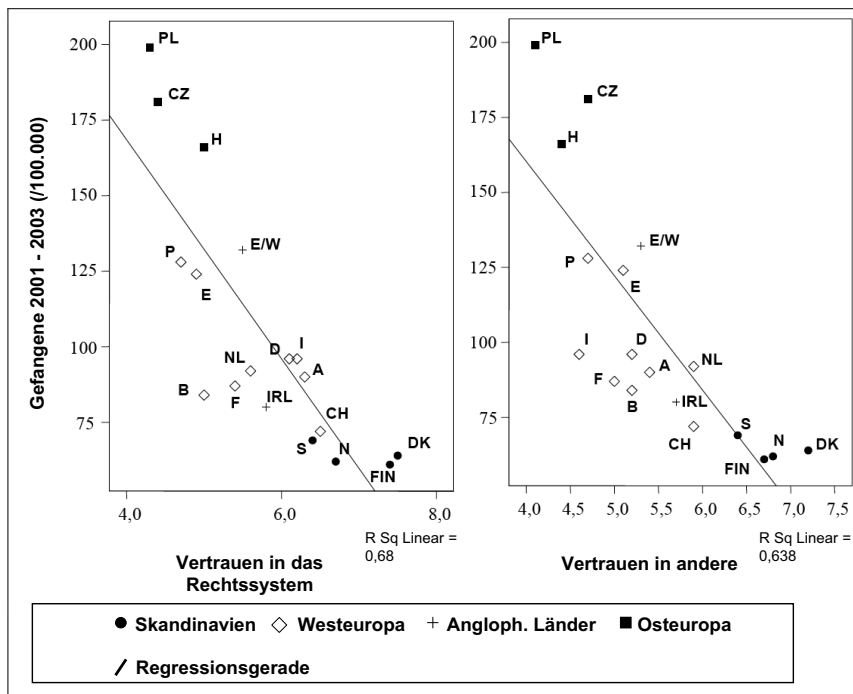
Empirische Überprüfung bedarf entsprechender Operationalisierungen. Im Folgenden wird politische Legitimität anhand von Sozialdatenerhebungen bzgl. des Vertrauens der Bürger in politische Institutionen gemessen. Die Analysen beinhalten Operationalisierungen des Konzepts der politischen Legitimität in Sinne von *Max Weber* ebenso wie des Konzepts des sozialen Vertrauens im Sinn von *Émile Durkheim*, da die Sozialdatenerhebungen beide Dimensionen abdecken. Das *European Social Survey* (ESS 2002) enthält verschiedene Fragen, die das

Vertrauen der Befragten zu anderen Menschen (horizontales, allgemeines oder soziales Vertrauen) und das Vertrauen in verschiedene soziale Institutionen (vertikales oder institutionelles Vertrauen) erfassen.<sup>12</sup> Die sog. *World Values Surveys* (WVS), die in einer größeren Zahl von Ländern durchgeführt wurden, enthalten ähnliche Fragen zum Vertrauen der Bürger sowohl gegenüber ihren Mitbürgern wie auch gegenüber sozialen und politischen Institutionen. Der internationale Querschnittsvergleich basiert auf der ersten Erhebungswelle des ESS von 2002. Längsschnittbezogene Trendanalysen beziehen sich auf Daten des WVS, der erstmals 1981 durchgeführt wurde.

---

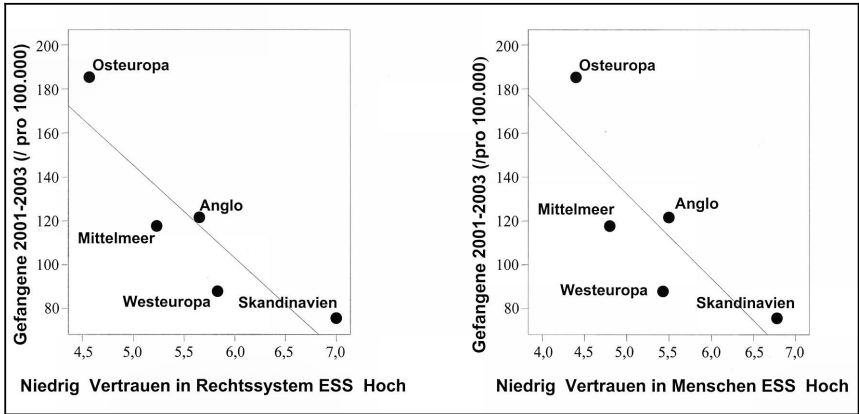
12 Vertrauen zu anderen Menschen („allgemeines Vertrauen“) wurde mit der folgenden Frage gemessen: „Würden Sie sagen, dass man den meisten Leuten vertrauen kann oder meinen Sie, dass man im Umgang mit anderen nicht vorsichtig genug sein? (0 = Man kann nicht vorsichtig genug sein; 10 = den meisten Leuten kann man vertrauen)“. Vertrauen in Institutionen wurde wie folgt erfragt: „Bitte geben Sie auf einer Skala von 0-10 an, wie sehr Sie persönlich den nachfolgenden Institutionen trauen: dem nationalen Parlament, der Justiz (bzw. dem Rechtssystem), der Polizei, Politikern. (0 = keinerlei Vertrauen; 10 = vollkommenes Vertrauen).“

**Abbildung 12: Vertrauen in das Rechtssystem sowie in andere und Gefangeneneraten**



Es gibt einen starken inversen Zusammenhang zwischen dem Grad der staatlichen (strafrechtlichen) Repression einerseits und andererseits dem Ausmaß der Anerkennung von Legitimität und von sozialem Vertrauen seitens der Bürger. Die Anerkennung von Legitimität sozialer und politischer Institutionen ist am höchsten in den skandinavischen Ländern und in der Schweiz. Diese Länder weisen zugleich tendenziell die niedrigsten Gefangeneneraten auf. Im „Vertrauensranking“ als nächste folgen Österreich und die Niederlande. Auf der anderen Seite der Skala finden sich typischerweise die osteuropäischen Länder, aber häufig auch Großbritannien. *Abb. 15* fasst den Zusammenhang von Gefangeneneraten und verschiedenen Vertrauensdimensionen nach Regionen zusammen. Die regionale Clusterung entspricht der unter 3.3 beschriebenen Einteilung.



**Abbildung 13: Vertrauen und Gefangeneneraten nach Regionen**

Regionale Muster wiederholen sich weiterhin. Die skandinavischen Länder weisen höhere Werte sowohl im Hinblick auf soziales Vertrauen als auch bzgl. des Vertrauens in ihre politischen und rechtlichen Institutionen auf als andere Länder. Das osteuropäische Cluster nimmt bezogen auf beide Skalen mit den niedrigsten Vertrauenswerten die entgegengesetzte Position ein. Die kontinentaleuropäischen Staaten liegen hinsichtlich der politischen Vertrauenswerte sehr nahe bei den skandinavischen Ländern, jedoch bzgl. des sozialen Vertrauens auf demselben Niveau wie die angelsächsischen Länder.

Bei einer näheren Betrachtung sind die Vertrauensdurchschnittswerte invers mit den Werten für Ängste, Punitivität und Einkommensunterschiede assoziiert. Diese steigen jeweils alle an, wenn die Vertrauenswerte abnehmen. Ein hohes Vertrauensniveau korreliert auch positiv mit einer stärker wohlfahrtsstaatlichen Orientierung.<sup>13</sup>

Wenn man die Analyse auf außereuropäische Länder ausweitet, wird der korrelationsstatistische Zusammenhang schwächer. Allerdings bleibt der generelle Trend bestehen. Bei näherer Betrachtung wird deutlich, dass der Zusammenhang von verschiedenen Formen des Vertrauens mit Gefangeneneraten in den sog. entwickelten Ländern am stärksten ist, während er in den Entwicklungs- und Übergangsländern schwächer ist.

Die Korrelationskoeffizienten im Hinblick auf Gefangeneneraten auf der Basis der WVS-Daten in den 27 Mitgliedsstaaten der OECD (ohne die USA) waren folgende: Vertrauen gegenüber Mitbürgern: -.53; Vertrauen in die Polizei: -.61; Vertrauen in die Justiz: -.63; Vertrauen in die parlamentarischen Gremien: -.47;

13 Weitere korrelative Zusammenhänge der Schlüsselvariablen sind ausführlicher beschrieben bei *Lappi-Seppälä 2007*.

und: Vertrauen in die Regierung:  $-.28$ . Alle Korrelationen mit Ausnahme des Vertrauens in die Regierung (auf der Basis von  $n = 20$  Ländern) waren statistisch signifikant. Nimmt man allerdings die USA in die statistische Analyse mit hinzu, so schwächen sich die Korrelationskoeffizienten deutlich ab. Außerhalb der OECD-Länder waren nur schwache Beziehungen erkennbar: Vertrauen gegenüber Mitbürgern:  $-.11$  ( $n = 39$ ); Vertrauen in die Polizei:  $-.28$  ( $n = 35$ ); Vertrauen in die Justiz:  $-.13$  ( $n = 37$ ); Vertrauen in die parlamentarischen Gremien:  $-.18$  ( $n = 36$ ); und: Vertrauen in die Regierung:  $-.15$  ( $n = 32$ ). Offensichtlich gelten für entwickelte und weniger entwickelte Industrieländer andere Regeln bzw. sind andere Erklärungsmuster stärker zu beachten. Innerhalb der sog. entwickelten Länder bilden die USA einen Sonderfall.

Die vorliegenden Muster bestätigen sich auch hinsichtlich ökonomischer und politischer Indikatoren. In ärmeren Ländern (BSP  $< 4.000$  \$) korreliert ökonomischer Wohlstand signifikant positiv mit Gefängenenraten ( $r = .46$ ), während dieser Zusammenhang sich in reicheren Ländern (BSP  $> 4.000$  \$) umgekehrt darstellt: ein Zuwachs des Wohlstands ist mit geringeren Gefängenenraten assoziiert ( $-.56$  unter Ausschluss der USA,  $-.18$  unter Einbeziehung der USA). Ähnliche Muster finden sich bei Betrachtung der unter 6. behandelten Indikatoren demokratischer Kultur.

Dieser kurvilineare Zusammenhang macht es schwierig, in globaler Perspektive die Unterschiede strafrechtlicher Punitivität zu erklären. Das Risiko, Äpfel mit Birnen zu vergleichen, ist hier nicht von der Hand zu weisen, weil die verglichenen Länder sich in Variablen unterscheiden, die sich der statistischen Analyse bzw. den zur Verfügung stehenden Analyseinstrumentarien entziehen. Auch erscheint es möglich, dass die verwendeten Indikatoren verschiedene Inhalte bzw. Bedeutung in stark unterschiedlichen gesellschaftlichen Kontexten haben.<sup>14</sup> Faktoren, die in einem bestimmten gesellschaftlichen Kontext von Bedeutung erscheinen, mögen in einem anderen Gesellschaftssystem irrelevant sein. Was für Europa und andere (demokratisch strukturierte) Wohlstandsgesellschaften gilt, mag für den Rest der Welt geringere oder gar keine Bedeutung haben. Da die extensive Inhaftierung von Straftätern teuer ist, kann es beispielsweise sein, dass Länder eigentlich eine punitivere Politik favorisieren, jedoch aus Mangel an finanziellen Ressourcen eine niedrige Inhaftierungsrate aufweisen. In einigen Entwicklungsländern sind hohe Gefängenenraten vor allem durch schlechte praktische Probleme des Umgangs mit Untersuchungs- und Strafgefangenen bedingt, was sehr wenig mit einer punitiven Orientierung des Justizsystems zu tun hat. Dies bedeutet allerdings nicht, dass globale Analysen und Vergleiche nutzlos wären, unterstreicht jedoch die Notwendigkeit, bei Einzel-faktorenanalysen mit Verallgemeinerungen vorsichtig zu sein. Im Übrigen muss

---

14 Auf Unterschiede der individuumsbezogenen Determinanten des sozialen und institutionellen Vertrauens in west- im Vergleich zu osteuropäischen Ländern weisen *Kaasa/Parts* (2008) hin.

man – wenn man die Analyse strafrechtlicher Punitivität auf außereuropäische Länder erstreckt – auch den Gebrauch der Todesstrafe mit einbeziehen (vgl. hierzu auch *Lappi-Seppälä* 2008; *Johnson* 2008).

### 4.3 Warum sind Vertrauen und Legitimität von Bedeutung?

Offensichtlich korrelieren Vertrauenswerte mit dem Niveau strafrechtlicher Repression. *Fukuyama* stellt hierzu fest, dass hohe Gefangenenraten der direkte Preis sind, der für den Verlust des Vertrauens in gesellschaftliche Institutionen und Mitmenschen zu bezahlen ist (vgl. *Fukuyama* 1995, S. 11). Erneut stehen wir vor der Frage, warum Vertrauen und Legitimität zu strafrechtlicher Milde und Misstrauen zu erhöhter Bestrafungsintensität führen. Vertrauen in Institutionen (vertikales, institutionelles Vertrauen) und Vertrauen in Mitmenschen (horizontales, individuelles Vertrauen) sind für das Funktionieren der sozialen Institutionen, die Normbindung und die politischen Antworten auf Normbrüche in verschiedener Hinsicht (und aus verschiedenen Gründen) von wesentlicher Bedeutung.

Sinkende Werte von Legitimität und von Vertrauen in Institutionen rufen nach Handeln, und zwar aus politischen Gründen. Historische Analysen haben aufgezeigt, wie Strafrechtssysteme repressiver wurden, sobald der jeweilige Herrscher das Gefühl bekam, dass seine Machtposition und Autorität gefährdet waren. In einem System mit einem hohen Niveau von Zustimmung und Vertrauen gegenüber den Regierenden gibt es einen geringeren Bedarf an politisch motivierten scheinheiligen Übertreibungen und expressiven Gebärden. „Punitiv Ausbrüche und dämonisierende Rhetorik haben unter der Herrschaft schwacher politischer Regime sehr viel stärker Konjunktur als unter der starker“ (*Garland* 1996, S. 462). Demgemäß wird ein niedriges Ansehen der Regierung i. S. des Konzepts der Legitimität aus politischen Gründen den Ruf nach harten Maßnahmen verstärken, um die eigene Machtposition zu verteidigen.<sup>15</sup>

Das Konzept des Vertrauens („*trust*“) hat auch soziale Dimensionen. Vertrauen zu den Mitmenschen, Ängste und punitive Forderungen sind stark miteinander verbunden. Der in vielen westlichen Gesellschaften seit den 1960er Jahren festgestellte Vertrauensverlust (vgl. *LaFree* 1998) ist mit sich abschwä-

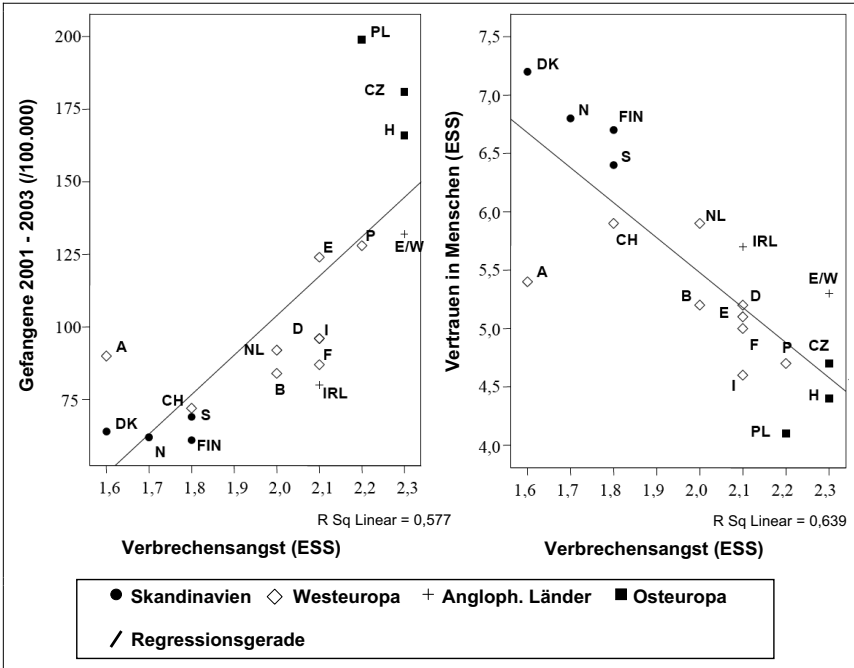
15 Ein Vertrauensverlust kann auch andere Mechanismen auslösen, die ihrerseits Einfluss auf die Kriminalpolitik haben können. *Pratt/Clark* (2005) beschreiben, wie der dramatische Vertrauensverlust der Öffentlichkeit gegenüber dem politischen System in Neuseeland und zunehmende Unsicherheitsgefühle (bezogen auch auf die wachsende Zahl von Immigranten), die durch eine extensive Medienberichterstattung über Kriminalität verstärkt wurden, zum Entstehen neuer Interessengruppen führte, die die Verschärfung des Strafrechts zu ihrer Hauptaufgabe machten. Ein neu eingeführtes System von Bürgerbeteiligung („*Citizens Initiated Referendum*“) erleichterte es diesen Interessengruppen, sich wirksam einzubringen und direkten Einfluss auf die Regierungspolitik zu nehmen, was sie auch taten.

chenden Bindungen in den Gemeinden und Nachbarschaften, dem zunehmenden Individualismus und einer sich ausbreitenden „Kultur der Angst“ assoziiert.<sup>16</sup> In einer Welt, in der sich auf Solidarität basierende Bindungen abschwächen, werden Mitmenschen eher als Fremde denn als Freunde betrachtet. Wir wissen nicht mehr, wem wir vertrauen können. Dies zusammen mit wachsenden Gefühlen der Unsicherheit, die durch neue Risiken jenseits der Möglichkeiten individueller Einflussnahme verursacht wurden, gibt einen fruchtbaren Boden für Verbrechenfurcht. Kriminalität ist ein geeignetes Objekt für Furcht und für entsprechende Reaktionen für jedermann, der sich zunehmenden Ängsten und abstrakten Bedrohungen vielfältiger Art ausgesetzt sieht. Kriminalität und Bestrafung sind greifbare und umfassende Aufgaben. Wir wissen, was die Ursachen des Verbrechens sind und wir wissen, wie man mit dem Problem umgehen muss (insbesondere wenn die Medien und Politiker einen so guten Job machen, uns dies beizubringen). Sinkende Vertrauenswerte und zunehmende Verbrechenfurcht sind stark miteinander assoziiert. Furcht andererseits korreliert positiv stark mit Gefangeneneraten (siehe *Abb. 14*, linke Hälfte) und negativ mit Vertrauenswerten (siehe *Abb. 14*, rechte Hälfte).

---

16 Vgl. *Furedi* 2002. Siehe auch die Bemerkungen zur Beziehung von Vertrauen und wohlfahrtsstaatlicher Orientierung (oben).

**Abbildung 14: Vertrauen, Ängste und Gefangeneneraten**



Vertrauen ist auch relevant für den sozialen Zusammenhalt und die informelle soziale Kontrolle. Allgemeines Vertrauen und speziell das Vertrauen gegenüber Mitmenschen sind ein Indikator für soziale Bindungen und Solidarität. Sinkendes Vertrauen indiziert daher eine schwächer werdende Solidarität und ein schwindendes Gemeinschaftsgefühl. Und abnehmende Solidarität bedeutet eine zunehmende Bereitschaft für rigidere (bzw. repressivere) Maßnahmen.

Andererseits sind Gemeinden und Nachbarschaften, in denen ein größeres Potenzial an Vertrauen vorhanden ist, besser geschützt gegen störendes Sozialverhalten. Sie sind „kollektiv effizienter“ in ihren Bemühungen, soziale Kontrolle zu gewährleisten.<sup>17</sup> Diese Fähigkeit kann man auch unter dem „Label“ des „sozialen Kapitals“ zusammenfassen, das u. a. auf existierenden sozialen Netzwerken und geteilten Wertüberzeugungen gründet, die abweichendes Verhalten

17 Sampson u. a. (1997) benutzen den Begriff der „kollektiven Wirksamkeit“ („collective efficacy“), der wie folgt definiert wird: „Der soziale Zusammenhalt unter Nachbarn, verbunden mit ihrer Bereitschaft, im Interesse des Gemeinwohls zu intervenieren.“

verhindern und Normkonformität begünstigen.<sup>18</sup> Es gibt eine Verbindung von Vertrauen, Solidarität und sozialem Zusammenhalt zu effektiver informeller Sozialkontrolle.<sup>19</sup>

Schließlich führt Vertrauen in Institutionen und Legitimität auch zu Normbindung und normkonformem Verhalten. Sowohl die Theorie prozeduraler Gerechtigkeit („*procedural justice*“, vgl. Tyler 2003) als auch traditionelle skandinavische Theorien zur Entstehung und Durchsetzung moralischen Bewusstseins fördern die Idee eines Strafrechts, wonach in einer gut organisierten Gesellschaft Normkonformität auf internalisierten Normen und nicht auf Furcht vor Strafe basiert. Wesentliche Bedingung dafür ist, dass die Bevölkerung das politische System als fair und legitim erlebt. Ein System, das versucht Normkonformität eher durch Vertrauen und Legitimität als durch Furcht und Abschreckung aufrechtzuerhalten, sollte in der Lage sein, mit weniger repressiven Strafsanktionen auszukommen. Auch dafür sprechen die Ergebnisse unserer Untersuchungen.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass die statistische Assoziation von Vertrauen und dem Bestrafungsniveau eine Funktion verschiedener zusammenfassender Beziehungen ist. Ein Verlust an Vertrauen in gesellschaftliche Institutionen schafft politischen Druck in Richtung auf repressivere Maßnahmen, um die politische Autorität zu sichern. Abnehmendes Vertrauen im zwischenmenschlichen Bereich gepaart mit Ängsten und Verbrechensfurcht führt zu verstärkten Forderungen nach härteren Strafen und erhöht den o. g. Druck auf die Politik. Andererseits bestärken zunehmendes Vertrauen im zwischenmenschlichen Bereich, Gemeinschaftsgefühl und das „soziale Kapital“ die informelle Sozialkontrolle. Verbunden mit institutionellem Vertrauen und auf Legitimitätsvorstellungen beruhender Normbindung führt dies dazu, weniger auf Maßnahmen der formellen Sozialkontrolle und das Strafrecht vertrauen zu müssen.

Vertrauen mag sehr wohl eine der Schlüsselvariablen sein, um die Formen und Inhalte der Strafrechtspolitik zu erklären. Strukturen, die Vertrauen aufrechterhalten und bilden, sind deshalb genauer zu analysieren.<sup>20</sup> Damit kommen wir zu Fragestellungen der Politikwissenschaften.

---

18 Soziales Kapital kann beschrieben werden als „das Muster und die Intensität von Netzwerken von Menschen und die gemeinsam geteilten Wertorientierungen, die aus diesen Netzwerken entstehen“. Obwohl Definitionen des „sozialen Kapitals“ variieren, gibt es doch Übereinstimmung in den wesentlichen Aspekten: gemeinschaftliches staatsbürgerhaftliches Selbstverständnis („*citizenship*“), nachbarschaftliche Verbundenheit, Vertrauen und geteilte Wertüberzeugungen, gemeinschaftsbezogenes Engagement, Ehrenamtlichkeit, soziale Netzwerke und bürgerschaftliche Beteiligung (vgl. ONS, <http://www.statistics.gov.uk/socialcapital/>). Vgl. auch Kubrin/Weizer 2003 zu einem fast identischen Gebrauch der Begriffe „Sozialkontrolle“ und „soziales Kapital“.

19 Gatti u. a. 2003 berichten, wie Solidarität und Vertrauen die soziale Integration von Kindern verbessern und gleichzeitig die Begehung von Straftaten reduzieren.

20 Aus kriminalpolitischer Perspektive sollte die negative Korrelation von Bestrafungsschwere und Vertrauen denjenigen zu denken geben, die sich um die Legitimität und

## 5. Politikwissenschaftliche Aspekte

All dies hat auch eine politische Seite. Sozioökonomische Faktoren, die öffentliche Meinung oder das Gefühl von Vertrauen setzen sich nicht von allein in bestimmte strafrechtliche Praktiken um. Letztlich sind Gefangenenraten (wie auch die Sozialpolitik insgesamt) das Ergebnis von politischem Handeln bzw. von politischen Entscheidungen, welche im Rahmen einer gegebenen politischen Kultur getroffen werden.

In historisch-vergleichender Perspektive gibt es eindeutige Anhaltspunkte dafür, dass Gefangenenraten in Demokratien niedriger sind als in anderen gesellschaftlichen Systemen (vgl. *Greenberg* 2002, S. 246; *Sung* 2006, S. 312 m. jew. w. N.). Auch der Querschnittsvergleich deutet an, dass Gefangenenraten und der Entwicklungsstand demokratischer Strukturen negativ assoziiert sind: je höher demokratische Strukturen entwickelt sind, desto niedriger sind die Gefangenenraten. Allerdings gibt es offensichtliche „Ausreißer“, wie das Beispiel der USA zeigt, und ferner auch Unterschiede im Gebrauch der Freiheitsstrafe bei Ländern, die zu den führenden Nationen im Ranking von Demokratien gehören.

Die Indikatoren für Demokratie des Polity-IV-Projekts und der sog. Freedom-House-Index bzgl. zivilen und politischen Rechte (vgl. hierzu *Inglehart/Welzel* 2005, S. 173 ff.) korrelieren nur schwach mit Gefangenenraten (-.16 bzw. -.14 bezogen auf  $n = 85$  bzw.  $n = 98$ ; bei Herausnahme der USA: -.23 bzw. -.20). Allerdings sind auch hier die Daten davon abhängig, welche Länder man einbezieht.<sup>21</sup> Ferner folgen statistische Assoziationen dem oben (vgl. *Kap. 4.3*) beschriebenen kurvilinearen Modell im Hinblick auf den Zusammenhang von ökonomischen Ressourcen und Gefangenenraten. In Ländern am unteren Ende der Demokratieskala gibt es entweder keine oder eine positive Assoziation mit Gefangenenraten (besser entwickelte demokratische Strukturen, höhere Gefangenenraten). In den fortschrittlicheren Ländern (im oberen Rankingbereich von Demokratien) gibt es eine klar negative Beziehung: entwickeltere demokratische Strukturen sind mit niedrigeren Gefangenenraten assoziiert (Ausnahme: die USA). Dies führt zurück zu der bereits oben diskutierten Hypothese. In den am wenigsten entwickelten Demokratien mag eine Verbesserung demokratischer Strukturen mit dem gleichzeitigen Aufbau einer Infrastruktur zusammentreffen, die für den Bau und die Unterhaltung von Gefängnissen notwendig ist. Dies könnte bedeuten, dass in Ländern am unteren Ende der Demokratieskala die Gefangenenraten „künstlich“ niedrig oder zumindest von Faktoren abhängig sind,

---

das Funktionieren der Strafrechtspflege sorgen. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass Strafschärfungen nur ein schwaches bzw. unzulängliches Mittel sind, verlorenes Vertrauen in die Institutionen der Gesellschaft zurückzugewinnen und Legitimitätsüberzeugungen zu bestärken.

21 So fand *Sung* (2006) eine stärkere Korrelation von -.37 für den Freedom-House-Index bei Einbeziehung von insgesamt 77 Ländern.

die in anderen Ländern weniger relevant sind (vgl. hierzu auch *Johnson* 2008, S. 51).

Der Entwicklungsstand demokratischer Strukturen ist zweifellos von Bedeutung, jedoch kommt es auch darauf an, wie Demokratie konzeptionell verankert ist. Das Ausmaß politischer Teilhabe und von garantierten Bürgerrechten und die Dimensionen verfassungsrechtlicher und liberaler Demokratien sind wichtig, jedoch muss Aufmerksamkeit in gleichem Maß der tatsächlichen Umsetzung dieser Rechte gewidmet werden („effektive“ oder „materielle“ Demokratie, vgl. *Welzel/Klingemann* 2008). Qualitative Aspekte, die durch formale Indikatoren häufig vernachlässigt werden, können ebenfalls von Bedeutung sein. Die Änderungen der Bestrafungspolitik in den USA, um ein Beispiel zu nehmen, sind mit der „bipolaren“ Struktur des politischen Systems und mit dem Kampf um Wechselwähler erklärt worden (vgl. *Caplow/Simon* 1999; *Tonry* 2004, S. 38 ff.). Die skandinavische „Milde“ andererseits kann unter Bezugnahme auf die korporatistische Struktur und das gesellschaftliche Konsensmodell hinsichtlich politischer Entscheidungsprozesse erklärt werden.<sup>22</sup> Nachfolgend wird auf einige empirische Daten und Interpretationen in diesem Kontext näher eingegangen

## 5.1 Politikwissenschaftliche Typologien

*Konsens- und mehrheitsorientierte Demokratien („consensual and majoritarian democracies“)*

In der politikwissenschaftlichen Theoriebildung wurde eine grundlegende Unterscheidung demokratischer politischer Systeme in der Weise getroffen, dass man konsensorientierte und mehrheitsorientierte Demokratien gegenüberstellt (*Lijphart* 1999). Im Grunde deuten die Begriffe selbst bereits die wesentlichen Unterschiede an.<sup>23</sup> In Beziehung zu dem Grundprinzip der Demokratie, nämlich der Wahl von Regierungen durch das Volk, betont ein mehrheitsorientiertes Demokratieverständnis das Mehrheitsprinzip, wie es durch ein Mehrheitswahlrecht (im Unterschied zum Verhältniswahlrecht) umgesetzt wird. Der Wille der Mehrheit diktiert, welche der zur Verfügung stehenden Alternativen zum Zuge kommt. Das konsensorientierte Modell geht bei der Umsetzung der politischen Willensbildung etwas weiter, indem es versucht politische Teilhabe im Vergleich zu schlichten Mehrheiten zu erweitern. Deshalb ist hier das Verhältniswahlrecht der angemessene Wahlrechtsmodus, der auch kleinen Parteien die

---

22 Vgl. *Kyvsgaard* 2001; *Bondeson* 2005 und *Cavadino/Dignan* 2006, S. 149 ff.; *Green* 2007; 2008

23 Obwohl *Lijphart* (1998) von verschiedenen Schwierigkeiten berichtet, geeignete und nicht verwirrende Konzepte zu entwickeln.



Teilhabe an (Koalitions-)Regierungen ermöglicht. Das mehrheitsorientierte System bedeutet, dass der Gewinner alles bekommt, das konsensorientierte Modell eröffnet die Möglichkeit, dass verschiedene politische Strömungen berücksichtigt werden. Mehrheitsorientierte Systeme sind regelmäßig durch ein auf Konfrontation angelegtes Zweiparteiensystem charakterisiert, während das Konsensmodell den Kompromiss (z. B. durch Regierungskoalitionen) zum Programm macht. Anstatt die Macht konzentriert in die Hände einer Mehrheit zu legen, versucht das Konsensmodell Macht auf verschiedene Weise zu teilen und zu begrenzen, beispielsweise indem den Parteien die Möglichkeit zu Regierungskoalitionen eröffnet wird und damit die Beteiligung verschiedener Interessengruppen gewährleistet wird (vgl. *Lijphart* 1999, S. 34 ff.).

Verschiedene institutionelle Ausgestaltungen unterscheiden diese beiden Systeme. Konsensorientierte Systeme haben typischerweise eine größere Anzahl politischer Parteien, sehen ein Verhältnismäßigkeitswahlrecht vor und bilden entweder Minderheitsregierungen oder Regierungskoalitionen. Politische Entscheidungsprozesse sind durch die Suche nach Kompromissen im Rahmen von Aushandlungsprozessen geprägt, an denen gut koordinierte und zentralisierte Interessengruppen aktiv mitwirken können.

### *Korporatismus und Neokorporatismus*

Indem die Beteiligung von Interessengruppen mit in die Analyse eingebracht wird, wird die Perspektive erweitert auf umfassendere politische Prozesse und die Beziehungen von Staat, verfassten Interessengruppen, Arbeitern und Angestellten, Arbeitgebern und Gewerkschaften. Das Konzept des Neokorporatismus zielt darauf ab, die wesentlichen Eigenschaften und Abläufe dieser Prozesse zu erfassen. Im Sprachgebrauch der heutigen Politikwissenschaft und Soziologie bezieht sich der Begriff auf die Aushandlungsprozesse im Dreieck von Gewerkschaften, dem privaten Sektor und der Regierung, typischerweise im Rahmen von kleinen und offenen Wirtschaftsräumen.<sup>24</sup> Derartige Aushandlungsprozesse sind daran orientiert, die in der Wirtschaft erzielten Produktivitätsgewinne fair unter den Sozialpartnern aufzuteilen und Einkommenssteigerungen in Phasen der Rezession oder Inflation mehr oder weniger zurückhaltend zu gestalten. Neokorporatistische Systeme setzen regelmäßig in hohem Maß organisierte und zentralisierte Gewerkschaften voraus, die im Prinzip für alle Arbeiter und Ange-

24 Die historischen Wurzeln des Korporatismus gehen zurück auf das mittelalterliche Zunftwesen und die italienische Gewerkschaftsbewegung Anfang des 20. Jahrhunderts, wobei viele Gewerkschaften organisiert wurden, um der sozialistischen Ideologie entgegenzuwirken. Das Konzept des Korporatismus wurde im späten 20. Jahrhundert von den Politikwissenschaften neu formuliert. Wie sein Vorgänger betont der Neokorporatismus die Rolle verfasster Institutionen, die die Regierungsentscheidungen beeinflussen (wollen), jedoch weist das neue Konzept problematische Begrifflichkeiten zurück, die aus der Periode des italienischen Faschismus stammen.

stellten verhandeln. Beispiele eines derartigen Neokorporatismus sind die kollektiven Vereinbarungssysteme in den skandinavischen Ländern, das niederländische „Polder-Konsensmodell“ und das irische System der Sozialen Partnerschaft.<sup>25</sup>

Es gibt eine offensichtliche Verbindung zwischen beiden Phänomenen demokratischer Grundstrukturen: Konsensorientierte Demokratien gehen regelmäßig Hand in Hand mit einer korporatistischen Verfassung.<sup>26</sup> Die skandinavischen Länder sind typische Beispiele konsensorientierter oder korporatistischer (Sozial-) Demokratien. Die Schweiz wird ebenfalls als geradezu paradigmatisches Beispiel einer in hohem Maß korporatistisch verfassten (christdemokratischen) Demokratie genannt. Zu dieser Gruppe gehören weiterhin Belgien, Deutschland, Frankreich, Italien, die Niederlande und Österreich. Mehrheitsorientierte Demokratien (im oben definierten Sinn) und gewöhnlicher Weise weniger korporatistisch geprägt sind Australien, Großbritannien, Irland, Kanada, Neuseeland und die USA.<sup>27</sup>

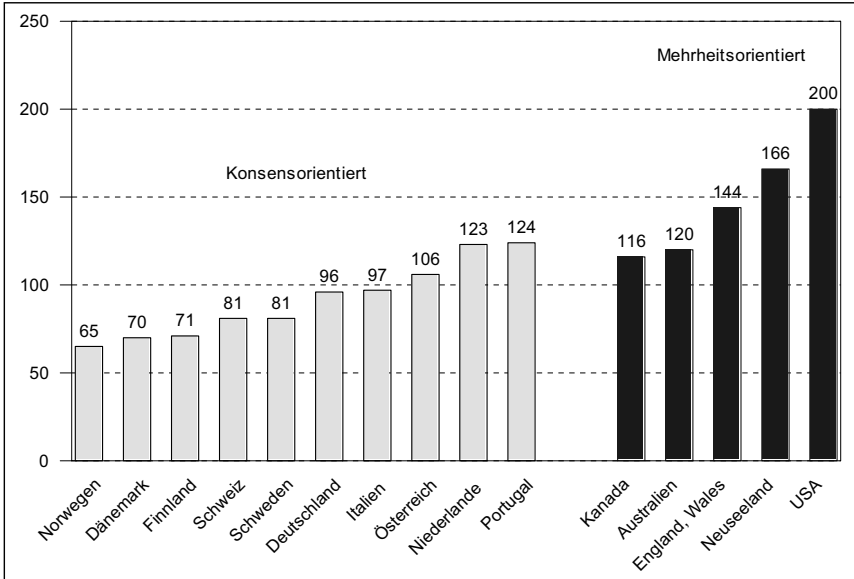
## 5.2 Die Bedeutung politikwissenschaftlicher Aspekte: Einführende Bemerkungen

In *Lijpharts* eigenen Analysen kam er zum Schluss, dass konsensorientierte den mehrheitsorientierten Demokratien im Hinblick auf die Qualität demokratischer Entscheidungsprozesse, die Repräsentation des Willens der Bevölkerung und die „Freundlichkeit und Sanftmütigkeit“ in ihrer öffentlichen Erscheinung überlegen seien (*Lijphart* 1999, S. 301). Konsensorientierte Demokratien werden gleichfalls als besser hinsichtlich des Prinzips politischer und ökonomischer Gleichberechtigung und der demokratischen Partizipation in Wahlen charakterisiert. Zudem fand *Lijphart* bezogen auf die Jahre 1992 und 1995 heraus, dass konsensorientierte Demokratien weniger Menschen ins Gefängnis brachten und

- 
- 25 Selbstverständlich kann auch der Begriff Korporatismus (oder Neokorporatismus) unterschiedlich definiert werden. *Suttons* Definition betont die arbeitsmarktpolitische Dimension: Korporatismus ist die Gesamtheit von „strukturellen Arrangements, durch die Arbeiter, Angestellte, Arbeitgeber und der Staat gemeinsam damit befasst sind, eine Wirtschaftspolitik zu entwickeln, die in koordinierter Weise in der gesamten Wirtschaft angewendet wird“ (*Sutton* 2004, S. 176 unter Bezugnahme auf *Hicks/Kenworthy* 1998).
- 26 Allerdings nicht immer. Irland ist ein Beispiel eines Zweiparteiensystems mit starken korporatistischen Ausprägungen. Allgemeiner gesagt sollte hervorgehoben werden, dass die Klassifikationen im vorliegenden Beitrag als idealtypisch zu verstehen sind. Die real vorkommenden Demokratien sind auf einer Skala sowohl eines mehr oder weniger korporatistisch wie auch konsensorientierten Systems einzuordnen.
- 27 Wie *Pratt/Clark* 2005 berichten, hat sich Neuseeland 1999 in Richtung des korporatistischen Modells entwickelt, indem das Verhältnismäßigkeitswahlrecht eingeführt wurde (wenngleich unter erheblichen Schwierigkeiten).

in der Bevölkerung weit kritischere Einstellungen zur Todesstrafe vorherrschten als in mehrheitsorientierten Systemen (vgl. *Lijphart* 1999, S. 286, 297 f.). *Abb. 15* zeigt die Gefangeneneraten im Vergleich konsens- und mehrheitsorientierter Demokratien für das Jahr 2004. *Tab. 2* fasst die entsprechenden Trends im Längsschnitt 1980-2007 zusammen.

**Abbildung 15: Gefangeneneraten in konsens- und mehrheitsorientierten Demokratien**



**Tabelle 2: Gefangenenraten in konsens- und in mehrheitsorientierten Demokratien 1980-2007**

	1980	1990	2000	2007	Zuwachs 1980-2007
<b>Konsensorientierte Demokratien (n = 11)</b>	66	67	76	83	26%
<b>Mehrheitsorientierte Demokratien (n = 4)</b>	83	100	123	146	76%
<b>USA</b>	221	461	684	756	242%

*Konsensorientierte Demokratien* (n = 11): Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Italien, Niederlande, Norwegen, Österreich, Schweden, Schweiz.

*Mehrheitsorientierte Demokratien* (n = 5): Australien, Großbritannien, Irland, Kanada, Neuseeland.

Konsensorientierte Demokratien weisen eine weniger repressive Kriminalpolitik auf. Allerdings waren noch im Jahr 1980 die Gefangenenraten in den (in *Tab. 2* aufgeführten) 11 konsensorientierten und vier mehrheitsorientierten Ländern fast gleich. In den nachfolgenden 25 Jahren nahmen die Gefangenenraten in den mehrheitsorientierten Demokratien um 76% zu, in den konsensorientierten Ländern dagegen nur um 26%. Wenn man die USA (wie es richtigerweise sein müsste) den mehrheitsorientierten Ländern zugeordnet hätte, wäre deren Zuwachs und der Unterschied zu den konsensorientierten Ländern noch deutlicher ausgefallen, denn – wie *Tab. 2* verdeutlicht – sind die Gefangenenraten in den USA isoliert betrachtet im Zeitraum 1980-2007 um 242% gestiegen.

### 5.3 Empirische Erfassung politischer Systeme

Die detailliertere empirische Erfassung setzt entsprechend sinnvolle und theoretisch begründete Operationalisierungen voraus. *Lijphart* hat die „konsens- bzw. mehrheitsorientierte Qualität“ von Demokratien mit einer Reihe von Indizes gemessen, wie z. B. dem Ausmaß der Beteiligung von Interessengruppen, der Anzahl politischer Parteien, der institutionalisierten Balance zwischen Regierungsmacht und Parlament, der Art des Wahlrechts etc. *Lijpharts* Summenindex „*Executives-parties*“ (der verschiedene Ausprägungen der Rechte der Exekutive und der Parteien zusammenfasst), den er auch „*joint-power*“-Index nennt, und die gebildeten Subindizes<sup>28</sup> eröffnen die Möglichkeit quantitativer Überprüfung

28 Diese beinhalten (1) die Konzentration von exekutiven Machtbefugnissen in Einparteiemehrheitsregierungen gegenüber der Machtteilung in breiten Mehrparteiencoalitionsregierungen; (2) die Beziehungen von Exekutive und Legislative, in denen

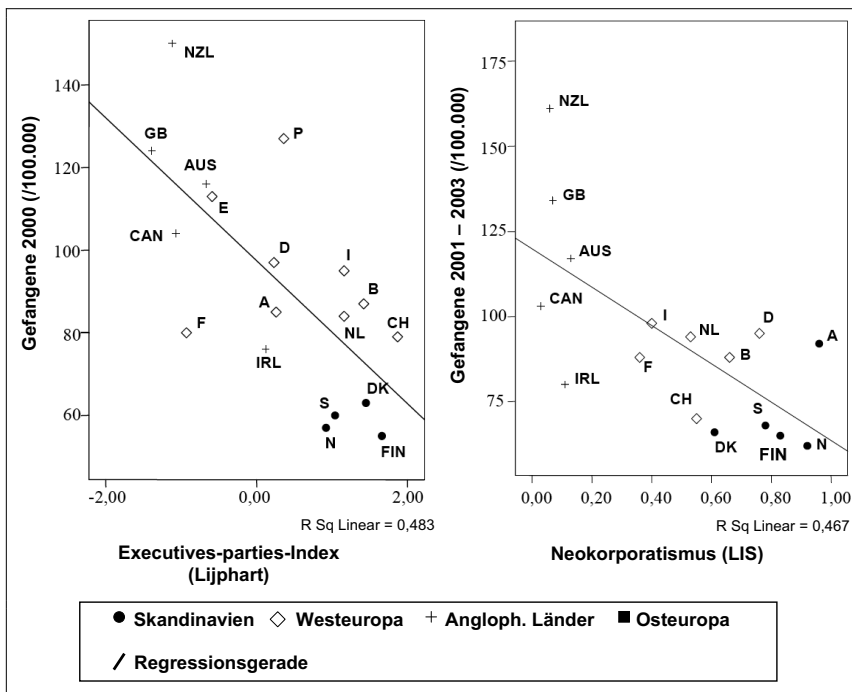
gen des Zusammenhangs von Gefangenenraten und Demokratietypus ebenso wie dem Ausmaß der korporatistischen Ausrichtung des Gemeinwesens. Ein weiterer wichtiger Indikator stammt aus der Luxemburger Einkommensstudie. Der dort entwickelte Neokorporatismus-Index enthält 11 Komponenten und misst u. a. die Prozesse der Aushandlung von Gehältern, die Rolle der Gewerkschaften und das Ausmaß der Zentralisierung bei beteiligten Interessengruppen.<sup>29</sup> *Abb. 16* zeigt den Zusammenhang von *Lijpharts* generellem Index (der vor allem das Ausmaß der Machtdifferenzierung und -aufteilung, die Beteiligung von Interessengruppen und das Ausmaß korporatistischer Verfassung misst, vgl. *Abb. 16*, linke Hälfte) und dem Neokorporatismus-Index der Luxemburger Studie (vgl. *Abb. 16*, rechte Hälfte) jeweils mit den Gefangenenraten im Jahr 2000.

---

erstere dominiert gegenüber einer ausbalancierten Machtverteilung; (3) Zweiparteien- versus Mehrparteiensystem; (4) Mehrheits- und damit disproportionaler gegenüber proportionalem Verhältniswahlrecht und (5) pluralistisches Interessengruppensystem mit ungehindertem Zugang und freiem Wettbewerb aller Gruppen versus einem koordinierten korporatistischen Gruppensystem, das auf Kompromiss und Bündelung (Konzentration) der Gruppierungen angelegt ist, vgl. *Lijphart* 1999, S. 3 ff.

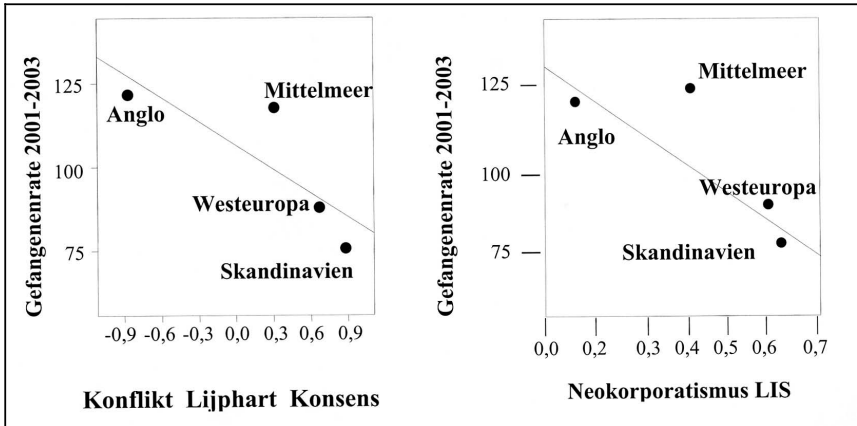
29 Vgl. zu weiteren Einzelheiten *Huber u. a.* 2004.

**Abbildung 16: Politische Kultur (Lijpart-Index), Neokorporatismus (LIS) und Gefangenenraten**



Konsensorientierte Demokratien und stärker korporatistisch verfasste Gesellschaften weisen eine weniger harte bzw. repressive Kriminalpolitik auf. Das  $R^2$  indiziert, dass in den westeuropäischen Ländern etwa 50% der Varianz von Gefangenenraten mit dem Demokratiegrad und der korporatistischen Ausrichtung des Gemeinwesens erklärt werden kann. *Abb. 17* fasst diesen Zusammenhang nach Regionen nochmals zusammen (nur für die westlichen Länder).

**Abbildung 17: Politische Kultur und Gefangeneneraten nach Regionen**



Der statistisch hochsignifikante Zusammenhang des Ausmaßes der Konsensorientierung bzw. des Neokorporatismus mit der Bestrafungsschwere bzw. den Gefangeneneraten bleibt auch für die Einteilung nach den in *Abb. 20* ersichtlichen Regionen evident.<sup>30</sup>

#### 5.4 Die Bedeutung politikwissenschaftlicher Aspekte

Warum aber sollen Konsensorientierung und Korporatismus strafrechtliche „Milde“ und mehrheitsorientierte Demokratiesysteme eine harte Bestrafungspolitik „produzieren“?

Der Demokratietyp und die strafrechtliche Bestrafungsintensität scheinen sowohl *direkte wie indirekte Verbindungslinien* aufzuweisen. Zunächst sind die Überlebenschancen für Wohlfahrtsstaaten in konsensorientierten und korporatistisch verfassten Demokratien offenbar besser. Konsensorientierte Demokratien sind „wohlfahrtsfreundlicher“. Dies mag teilweise das Ergebnis der flexiblen Aushandlungsprozesse sein, die eine andere und differenziertere Art von Lösungen ermöglicht. Die konsensorientierte politische Kultur betont den Aspekt, dass „alle beteiligt bzw. involviert“ werden. Im Gegensatz dazu verkörpert

30 „Politische Kultur“ korreliert auch mit einer Reihe anderer Variablen. In einer konsensorientierten Demokratie zeigen die Menschen weniger Verbrechensfurcht und mehr Vertrauen in das Justizsystem, ebenso wie zu anderen Menschen. Sie nehmen mehr soziale und politische Gleichberechtigung wahr und sind zufriedener mit ihrem Leben und der Art und Weise, wie das demokratische Gemeinwesen funktioniert, vgl. *Lappi-Seppälä 2007*.

das mehrheitsorientierte System eine Kultur des „der Gewinner nimmt alles“. Die Chancen, dass alle oder zumindest die meisten Bürger, Interessengruppen oder Parteien sich in den Ergebnissen der Aushandlungsprozesse wiederfinden und zumindest etwas bekommen, sind im konsensorientierten Demokratietyp besser.

Es gibt darüber hinaus direkte Verbindungen zwischen der Strafrechtspolitik und den etablierten politischen Traditionen und Strukturen. Sie stammen von den Grundcharakteristika des politischen Diskurses. Während das Konsensmodell auf Verhandlung und Kompromiss angelegt ist, sind mehrheitsorientierte Demokratien an Wettbewerb und Konfrontation orientiert. Letztere konzentrieren den Blick mehr auf Unterschiede, verschärfen die Kontroversen und ermutigen zu konflikthaftem Verhalten. All diese Elemente haben ihre Auswirkungen auf die Stabilität und Inhalte der Politik und auf die Legitimitätsvorstellungen über das politische System.

In einer konsensorientierten Demokratie bleibt immer die Notwendigkeit bestehen, einigermaßen gute Beziehungen mit dem politischen Gegner bzw. der Opposition zu erhalten. Möglicherweise oder sogar wahrscheinlich braucht man den Gegner nach den Wahlen (u. U. zur Regierungsbildung). In den skandinavischen Ländern drückt man es so aus: „Es gibt keine Knock-out-Siege in der Politik, nur Siege nach Punkten.“ In konsensorientierten Demokratien gibt es weniger zu gewinnen und mehr zu verlieren, wenn man das von der Vorgängerregierung Erreichte kritisiert. Es gibt auch weniger Kritik und Unzufriedenheit aufgrund der Tatsache, dass wichtige Reformen und Politikentwicklungen gemeinsam vorbereitet und dabei möglichst viele Parteien in den Prozess einbezogen werden.

Es gibt ferner weniger Krisengerede. In mehrheitsorientierten Demokratien und in einem stärker wettbewerbsbezogenen Parteiensystem besteht eine Hauptrolle der Opposition darin, gesellschaftliche und politische Krisen zu postulieren und die Wähler zu überzeugen, dass dringender Bedarf besteht, die Regierung abzuwählen. Wenn aber das Wesentliche der politischen Arbeit darin besteht, zu attackieren und die Politik der Regierung zu untergraben, sollte man sich nicht wundern, wenn dies auch gewisse Effekte darauf hat, wie die Menschen über die Inhalte dieser Politik denken, ebenso wie über die politischen Institutionen im Allgemeinen.

Das geringere Niveau an Vertrauen kann deshalb zum Teil damit erklärt werden, dass das konfliktorientierte Politikmodell vermehrt Kritik herausfordert. Zusätzlich scheinen konfliktorientierte Demokratien häufiger durch aggressivere Medien belastet zu sein. Hierfür gibt es eine plausible Erklärung: Konflikte sind besser zu vermarktende Nachrichten. Nur wenige Leute würden gerne Nachrichten über übereinstimmende Meinungen von Politikern, Parteien etc. lesen. Jedoch kann dies auch helfen zu verstehen, warum mehrheitsorientierte Demokratien für strafrechtspolitischen Populismus empfänglicher sind, und warum konsensorientierte Demokratien geringere Gefangeneneraten aufweisen.



Die Konsensorientierung scheint demgemäß sowohl *Stabilität wie überlegtes Handeln* zu fördern. Sozialdemokraten waren in Dänemark, Norwegen und Schweden seit den 1930er bis Ende der 1990er Jahren mit nur kurzen Unterbrechungen an der Macht. Diese sozialdemokratische Vorherrschaft kombiniert mit einer konsensorientierten politischen Kultur unter Minderheitsregierungen (wenn man mit der Opposition zu verhandeln hat) oder einer Koalitionsregierung (wenn man mit dem Koalitionspartner zu verhandeln hat) hat zu einer beispiellosen politischen Stabilität geführt. Neue Regierungen hatten selten die Notwendigkeit verspürt, ihr Profil durch einen spektakulären Politikwechsel zu schärfen.

Ein Aspekt dieser Stabilität ist, dass sich Veränderungen nicht jeden Tag ereignen. Wenn sie geschehen, so nicht in der Weise, dass sich die Situation um 180 Grad dreht. Konsensuale Kriminalpolitik legt besonderen Wert darauf, eine langfristig angelegte Beständigkeit zu erreichen sowie nur graduelle Veränderungen zuzulassen und damit Fluktuationen „über Nacht“ zu vermeiden. Im Rahmen von Gesetzesreformvorhaben wird versucht, von möglichst vielen unterschiedlichen Interessengruppen so viel Unterstützung wie möglich zu erhalten. Um dies zu erreichen, sind die verschiedenen Gruppierungen häufig bereits in der Vorbereitungsphase als Mitglieder der Gesetzgebungskommissionen vertreten. Nach einem ersten Entwurf folgt eine „Überarbeitungsrunde“, im Rahmen derer die Interessengruppen ihre offiziellen Stellungnahmen vorbereiten und einbringen. In der Endfassung eines Gesetzesentwurfs sind diese Rückmeldungen berücksichtigt und ggf. eingearbeitet. Bei den Abschlussberatungen haben die betroffenen Gruppen und an der Reform Interessierte erneut die Möglichkeit, im Rahmen parlamentarischer Anhörungen ihre Meinung zu äußern.<sup>31</sup>

---

31 Die Gesamtreform des finnischen Strafrechts kann als Beispiel eines konsensorientierten, rationalen und unaufgeregten Reformprozesses angesehen werden. Das Reformprojekt begann 1972 mit der Ernennung einer Basisreformkommission („*ground committee*“), die die Grundprinzipien erarbeiten sollte. Gemeinsam mit dieser Basiskommission wurden vier weitere Kommissionen gebildet, die sich Fragen der Strafrechtsreform in den Bereichen der Straßenverkehrsdelikte, des Umweltstrafrechts, des Arbeitsrechts und des Wirtschaftsstrafrechts widmen sollten. Nach vier Jahren vorbereitender Arbeiten der Basiskommission (die stark von Soziologen geprägt waren) wurde ein Grundsatzpapier vorgelegt. Für weitere vier Jahre an Vorbereitungsarbeiten wurde eine spezielle Reformkommission („*Task-Force*“) für die Strafrechtsreform etabliert. Diese *Task-Force* hatte ihre eigenständige Leitungsebene, um einerseits die Unabhängigkeit vom Justizministerium zu sichern, andererseits die Beständigkeit der Reformarbeit zu gewährleisten. Der offizielle Auftrag für die Reformkommission hob hervor, dass das neue Strafrecht „die Ansichten möglichst vieler gesellschaftlicher Gruppen und Individuen“ berücksichtigen sollte. Es wurden Stellungnahmen zu den Arbeiten der Grundsatzreformkommission von über 300 Organisationen und Gruppen erbeten. Als die eigentliche Arbeit an einem konkreten Strafgesetzentwurf begann, wurde schnell klar, dass es unmöglich war ein vollständiges Gesetz aus einem Guss zu verabschieden, sodass die Reformkommission sich schnell darauf verständigte, zunächst

Im Allgemeinen brauchen Gesetzesreformen Zeit. Jede größere Reform des Sanktionensystems wird regelmäßig erst nach einer Experimentierphase von mehreren Jahren verabschiedet. Während dieser Vorbereitungsphase haben die verschiedenen Interessengruppen verschiedentlich die Möglichkeit, ihre Sicht auszudrücken, was offensichtlich das Ausmaß ihrer Zustimmung gegenüber dem letztendlichen Ergebnis der Reform erhöht.

Was insoweit über den finnischen Gesetzgebungsprozess gesagt wurde, trifft mehr oder weniger auch auf die anderen skandinavischen Länder zu. Sicherlich gibt es Unterschiede im Detail. Aus finnischer Sicht hat es den Anschein, dass der schwedische Gesetzgeber gelegentlich eher zu schnellen und einzelne Probleme fokussierenden Lösungen neigt. Etliche Wissenschaftler berichten auch über einen Wechsel der schwedischen politischen Kultur bereits in den 1980er Jahren.<sup>32</sup> Es gibt sicherlich auch weitere Unterschiede zwischen den skandinavischen Ländern. Je genauer man hinsieht, desto mehr Unterschiede findet man. Aber in einem Gesamtbild, das nicht nur die skandinavischen Länder enthält, sondern auch Länder wie Großbritannien, erscheinen diese Unterschiede eher gering. Wenn man dann noch die USA in das Gesamtbild mit einbezieht, erscheinen die skandinavischen Länder in Abgrenzung dazu nahezu identisch.

Allerdings müssen einige Besonderheiten ergänzt werden, insbesondere wenn wir die gegenwärtige Gesetzgebung näher betrachten. Zahlreiche Routinen sind durch die EU „auf den Kopf gestellt“ worden. Die Implementation von Rahmenbestimmungen und Richtlinien sowie das Bestreben nach Harmonisierung nationaler Gesetze in Übereinstimmung mit Forderungen der EU lassen manchmal wenig Raum für rationale Überlegungen bzw. Abwägungen oder für nationale Ermessensentscheidungen bzw. Sonderwege. Überspitzt gesagt: Die langfristige Arbeit in Gesetzgebungskommissionen und entsprechende Vorbereitungsphasen sind durch Zweitagetrips nach Brüssel ersetzt worden. Grund-

---

jeweils Teilreformen anzugehen. Praktisch alle an der Reform in den Reformkommissionen als Schlüsselpersonen Beteiligte wirkten aktiv vom Beginn der Ausformulierung der Gesetzesreform bis zum Ende des Projekts mit (1980-1999), einige sogar seit dem Beginn der Vorarbeiten im Jahr 1972.

32 *Victor* (1995, S. 71 f.) berichtet über den Niedergang des früher üblichen Konsensverständnisses und zunehmende Dissense bzw. Konflikte im Ständigen Justizausschuss des Parlaments seit Anfang der 1980er Jahre. Nach den Untersuchungen von *Tham* (2001) wurden die Befürworter einer „*Law and Order*“-Politik schon unter der sozialdemokratischen Ära stärker, erreichten allerdings erst unter der Mitte-Rechts-Regierung 1991-94 ihren Höhepunkt. Allgemein kann man sagen, dass die schwedische Kriminalpolitik in den 1990er Jahren einen deutlichen Wechsel von einer „defensiven“ Kriminalpolitik, die durch die Verteidigung von rechtlichen Absicherungen, Menschen- bzw. Grundrechten, ein zurückhaltendes („minimalistisches“) Strafrecht und den Schutz von Individuen gegen Machtmissbrauch gekennzeichnet war, hin zu einem „offensiven“ Strafrecht, das Kriminalitätsprobleme (offensiv) lösen will, direkte instrumentelle Ziele verfolgt und das Bestrafungselement extensiv nutzt, um nicht zu sagen missbraucht (so *Jareborg* 1995).

satzdiskussionen und evidenzgestützte Argumente wurden durch politische Statements und symbolische Botschaften ersetzt. All dies verdeutlicht das offensichtliche Risiko, dass Kriminalpolitik mehr und mehr politisiert wird, auch in Skandinavien.

## **6. Soziale, politische, ökonomische und kulturelle Kontexte der Strafrechtspolitik – ein Überblick**

Die vergleichende Analyse zeigt, dass Unterschiede in den Gefangenenraten nicht mit Unterschieden der Kriminalitätsbelastung erklärt werden können. Vielmehr scheint die Bestrafungsschwere stark mit der wohlfahrtsstaatlichen Orientierung und Einkommensunterschieden innerhalb einer Gesellschaft sowie dem dort vorhandenen Vertrauen in die politische und rechtliche Kultur assoziiert zu sein. Es gibt überzeugende Hinweise dafür, dass die Wurzeln des skandinavischen Strafrechtsmodells in einer an Konsenserstellung orientierten, korporatistischen politischen Kultur, in einem hohen Grad sozialen Vertrauens und politischer Legitimität ebenso wie in einem starken Wohlfahrtsstaat liegen. Diese verschiedenen Faktoren haben sowohl direkten wie indirekten Einfluss auf die Ausgestaltung der Strafrechts- bzw. Bestrafungspolitik.

Die Verbindung von strafrechtlich moderater Sanktionierung und der wohlfahrtsstaatlichen Orientierung ist nahezu konzeptionell. Der Wohlfahrtsstaat ist ein Gemeinwesen, in dem Begriffe der Solidarität und der sozialen Gleichheit bzw. Gleichberechtigung programmatisch im Vordergrund stehen. Eine Gesellschaft der „Gleichen“, die sich um das Wohlergehen anderer kümmert, wird weniger dazu bereit sein, ihre Mitglieder mit harten Sanktionen zu bestrafen, als eine Gesellschaft mit großer Distanz zwischen ihren Teilgruppen, in der Bestrafungen vorwiegend die „anderen“ und im Zweifel die unteren sozialen Schichten treffen. Zunehmende soziale Distanz innerhalb einer Gesellschaft oder von Gesellschaftsteilen führt zu größerer Bereitschaft, härter zu strafen. Gleichheit hat den gegenteiligen Effekt. Konkret gesagt werden in Wohlfahrtsstaaten weniger repressive Formen des Strafens favorisiert und funktionierende Alternativen zur Freiheitsstrafe entwickelt. Gut ausgebaute und großzügige soziale Netzwerke wirken häufig per se kriminalpräventiv, auch wenn dies nicht einmal als Nebenziel dieser Maßnahmen formuliert worden ist. Beispiele sind umfassende Tagespflegeeinrichtungen, Elterntraining, ein öffentliches Schulsystem basierend auf gleichen Zugangschancen bzw. Chancengleichheit für alle etc.

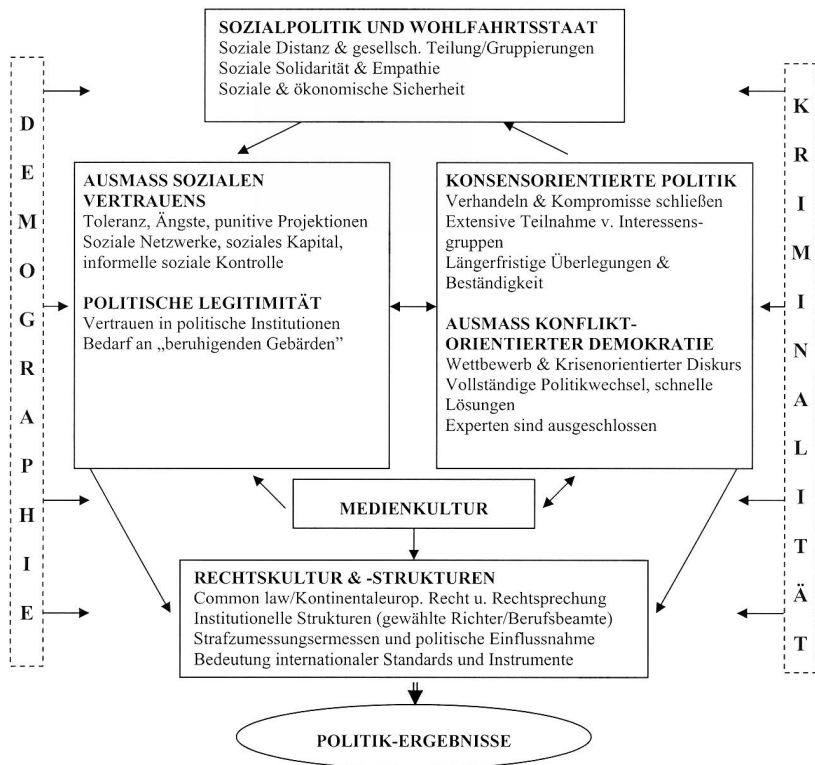
Indirekte Effekte werden erreicht durch verbesserte soziale und ökonomische Sicherheit, geringere Angstverbreitung, weniger ausgeprägte punitive Bestrafungswünsche und -projektionen und insbesondere durch einen höheren Grad an sozialem Vertrauen und politischer Legitimität, die beide durch den Wohlfahrtsstaat gefördert und erhalten werden. Die Art bzw. Ausgestaltung des Wohlfahrtssystems ist gleichfalls von Bedeutung. Eine bedürfnisbasierte, selek-

tive Sozialpolitik sorgt sich um „die anderen“, d. h. jene, die durch soziale Umstände marginalisiert sind ebenso wie um jene, die an ihrer Situation selbst schuld sind. Dies nährt Verdächtigungen und Misstrauen. Eine universalistische Sozialpolitik, die für jedermann Zuwendungen vorsieht, gewährleistet soziale Gerechtigkeit bzw. Gleichheit und macht keine Unterschiede zwischen den Menschen. Sie folgt damit einer anderen moralischen Logik. Sozialpolitik geht uns alle an. Debatten über sozialpolitische Themen sind Anstrengungen, unsere gesellschaftlichen Alltagsprobleme zu lösen. Dies stützt wiederum das soziale Vertrauen in die Institutionen der Gesellschaft. Hinzu kommt, dass die soziale und ökonomische Sicherheit, die das Wohlfahrtsmodell gewährleistet, ebenso wie das soziale Vertrauen, das es fördert, zu einer Gesellschaft beiträgt, in der Toleranz, geringere Angst und weniger stark ausgeprägte Bestrafungswünsche vorherrschen.

Eine liberale Politik in diesem Sinn und niedrige Gefangenenraten sind ferner Nebenprodukte einer an Konsens orientierten und auf einer korporatistischen Verfassung basierenden politischen „Verhandlungskultur“. Derartige Kulturen sind zunächst stärker wohlfahrtsorientiert als mehrheitswahlrechtsorientierte Demokratien. Die direkte Verbindung von Strafrechtspolitik und politischer Kultur kommt von den grundlegenden Charakteristika des politischen Diskurses. Konsens bringt *Stabilität* und *sorgfältiges Überlegen*. Politische Veränderungen vollziehen sich graduell und nicht „total“, wie in einem von (grundsätzlich zwei) gegensätzlichen Lagern geprägten Mehrheitssystem, wo die gesamte Regierungsmannschaft bei einem politischen Machtwechsel ausgewechselt wird. In „konsensualen“ Demokratien müssen neue Regierungen nicht ihr Profil damit beweisen, dass sie spektakuläre Politikwechsel demonstrieren. Konsensorientierte Kriminalpolitik legt besonderen Wert auf langfristige Beständigkeit und langsamen Wandel anstatt schneller und u. U. überstürzter Veränderungen. Während das Konsensmodell auf Aushandlung und Kompromiss setzt, basieren mehrheitswahlrechtliche Systeme auf Wettbewerb und Konfrontation. Letztere verschärfen damit die Unterschiede bzw. Unterscheidungen, vergrößern die Kontroversen und ermutigen zu konfliktorientiertem Verhalten. Dies wiederum beeinflusst die Stabilität und Inhalte der Politik ebenso wie die Legitimität des politischen Systems insgesamt. Es gibt mehr Diskussionen über Krisen, mehr Kritik, häufiger kurzfristige Lösungsversuche und vermehrt direkte Forderungen, staatliche Maßnahmen zu ergreifen. Kurzum: Konsensorientierte Politik vermindert kontroverse Auseinandersetzungen, produziert weniger Krisengespräche, verhindert dramatische Politikwechsel und fördert stattdessen langfristige konsistente Entwicklungen. Mit anderen Worten sind konsensorientierte Demokratien weniger anfällig für politischen Populismus.

Das Zusammenspiel zwischen verschiedenen Faktoren, die die jeweilige Kriminalpolitik beeinflussen, ist in *Abb. 18* veranschaulicht.

**Abbildung 18: Modell der Strafrechtspolitik im Kontext von sozialen, politischen, ökonomischen und kulturellen Faktoren**



Zusätzlich zu diesen drei grundlegenden Faktoren – Wohlfahrtsorientierung, Vertrauen und politikwissenschaftliche Aspekte – gibt es verschiedene andere Bereiche, die Aufmerksamkeit verdienen. In diesem Zusammenhang sind strukturelle Faktoren wie z. B. demografische Merkmale zu nennen. Eine relative homogen zusammengesetzte Bevölkerungsstruktur kann die Durchsetzung einer liberalen Kriminalpolitik erleichtern, aber es gibt insoweit keine Garantien für einen Erfolg, und genauso wenig müssen multikulturelle Strukturen zu einer repressiven Bestrafungspolitik führen.<sup>33</sup> Manchmal mögen auch geographische

33 Zur Bedeutung demografischer Faktoren für die Kriminalpolitik vgl. ausführlicher Lappi-Seppälä 2007.

Besonderheiten eine Rolle spielen. Ein Beispiel ist insoweit Finnland, das seine Politik einer Reduzierung der Gefangenenpopulation u. a. mit der Zugehörigkeit zur skandinavischen Gemeinschaft und der engen Kooperation dieser Länder in verschiedenen Bereichen begründete.<sup>34</sup>

Ein weiterer Faktor, der zweifellos besonderer Aufmerksamkeit bedarf, ist die *Rolle der Medien* und der *Medienkultur*. Die öffentliche Meinung und in der Öffentlichkeit wahrzunehmende Gefühle werden in einer wechselseitigen Interaktion mit den politischen Entscheidungsträgern gebildet. Kurz gefasst kann man sagen, dass konsensorientierte Politik Kontroversen vermindert, weniger Krisengerede produziert, dramatische Politikwechsel verhindert und andererseits eine langfristig konsistente Politik fördert. Dementsprechend sind konsensorientierte Demokratien weniger anfällig für kriminalpolitischen Populismus und die Tagespresse (vgl. *Roberts u. a.* 2003, S. 86 f.). Die öffentliche Meinung wird beeinflusst sowohl von den Darstellungen in den Medien wie auch politischen Entscheidungen. Die Sensationsberichterstattung steigert Ängste und Misstrauen in der Bevölkerung. Sie verstärkt den Druck einer punitiv eingestellten Öffentlichkeit. Gleichzeitig drücken die Medien aber auch ihre eigenen Präferenzen hinsichtlich des politischen Systems aus. Es gibt Unterschiede in der Art und Weise, wie Politiker auf Forderungen der Öffentlichkeit reagieren, ebenso wie die entsprechenden Gefühle den Politikern vermittelt werden. Wenn das politische System sich empfänglich und zugänglich für Vorschläge zeigt, werden die

---

34 *Nils Christie* (2000) schreibt der gemeinsamen Grenze von Finnland und Russland eine bedeutende Rolle zu, um die harte finnische Strafrechtspolitik und -praxis der Nachkriegszeit zu erklären. Allerdings bleibt die Art und Weise des Zusammenhangs unklar. Es gab eindeutig keine direkte Einflussnahme Russlands auf die finnische Strafrechtspflege, weder nach 1918, noch im Zweiten Weltkrieg (die einzige Ausnahme war die Intervention bzgl. der Verurteilung der während der Kriegszeit amtierenden Regierungsmitglieder, die zu langen Haftstrafen verurteilt wurden, allerdings ist zu berücksichtigen, dass in anderen Ländern zu jener Zeit Kollaborateure und entsprechende politische Führer gewöhnlich hingerichtet wurden). Allerdings kann man feststellen, dass das Phänomen des „*Big Brother Watching*“ sicherlich für die finnische Politik allgemein in den Jahren 1950-1990 eine gewisse Rolle gespielt hat, dass aber Verbindungen zur Kriminalpolitik kaum auszumachen sind, zumal es keinerlei Zusammenarbeit auf diesem Gebiet gab (dafür eine Menge Kooperation mit den skandinavischen Ländern) und nicht einmal ein Gedankenaustausch stattfand. Möglicherweise hatten die finnischen Politiker andere Probleme (einschließlich der Beziehungen zur damaligen Sowjetunion) und möglicherweise keine Zeit und Energie, um Probleme des Strafrechts auf die politische Agenda zu bringen, so dass das Feld den Experten überlassen blieb. Allerdings war das Kriminalitätsproblem auch in den anderen skandinavischen Ländern kein zentrales Thema, auch ohne die Sowjetunion im Schatten des politischen Lebens. Dennoch zeigt die exzeptionelle Geschichte der finnischen Kriminalpolitik, dass es notwendig ist, die quantitativen Analysen durch qualitative und länderspezifische Daten zu ergänzen. Der Fall Finnlands ist im Detail behandelt von *Lappi-Seppälä* 2001 und 2007.

Medien die Politikergebnisse direkt und indirekt mitformen und beeinflussen (indem sie sich auf Forderungen der Öffentlichkeit berufen).<sup>35</sup>

Auch die *Strukturen des juristischen Systems* und die *Rechtskultur* spielen eine wichtige Rolle, insbesondere wenn man die Unterschiede zwischen kontinentaleuropäischen Ländern und *Common-law*-Ländern erklären will. Das Erbe der Aufklärung und die staatliche Gewaltenteilung haben die kontinentaleuropäischen und skandinavischen Gerichte vor politischen Interventionen bewahrt. Das Rechtssystem in den USA, um ein Beispiel eines anderen Extremis zu nehmen, mit politisch gewählten Justizangehörigen (Staatsanwälte, Richter, Polizeisheriffs und Gouverneuren) ist sehr viel stärker durch kurzfristige populistische Einflussnahmen auf alltägliche Strafzumessungspraktiken und lokale politische Entscheidungen verletzlich. Die Notwendigkeit, seine Popularität an der Zustimmung der Wähler messen zu müssen, hat zur Folge, dass die Justiz weit mehr der öffentlichen Meinung und organisierten Interessengruppen ausgesetzt ist.<sup>36</sup> Diese grundlegenden Unterschiede werden noch verstärkt durch unterschiedliche Techniken der Strukturierung des Strafzumessungsermessens. Die skandinavischen und kontinentaleuropäischen Strafzumessungsstrukturen, die darauf aufbauen, dass der Gesetzgeber relative weite Strafraum (und allen-

---

35 Finland und Großbritannien, um ein Beispiel zu nehmen, haben die gegensätzlichsten Positionen unter den westeuropäischen Ländern eingenommen, was Ängste, Punitivität und Gefangenenraten – und die Medienkultur – anbelangt. Die britischen und finnischen Zeitungen zu vergleichen ist wie zwei verschiedene Welten zu betrachten. Darüber hinaus spielt Kriminalität eine völlig andere Rolle im britischen Fernsehen. Diese Unterschiede der Medienkulturen können teilweise mit nationalen Unterschieden der öffentlichen Finanzierung und Regulierung der Medien zusammenhängen. Starke öffentlich-rechtliche Netzwerke gewährleisten informativere und kulturell-erzieherische Inhalte, bessere Qualität und weniger Populismus auf niedrigem Niveau. Beispiel einer technischen Erklärung könnte die Tatsache sein, dass in Finnland Zeitschriften im Abonnement und als Einzelexemplare verkauft werden. Daher müssen sich die Zeitschriften nicht im alltäglichen Wettbewerb durchsetzen. Aber es sind nicht nur die Gewohnheiten des Medienbereichs. Es gibt auch einen bedeutenden Unterschied in der Art und Weise, wie das politische und das Justizsystem in Großbritannien einerseits und Finnland andererseits auf Medien und die öffentliche Meinung, wie diese in den Medien und Medienumfragen zum Ausdruck gelangt, reagieren.

36 Vgl. *Tomry* 2004, S. 206 ff., und *Garland* 2005, S. 363. Die Erklärung der spezifischen Hintergründe der amerikanischen Kriminalpolitik würde den Rahmen dieser Studie sprengen. Immerhin kann soviel angedeutet werden, dass bei der Erklärung der nordamerikanischen Geschichte das dortige verfassungsrechtliche Erbe eines schwachen Nationalstaats berücksichtigt werden muss, der damit unfähig wurde, die gesellschaftlichen Konflikte zu befrieden und effektive soziale Institutionen oder institutionelle Formen der Solidarität zu entwickeln sowie die Integration verschiedener ethnischer Gruppen zu erreichen. Auch hat dieser geschwächte Staat es nicht fertiggebracht, ein langfristiges Engagement für Chancen individueller Beteiligung am Wirtschaftsleben und minimale Sozialleistungen zu gewährleisten, vgl. *Garland* 2007, S. 151 und *Tomry* 2007.

falls Strafzumessungsgrundsätze) vorgibt, die Ausfüllung dieses Rahmens sodann einem unabhängigen Richter vorbehalten bleibt, scheinen gegenüber kurzfristigen und häufig schlecht begründeten politischen Interventionen weniger anfällig zu sein, als ein System, in dem politisch gewählte Vertreter weitreichende Machtbefugnisse haben, detaillierte Vorgaben für Strafzumessungsentscheidungen zu machen (vgl. hierzu ausführlich *Lappi-Seppälä* 2001).

Weiterhin ist auf zahlreiche Details und Besonderheiten der Organisation der Strafrechtspflege hinzuweisen, die einen Einfluss auf die Strafzumessungspolitik haben. Die weit verbreitete Einbeziehung von Statements der Opfer („*victims impact statements*“), die in kontinentaleuropäischen Systemen in dieser Form unbekannt sind, hat einen nicht unerheblichen Einfluss im Hinblick auf eine repressivere Strafzumessung. Im skandinavischen und kontinentaleuropäischen Strafverfahrensrecht sind inzwischen die Opferrechte gestärkt worden, jedoch nicht mit der Möglichkeit, persönliche Rachebedürfnisse ausleben, sondern lediglich um sachgerechte Forderungen nach Schadenswiedergutmachung durchsetzen zu können.<sup>37</sup> Über Forderungen auf Schadenswiedergutmachung seitens des Opfers wird regelmäßig im selben (Straf-)Verfahren entschieden. Diese Forderungen werden vom Staatsanwalt im Interesse des Opfers erfasst. Sofern ihnen angemessen entsprochen wird, führt dies dazu, dass das Opfer geringere Straferwartungen äußert, was faktisch häufig zu Strafmilderungen führt.

Die juristische Ausbildung, juristisches Fachwissen und Handwerkszeug sind ebenfalls von Bedeutung. Staatsanwälte und Richter unterscheiden sich in kriminologischem Ausbildungsstand und Kenntnissen, und zwar sowohl individuell wie auch im Vergleich verschiedener Rechtssysteme.<sup>38</sup> Länder mit professionell ausgebildeten Richtern und Staatsanwälten und einer curricularen Verankerung der Kriminologie im juristischen Studium können erwarten, dass sie Richter und Staatsanwälte mit einem umfassenderen Verständnis für Kriminalitätsprobleme und Kriminalpolitik haben. Dieses Fachwissen kann noch verbessert und aktualisiert werden, wenn regelmäßige Fortbildungsveranstaltungen und -seminare vorgesehen werden. Die Bereitschaft der Justizangehörigen, an derartigen Veranstaltungen teilzunehmen, und der Austausch von Informationen variieren offensichtlich zwischen verschiedenen Gerichtsbezirken und Rechts-

---

37 Falls nicht durch den Täter, so durch staatliche Entschädigungsfonds. Es gibt keinen Zweifel, dass die Tatsache, innerhalb des Strafverfahrens immer zugleich die zivilrechtliche Frage der Schadenswiedergutmachung mit zu entscheiden, der Öffentlichkeit ein realistischeres Bild darüber vermittelt, was die Konsequenzen des Verbrechen tatsächlich sind (im Gegensatz zu Systemen, die die Frage der Wiedergutmachung bzw. des Schadensersatzes in einem anderen Prozess „verstecken“, den die Opfer nicht immer in der Lage sind, zu betreiben).

38 Die niederländische „Milde“ in der strafrechtlichen Sanktionierung in den 1960er und 1970er Jahren wurde z. B. damit erklärt, dass die Richter auch eine gute kriminologische Ausbildung an den Universitäten genossen hatten und die gefängniskritische Literatur jener Zeit kannten, vgl. *Downes* 1982, S. 345.



systemen. Der Aufbau effektiver Kommunikationsnetzwerke zwischen der kriminologischen Forschung und der Justiz ist hier ganz wesentlich, wenn man die Berücksichtigung kriminologischen Wissens in der Praxis der Strafrechtspflege und insbesondere der Strafzumessung fördern will.

Nicht zuletzt sollte man Raum für länderbezogene Besonderheiten lassen. Obwohl ein Gutteil der strafrechtlichen Praxis mit Rücksicht auf die hier behandelten generellen sozialen, politischen, ökonomischen und kulturellen Faktoren erklärbar erscheint, ist das Erklärungspotenzial schwierig in einem einfachen statistischen Modell abzubilden. Die entsprechenden Faktoren treten in unterschiedlichen Kombinationen an unterschiedlichen Orten und zu unterschiedlichen Zeitpunkten auf. Die gefundenen statistischen Assoziationen sind weder „atomistisch“ noch mechanisch zu verstehen. Die Effekte sind kontextbezogen und in einzelnen Ländern können Veränderungen auftreten, die in dieser Form und mit diesen Erklärungszusammenhängen einzigartig sind. Gelegentlich spielen auch Einzelpersonen oder bestimmte Eliten eine besondere Rolle. Kriminalpolitik kann in diesen Fällen von einzelnen Experten, Meinungsführern oder Politikern stark beeinflusst werden. Diese Art von individueller und professioneller Beeinflussung (im positiven Sinn) kann wohl besser in einem kleinen Land wie beispielsweise Finnland gelingen.<sup>39</sup>

Wohin führt uns dies alles? Ist es uns gelungen, eine eindeutige Erklärung für die nationalen Unterschiede im Gebrauch des Freiheitsentzugs zu finden? Offensichtlich nicht, wenn man nach einem einfachen statistischen Kausalmodell gesucht hätte, das weltweit Gültigkeit beanspruchen kann. Jedoch war es immerhin möglich, einige zentrale Faktoren („Risiko-“ und „protektive“ Faktoren) herauszuarbeiten, die zu einer Erklärung der Besonderheiten nationaler Kriminalpolitik und ihrer Auswirkungen (vor allem in den entwickelten westlichen Demokratien) beitragen. Die meisten dieser Faktoren wie wohlfahrtstaatliche Orientierungen, Gleichheit, Vertrauen, politische Kultur und Verbrechensfurcht sind so miteinander assoziiert, dass es schwer fällt, das eigenständige unabhängige Gewicht eines einzelnen Faktors und seine Relevanz auszumachen. Aber das war gleichfalls nicht der Anspruch des vorliegenden Beitrags. Wichti-

---

39 Die finnische Gefängnisverwaltung wurde beispielsweise ein halbes Jahrhundert lang (1945-1995) von zwei liberal gesinnten Reformern geleitet, was eine extrem günstige Voraussetzung für eine beständige Vollzugspolitik darstellte. Die finnische Kriminalpolitik wurde während einer langen Zeitperiode von einer Gruppe gleichgesinnter Experten beeinflusst, die Schlüsselpositionen in der für die Gesetzgebung zuständigen Administration, in der Justiz, in der Gefängnisverwaltung und den Universitäten innehatten. Aus dieser Gruppe gingen vier Minister, der Vorsitzende des Oberhauses („*Lord Chancellor*“), der Präsident des Obersten Gerichts und verschiedene andere wichtige Beamte hervor. All dies schuf die Voraussetzungen für eine kontinuierliche Sachpolitik und einen Konsens, der anderswo schwierig herzustellen sein dürfte (wenngleich dies nicht unmöglich ist). Die Nachkriegssituation in England und Wales, wie sie von *Ryan* (2003) beschrieben wird, zeigt einige Ähnlichkeiten mit Finnland auf.

ger war, eine vorläufige generelle Struktur der Interdependenzen dieser gesellschaftlichen und kulturellen Faktoren zu skizzieren und die Art und Weise zu beschreiben, wie sie zusammenspielen und zu dem Endresultat beitragen.

Häufig wurde festgestellt (so auch *Karstedt* in diesem Band), dass das Ergebnis maßgeblich davon beeinflusst wird, welche Länder in die Analyse einbezogen werden. Im vorliegenden Fall wurden die eindeutigsten Profilbildungen bzw. Erklärungsmuster für die OECD-Länder und für Westeuropa ermittelt. Das ist zweifellos nicht die ganze Welt. Wie bereits angemerkt, sind Erklärungsmuster, die für entwickelte westliche Demokratien Gültigkeit beanspruchen können, nicht ohne weiteres für Entwicklungsländer in Asien, Afrika oder Südamerika zutreffend.

Dies macht die vorliegend gefundenen Erklärungsmuster nicht irrelevant oder ungültig. Es lässt sich daraus lediglich ableiten, dass die Politik in Entwicklungs- oder Schwellenländern durch andere Faktoren wesentlich beeinflusst sein kann (z. B. bürokratische Ineffizienz, ein Mangel an Richtern und Staatsanwälten, fehlende Rechtsbeistände bzw. Verteidigungsmöglichkeiten, verbreitete Korruption, dauerhafte Krisen, ausufernde Drogenprobleme, genereller Mangel an finanziellen Ressourcen etc.).<sup>40</sup>

Selbst in Westeuropa (und schon gar nicht weltweit) kann man annehmen, dass ein komplexes soziales System wie die strafrechtliche Sozialkontrolle durch ein einfaches Kausalmodell erklärt werden kann. Dennoch kann man zumindest etwas sagen über die Rolle und Interdependenzen der sozio-ökonomischen, kulturellen und politikwissenschaftlichen Faktoren, die zu den erheblichen Unterschieden selbst im Vergleich der Kriminalpolitik der entwickelten Demokratien beitragen.

---

40 Weitere Länder in die Analyse einzubeziehen, macht den Vergleich zwar globaler, jedoch zu einem bestimmten Preis. Je größer die Zahl der Länder, desto weniger allgemein verwertbare Daten bzw. Informationen können gewöhnlich zugrunde gelegt werden. Die Einbeziehung von Ländern mit sehr unterschiedlichen ökonomischen, politischen und sozialen Charakteristika vergrößert die Bandbreite von Erklärungsfaktoren, die möglicherweise einen Erklärungsbeitrag leisten. Gleichzeitig kann sich die Bedeutung und Messgenauigkeit von Indikatoren verändern: Einkommensunterschiede sind oft schwer zu messen, wenn substantielle Anteile des BIP durch Schwarzarbeit erwirtschaftet werden. Eine hohe Popularität des Gefängniswesens muss kein Ausdruck besonderer Punitivität in der Bevölkerung sein, wenn die einzige zur Verfügung stehende Sanktion die Freiheitsstrafe ist. Eine niedrige Gefangenenrate andererseits muss nicht unbedingt eine größere Toleranz bzw. Liberalität indizieren, wenn dem Staat schlicht das Geld fehlt, um Gefängnisse zu bauen (zumal, wenn er stattdessen gleichzeitig Todes- und Leibesstrafen anwendet). Hohe Gefangenenraten sagen u. U. mehr über die Unfähigkeit eines Justizsystems aus, einen Fall in angemessener Zeit abschließend zu behandeln als über die Strafschwere bzw. eine rigide Strafzumessungspolitik etc. Daher wächst der Bedarf für eine sorgfältige Analyse und Interpretation der Daten mit der wachsenden Zahl einbezogener Länder.

Diese Befunde mögen für diejenigen von Bedeutung sein, die an der Dynamik des Wandels strafrechtlicher Sozialkontrolle interessiert sind. Wo bleiben aber diejenigen, die mit dem gegenwärtigen Zustand unzufrieden sind und die Veränderungen bewirken wollen? Wenn der Gebrauch der Freiheitsstrafe durch gesellschaftsstrukturelle und kulturelle Faktoren bedingt ist, lässt dies nicht die Rolle der aktiven, von Menschen gestalteten Kriminalpolitik als bedeutungslos erscheinen? Offensichtlich nicht. Makrostrukturelle Faktoren determinieren das Ergebnis nicht. Sie erhöhen das Risiko bzw. die Wahrscheinlichkeit einer bestimmten (mehr oder weniger repressiven) Kriminalpolitik, aber sie bestimmen das Endergebnis nicht vor. Gesellschaftliche Struktur ist nicht determinierend (Lacey 2008, S. 205), und es gibt immer Spielraum für kriminalpolitische Entscheidungsalternativen. Ein gutes Beispiel dafür sind die Länder, die oberhalb oder unterhalb der regressionsgerade liegen, indem sie nicht dem allgemeinen Durchschnittstrend folgen. „Abweichende Länder“ zu finden, die nicht in das Erklärungsmodell passen machen das Modell als solches nicht inadäquat. Im Gegenteil ergibt sich hier die Chance, zusätzliche Erklärungsfaktoren zu finden, die der spezifischen Situation in einem Land besser gerecht werden, und die kriminalpolitische Entscheidungen beeinflusst oder bestimmt haben.<sup>41</sup>

## 7. Skandinavische Strafrechtspolitik heute – und morgen?

Die skandinavische Strafrechtspolitik war ein gutes Beispiel eines pragmatischen und nicht moralistischen Ansatzes mit einer eindeutigen sozialpolitischen Orientierung. Er spiegelt die Werte des nordischen Wohlfahrtsstaatsideals wider und versteht die Maßnahmen gegen soziale Marginalisierung und Ungleichheit zugleich als Maßnahmen der Kriminalitätsbekämpfung. Er betont die Sichtweise, dass Kriminalitätskontrolle und Kriminalpolitik immer noch Teil einer auf soziale Gerechtigkeit orientierten Sozialpolitik sind und es nicht allein darum geht, gefährliche Individuen zu kontrollieren. Diese liberale Kriminalpolitik ist weitgehend auch als Nebenprodukt des Wohlfahrtsstaats in einer Wohlstandsgesellschaft und einer konsensorientierten, korporatistischen politischen Kultur anzusehen. Diese gesellschaftsstrukturellen Bedingungen haben eine am Toleranzgedanken orientierte Politik ermöglicht und den Ausbau funktionierender Alternativen zur Freiheitsstrafe gefördert. In gleicher Weise sind das Vertrauen der Bevölkerung und die Anerkennung i. S. v. Legitimität gewachsen. Diese Entwicklung hat ihrerseits die Versuchung oder Neigung des Staats zu symbolischen (repressiven) Aktionen reduziert. Dadurch wurde eine Normakzeptanz und -befolgung basierend auf Legitimitätsüberzeugungen anstatt

---

41 So zeigt beispielsweise der Beitrag über Finnland von Lappi-Seppälä in diesem Band (Kapitel 8), wie ein einzelnes Land „gegen die Strömung schwimmen“ kann, wenn andere Länder sich in die entgegengesetzte Richtung einer härteren Bestrafung und eines Ausbaus des Gefängniswesens bewegen.

auf Angst vor Strafe bzw. Abschreckung gefördert. Weitere Faktoren, die die skandinavische „Milde“ erklären können, sind mit dem starken Einfluss von Experten, einer (ziemlich) moderaten und sensiblen Medienlandschaft und einer relativ starken demographischen Homogenität dieser Länder verbunden.

Allerdings werfen die Veränderungen der letzten 5-10 Jahre auch in den skandinavischen Ländern unvermeidliche Fragen auf. Ist es mit der skandinavischen „Milde“ nunmehr vorbei, wie sind diese Veränderungen einzuschätzen und sind sie mehr das Resultat externer Faktoren bzw. Bedingungen oder eher veränderter kriminalpolitischer Auffassungen? Und: Wie werden sich die Dinge in der Zukunft weiterentwickeln? Im Folgenden können nur einige wenige und vorsichtige Antworten versucht werden.

Jede generelle Einschätzung komplizierter Phänomene wie der Kriminalpolitik, noch dazu bezogen auf verschiedene Länder, beinhaltet das Risiko, entweder falsch, irreführend oder trivial zu sein. Auch verliert der Faktor „Gebrauch von Freiheitsentzug“ an Validität, wenn wir unser Bild genauer fokussieren. Ferner müssen qualitative Indikatoren einbezogen werden, die ihrerseits mehr Raum für die Interpretation geben. Dennoch: Die Hauptschlussfolgerung wird durch eine breite empirische Evidenz gestützt. Wenn wir Skandinavien als Ganzes betrachten, so ist die Kriminalpolitik offensiver geworden, stärker politisiert und offener (bzw. anfälliger) für die Sichtweise und Stimmen der Medien. Es gibt inzwischen mehr abweichende und entgegengesetzte Meinungen, mehr involvierte Akteure und weniger Übereinstimmung in Grundsatzfragen. Ein Ergebnis dieser Entwicklung ist, dass sich die Bedeutung strafrechtlichen Expertenwissens vermindert hat und teilweise die alltagstheoretische Sichtweise von einflussreichen Interessengruppen und Politikern selbst stärker in den Vordergrund getreten ist. Die Erweiterung der Europäischen Union und die politischen Bestrebungen zur Harmonisierung der Strafrechtsgesetzgebung in den EU-Mitgliedsstaaten ist möglicherweise der signifikanteste Einzelfaktor, der zu diesen Änderungen beigetragen hat. Er hat die Qualität der Gesetzgebung negativ beeinflusst und zur Verschärfung der strafrechtlichen Sozialkontrolle beigetragen. Dies ist der Hauptgrund, warum die meisten skandinavischen Wissenschaftler politische Versuche der Harmonisierung des Strafrechts kritisiert und abgelehnt haben.<sup>42</sup>

Wie tief- und weitgehend sind diese Veränderungen? Betrachtet man die Gefangenenraten, wäre es angesichts eines Zuwachses von ca. 40% gerechtfertigt, von einem relativ *tiefgreifenden Wandel* zu sprechen. Nach den absoluten

42 Vgl. z. B. Jareborg 1998; Greve 1995; Träskman 1997 und Nuotio 2003. Diese Vorbehalte sind in keiner Weise auf die nordischen Länder beschränkt. „Ich befürchte, dass in der aktuellen politischen Debatte, wenn wir zu Übereinkommen über allgemeine Strafrechts- bzw. Bestrafungsprinzipien auf EU-Niveau kommen müssten, eine Verschärfung mit der Verhängung noch längerer Strafen die Folge wäre, ohne dass es eine Diskussion über deren Effizienz oder Berechtigung unter Gerechtigkeitsgesichtspunkten gäbe.“ (Padfield 2004, S. 89).

Gefangenenraten und aus der vergleichenden Perspektive gegenüber anderen europäischen Ländern sieht die Situation bei Raten von 60-65 bis 75-80 pro 100.000 der Wohnbevölkerung weniger alarmierend aus. Auch gibt es Indikatoren dafür, dass sich die Gefangenenraten auf diesem neuen Niveau stabilisieren werden, aber wer weiß!

Qualitative Indikatoren würden weitere Nuancierungen des Bildes ermöglichen, aber der generelle Trend bliebe der gleiche. Bei näherer Betrachtung ergeben sich auch eindeutige Unterschiede zwischen den Ländern. Das Ausmaß der Veränderungen würde sich ferner unterschiedlich darstellen, je nachdem welche Quellen benutzt und welche Länder einbezogen werden. Die Antwort auf die Frage, ob die Grundprinzipien einer „rationalen und humanen Kriminalpolitik“ aufgegeben wurden, würde eindeutig „nein“ lauten, wenn man den Bericht der finnischen Strafrechtsreformkommission liest. Wenn man allerdings die Äußerungen der (konservativen) Justizminister in Schweden (insbesondere Anfang der 1990er Jahre), in Finnland (Ende der 1990er Jahre) oder in Dänemark (Anfang der 2000er Jahre) näher betrachtet, würde sich ein anderes Bild ergeben.

Was sind nun die Bereiche, in denen es die einschneidendsten Veränderungen gab? Wenn als Maßstab das Kriterium des „Ausmaßes der Politisierung“ herangezogen wird, so ist die Antwort eindeutig: Drogen, Sexualdelinquenz und Gewalt (in dieser Reihenfolge). In den letzten 25 Jahren wurden mehr als 30 Reformgesetze verabschiedet, um die Kriminalitätskontrolle in diesen drei Bereichen zu verschärfen. In der Drogenpolitik haben die skandinavischen Länder die Gesetzgebung des Nachbarlands mit der (seinerzeit) jeweils härtesten Sanktionspraxis übernommen. Norwegen startete das „Rennen“ in den frühen 1970er Jahren, bald danach folgte Schweden. Unter dem Druck dieser „Achsenmächte“ mussten die anderen skandinavischen Länder folgen. Zuletzt folgte Anfang der 2000er Jahre Dänemark. Diese Spirale der moralischen und populistischen Rhetorik ist trotz der weit verbreiteten Kritik von juristischen, medizinischen und sozialpädagogischen Experten extrem schwer zu durchbrechen.

Die Drogengesetzgebung ist das eindrücklichste Beispiel einer politisierten Strafrechtspolitik und zugleich die offensichtlichste Widersprüchlichkeit in der heutigen skandinavischen Kriminalpolitik. Vergleichbares geschah in den Bereichen der Sexual- und Gewaltdelinquenz. Diesbezügliche Reformen haben den sichtbaren Rangplatz „erfolgreicher politischer Reformprojekte“ insbesondere in Schweden und Dänemark erhalten. Das Strafrecht und seine Verschärfung sind zu einem Thema der Gleichbehandlung der Geschlechter geworden, was die Kritik gegenüber den Strafverschärfungstendenzen politisch sehr erschwert hat. Andere Argumente für die Verschärfung des Strafrechts wurden im Rahmen der Debatten bzgl. der Bekämpfung des Organisierten Verbrechens eingebracht, insbesondere im Hinblick auf Motorradbanden. Diese Abweichungen von der traditionell distanzierten und evidenzbasierten, pragmatischen Strafrechtspolitik haben signifikante praktische Konsequenzen gehabt. Die verschärfte und ausgeweitete Drogenkontrolle ist für mehr als die Hälfte des Zuwachses der Gefan-

genenraten in den skandinavischen Ländern verantwortlich. Drogen- und Gewaltdelikte erklären ca. 75-80% des Zuwachses. Die Bedeutung der politisch und in der Öffentlichkeit im Mittelpunkt des Interesses stehenden Sexualdelikte blieb demgegenüber eher bescheiden.

Die Kriminalpolitik in Skandinavien hat ihr politisches Profil geschärft. Jedoch, *wie* populistisch und *wie* punitiv ist die aktuelle Politik tatsächlich geworden? Erneut hängt die Bewertung stark von den Bezugspunkten ab. Was einem skandinavischen Kommentator als Beispiel einer punitiven staatlichen Reaktion erscheint, mag für Leser aus den USA oder Großbritannien ganz anders erscheinen. Um ein Beispiel zu geben: Die Erhöhung von Strafen für Vergewaltigung um sechs Monate von zwei auf zweieinhalb Jahre mag für Finnland viel sein, jedoch nicht notwendigerweise für andere Länder. Die Schlüsselworte einer „rationalen und humanen Kriminalpolitik“ mögen zwar aus der Rhetorik des politischen Diskurses und offiziellen Verlautbarungen verschwunden sein, jedoch sind Beispiele einer „expressiven“ Kriminaljustiz, von öffentlicher Erniedrigung und die Verweigerung sozialer und politischer Rechte der Beschuldigten oder Verurteilten in den skandinavischen Ländern nach wie vor ganz eindeutig nicht zu erkennen. Das Thema der Verbrechenskontrolle wird auf Regierungsebene mehr als früher diskutiert, jedoch liegt der Schwerpunkt der Debatten auf Fragen der Kriminalprävention, insbesondere im Hinblick auf sozialpolitische und situative Präventionsprogramme, nicht auf der Veränderung des Strafrechts. Das erste nationale Programm zur Gewaltprävention in Finnland aus dem Jahr 2006 legt das Hauptaugenmerk auf Maßnahmen gegen die soziale Marginalisierung einzelner Bevölkerungsschichten und erwähnt strafrechtliche Maßnahmen fast mit keinem Wort.

Es gibt weiterhin Unterschiede im Grad der Politisierung im Vergleich einzelner Länder. Strafrechtliche Fragen haben bei Parlamentswahlen in Schweden und Dänemark eine herausragende Rolle gespielt, waren jedoch völlig absent bei den Präsidentschaftswahlen 2006 in Finnland. Selbst die politischen Systeme scheinen unterschiedlich zu reagieren. Die schwedische politische Landschaft scheint mehr und mehr in zwei gegensätzliche Blöcke aufgeteilt zu sein und nähert sich damit den angelsächsischen bipolaren Strukturen an. In Schweden hat der Justizminister versprochen, bis 2011 1.750 neue Gefängnisplätze zu bauen. Auf ihrer Internetseite verkündet die schwedische Gefängnisverwaltung stolz, dass sie „aktiver als alle anderen europäischen Länder“ neue Gefängnisse baue. In Finnland hat der Finanzminister die Finanzierung des Baus neuer Gefängnisse abgelehnt, folgerichtig hat der Justizminister erklärt, dass die „Kontrolle der Gefangenenraten“ eine der Hauptaufgaben der Legislaturperiode 2007-2011 sei. Es gibt Anzeichen dafür, dass das Thema Gefängnisüberbelegung in der politischen und öffentlichen Debatte erneut als Problem diskutiert werden wird, das hohe Aufmerksamkeit verlangt, zumindest in Finnland. Allerdings haben die Veränderungen in der Zusammensetzung der Akteure im kriminalpolitischen Feld die Situation instabiler werden lassen. Die für lange Zeit vorherrschende Stabilität

und konsistente Politik, für die insbesondere hochrangige Beamte der Justizverwaltungen und Strafrechtsexperten mitverantwortlich waren, hat sich abgeschwächt und im gegenwärtigen Zeitpunkt formulierte Pläne zur Reduzierung der Gefangenraten mögen schon nächstes Jahr Makulatur sein. Dennoch ist es wohl zu pessimistisch, das „Ende des Einflusses von Expertenwissen in der Kriminalpolitik“ zu verkünden. Einer der großen kulturellen Fortschritte in der Politik (nicht so sehr in der Kriminalpolitik) war es, sich zunehmend auf empirisches Wissen im Rahmen der sozialpolitischen und sonstigen politischen Planung zu stützen. Alle grundlegenden politischen Planungen – beginnend mit den Regierungsvorhaben – definieren empirisches Wissen und evidenzgestützte Maßnahmen als Schlüsselfaktoren, auf denen die Entwicklung eines „wettbewerbsorientierten Wohlfahrtsstaats“ gegründet sein müsse. Die Errichtung von Infrastrukturen, die „soziale und technologische Innovationen fördern“, ist das „Mantra“ der heutigen skandinavischen Regierungen. Kein Zweifel, die Autoren dieser Programme haben anderes als eine „rationale und humane Kriminalpolitik“ im Sinn. Jedoch mag die generelle Ausrichtung, eine evidenzgestützte Politik betreiben zu wollen, die Basis für Forderungen sein, dass die gleiche Logik auch für die Kriminalpolitik gelten muss.

Ist das Glas halb voll oder halb leer? Trotz der jüngsten kriminalpolitischen Veränderungen gibt es dennoch Raum für Optimismus. Insgesamt sind die Gefangenraten immer noch relativ niedrig. Auch ist der von vielen anderen Strafrechtssystemen eingeschlagene Weg weder unausweichlich noch unumkehrbar. Die sozialen, politischen, ökonomischen und kulturellen Hintergrundbedingungen, die die „Masseneinsperrungspolitik“ in den USA und den enormen Anstieg der Gefängnisbelegung in Großbritannien erklären, sind in keinem der skandinavischen Länder gegeben. Die soziale und ökonomische Grundsicherung in den skandinavischen Wohlfahrtsstaaten funktioniert immer noch als soziales Sicherungssystem für eine tolerante Kriminalpolitik. Richter und Staatsanwälte sind und bleiben unabhängige Lebenszeitbeamte mit einer juristisch-professionellen Grundhaltung und Ausbildung. Die politische Kultur ermutigt nach wie vor Aushandlungsprozesse und legt Wert auf Expertenmeinungen (zumindest kann man darauf hoffen).

Glücklicherweise ist dies nicht nur eine Sache der Hoffnung. In einer politischen Kultur, die im Allgemeinen die rationale, pragmatische und verantwortungsbewusste Argumentation wertschätzt, kann einiges bewirkt werden. Man muss insoweit die Vorbedingungen einer rationalen Kriminalpolitik im Kampf gegen populistische Strömungen durch die Bereitstellung von mehr und besserer (evidenzbasierter) Information für Politiker, Praktiker und die Öffentlichkeit verbessern. Man sollte ferner die normalen Regeln der politischen Verantwortlichkeit auch im strafrechtspolitischen Diskurs anwenden. In keinem anderen Bereich des politischen Lebens können Programme und Vorschläge ohne eine Abschätzung von Kosten, Nutzen und möglichen Alternativen gemacht werden. Warum sollte dies aber in der Kriminalpolitik erlaubt werden, wo politische Ent-

scheidungen u. U. tiefgreifende Eingriffe in gesetzliche, u. U. verfassungsrechtliche (Grund-)Rechte von Bürgern bedeuten und zudem immense Kosten verursachen? Ferner sollte man den Vorteil der Tatsache ausnutzen, dass in der Politik allgemein eine Abscheu vor populistischen Tendenzen und Punkten mit zynischen Äußerungen vorherrscht, wenn diese offensiv vorgebracht werden. Die Zurschaustellung populistischer Meinungen, von Übervereinfachungen und von falschen Versprechen sowie die zweifelhaften Wertorientierungen populistischer Vorschläge geben den Vertretern einer rationalen Kriminalpolitik wichtige intellektuelle Waffen in die Hand, um entsprechenden populistischen Tendenzen durch rationale Aufklärung wirksam zu begegnen.

Diejenigen skandinavischen Politiker, die einerseits den traditionellen Werten des Wohlfahrtsstaats verpflichtet sind, gleichzeitig aber versucht sind, der starken („kraftmeierischen“) Rhetorik und den machtvollen Gesten angelsächsischer Kriminalpolitik zu erliegen, sind in einem Dilemma: Wenn wir in allen anderen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens eine Politik verteidigen, die auf sozialer Gleichbehandlung, voller bürgerschaftlicher Partizipation aller, Solidarität sowie Achtung von Vernunft und Humanität basiert, warum sollten wir uns dann für eine Kriminalpolitik entscheiden und diese durchsetzen, die genau diese Werte so gering schätzt? Die Vorbeugung von Verbrechen kann nicht die Antwort sein, denn hierzu gibt es deutlich bessere, kostengünstigere, effektivere und humanere Lösungen, um die Bevölkerung vor den Bedrohungen durch Kriminalität zu schützen, als durch eine repressivere Kriminalpolitik.

## Literatur

- Andenaes, J.* (1974): *Punishment and Deterrence*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Beckett, K., Western, B.* (2001): *Governing social marginality: Welfare, incarceration, and the transformation of state policy*. In: Garland, D. (Hrsg.): *Mass Imprisonment. Social Causes and Consequences*. London u. a.: Sage Publications, S. 35-50.
- Blumstein, A., Tonry, M., van Ness, A.* (2005): *Cross-National Measures of Punitiveness*. In: Tonry, M., Farrington, D. P. (Hrsg.): *Crime and Punishment in Western Countries, 1980-1999*. *Crime and Justice: A Review of Research*, Bd. 33. Chicago: The University of Chicago Press, S. 347-378.
- Bondeson, U.* (2005): *Levels of punitiveness in Scandinavia: Description and explanations*. In: Pratt, J., Brown, D., Brown, M., Hallsworth, S., Morrison, W. (Hrsg.): *The New Punitiveness. Trends, theories, perspectives*. Cullompton: Willan Publishing, S. 189-200.
- Caplow, T., Simon, J.* (1999): *Understanding Prison Policy and Population Trends*. In: Tonry, M., Petersilia, J. (Hrsg.): *Prisons*. *Crime and Justice: A*



- Review of Research, Bd. 26. Chicago: The University of Chicago Press, S. 63-120.
- Castles, F.* (2004): *The Future of the Welfare State. Crisis Myths and Crisis Realities.* Oxford: Oxford University Press.
- Cavadino, M., Dignan, J.* (2006): *Penal Systems. A Comparative Approach.* 2. Aufl., London u. a.: Sage Publications.
- Christie, N.* (2000): *Crime control as industry: Towards Gulags Western Style.* 3. Aufl., London: Routledge.
- Downes, D.* (1982): *The Origins and Consequences of Dutch Penal Policy since 1945.* *British Journal of Criminology* 22, S. 325-362.
- Downes, D., Hansen, K.* (2006): *Welfare and Punishment in Comparative Perspective.* In: Armstrong, S., McAra, L. (Hrsg.): *Perspectives on Punishment: The Contours of Control.* Oxford: Oxford University Press, S. 101-118.
- Esping-Andersen, G.* (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism.* Cambridge: Polity Press.
- European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (2003): Den Haag: WODC.
- Falck, S., von Hofer, H., Storgaard, A.* (2003): *Nordic Criminal Statistics 1950-2000.* Department of Criminology. Stockholm University. Report 2003.
- Fukuyama, F.* (1996): *Trust. The Social Virtues and the Creation of Prosperity.* New York: Free Press Paperbacks Book.
- Garland, D.* (1996): *The limits of the sovereign state: Strategies of crime control in contemporary society.* *British Journal of Criminology* 36, S. 445-471.
- Garland, D.* (2001): *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society.* Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Garland, D.* (2005): *Capital punishment and American culture.* *Punishment & Society. The International Journal of Penology* 7, S. 347-376.
- Garland, D.* (2007): *Death, denial, discourse: On the forms and functions of American capital punishment.* In: Downes, D., Rock, P., Chinkin, K., Gearlty, C. (Hrsg.): *Crime, Social Control and Human Rights. From moral panics to states of denial. Essays in honour of Stanley Cohen.* Cullompton: Willan Publishing, S. 136-156.
- Gatti, U., Tremblay, R., Larocque, D.* (2003): *Civic Community and juvenile delinquency.* *British Journal of Criminology* 43, S. 22-40.
- Green, D.* (2004): *Repairing Damaged Democracy? Toward an improved model of public consultation in penal policy making.* ASC Paper Draft. Nashville 19.11.2004.

- Greenberg, D. F.* (1999): Punishment, Division of Labor, and Social Solidarity. In: Laufer, W. S., Adler, F. (Hrsg.): *The Criminology of Criminal Law. Advances in Criminological Theory*, Bd. 8. Piscataway: Transaction Publishers, S. 283-361.
- Greenberg, D. F.* (2001): *Novos ordo saeculorum? A commentary on Downes, and on Beckett and Western.* In: Garland, D. (Hrsg.): *Mass Imprisonment. Social Causes and Consequences.* London u. a.: Sage Publications, S. 70-81.
- Greve, V.* (1995): *European Criminal Policy: Towards Universal Laws?* In: Jareborg, N. (Hrsg.): *Towards Universal Laws: Trends in National, European and International Lawmaking.* Uppsala: Iustus, S. 91-116.
- Hicks, A., Kenworthy, L.* (1998): *Cooperation and Political Economic Performance in Affluent Democratic Capitalism.* *American Journal of Sociology* 103, S. 1631-1672.
- von Hirsch, A., Ashworth, A.* (2005): *Proportionate Sentencing.* Oxford: Oxford University Press.
- von Hofer, H.* (2003): *Prison populations as Political Constructs: The Case of Finland, Holland and Sweden.* *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 4, S. 21-38.
- Huber E., Ragin, C., Stephens, J., Brady, D., Beckfield, J.* (2004): *Comparative Welfare States data Set.* Northwestern University, University of North Carolina, Duke University and Indiana University.
- Hudson, B.* (2003): *Justice in the Risk Society.* London u. a.: Sage Publications.
- Jareborg, N.* (1995): *What Kind of Criminal Law Do We Want?* In: Snare, A. (Hrsg.): *Beware of Punishment. On the Utility and Futility of Criminal Law.* *Scandinavian Studies in Criminology*, Bd. 14. Oslo: Pax Forlag, S. 17-36.
- Jareborg, N.* (1998): *Corpus Juris,* *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab* 1998, S.255-270.
- Johnson, D.* (2008): *Japanese Punishment in Comparative Perspective.* *Japanese Journal of Sociological Criminology*33, S. 46-66.
- Kaasa, A., Parts, E.* (2008): *Individual-level determinants of social capital in Europe. Differences between country groups.* *Acta Sociologica*, S. 145-168.
- Killias, M.* (1986): *Power Concentration, Legitimation Crisis and Penal Severity: A Comparative Perspective.* *International Annals of Criminology* 24, S. 181-211.
- Kubrin, C., Weizer, R.* (2003): *New directions in social disorganization theory.* *Journal of Research in Crime and delinquency* 40, S. 347-402.

- Kyvsgaard, B.* (2001): Penal Sanctions and the use of imprisonment in Denmark. In: Tonry, M. (Hrsg.): Penal Reform in Overcrowded Times. Oxford: Oxford University Press, S. 115-118.
- Lappi-Seppälä, T.* (1996): Reparation in Criminal Law. Finnish National Report. In: Eser, A., Walther, S. (Hrsg.): Wiedergutmachung im Strafrecht. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, S. 317-420.
- Lappi-Seppälä, T.* (2001): Sentencing and Punishment in Finland: The Decline of the Repressive Ideal. In: Tonry, M., Frase, R. (Hrsg.): Punishment and Penal Systems in Western Countries. Oxford: Oxford University Press, S. 92-150.
- Lappi-Seppälä, T.* (2007): Penal Policy in Scandinavia. In: Tonry, M. (Hrsg.): Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective. Crime and Justice. Bd. 36. Chicago: The University of Chicago Press, S. 217-295.
- Lappi-Seppälä, T.* (2008): Trust, Welfare, and Political Culture: Explaining Difference in National Penal Policies. In: Tonry, M. (Hrsg.): Crime and Justice: A Review of Research, Bd. 37. Chicago: The University of Chicago Press, S. 313-387.
- Lijphart, A.* (1998): Consensus and consensus democracy: Cultural, structural, functional, and rational-choice explanations. *Scandinavian Political Studies* 21, S. 99-108.
- Lijphart, A.* (1999): Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries. New Haven, London: Yale University Press.
- Mayhew, P., van Kesteren, J.* (2002): Cross-national attitudes to punishment. In: Roberts, J. V., Hough, M. (Hrsg.): Changing Attitudes to Punishment. Public opinion, crime and justice. Cullompton: Willan Publishing, S. 63-92.
- Nuotio, K.* (2003): Reasons for Maintaining the Diversity. In: Delmas-Marty, M., Giudicelli-Delage, G., Lambert-Abdelgawad, É. (Hrsg.): L'Harmonisation des Sanctions Pénales en Europe. Paris: Société de Legislation Comparé, S. 465-471.
- Padfield, N.* (2004): Harmonising of Sentencing: Will it encourage a Principled Approach? In: Aromaa, K., Nevala, S. (Hrsg.): Crime and Crime Control in an Integrated Europe, Helsinki: Heuni Publications No. 44, S. 85-91.
- Pratt, J., Clark, M.* (2005): Penal populism in New Zealand. *Punishment & Society. The International Journal of Penology* 7, S. 303-322.
- Roberts, J. V.* (2004): The Virtual Prison. Community Custody and the Evolution of Imprisonment. Cambridge Studies in Criminology. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roberts, J. V., Stalans, L. J., Indermaur, D., Hough, M.* (2003): Penal Populism and Public Opinion. Lessons from five countries. Oxford: Oxford University Press.

- Ross, A.* (1975): *On Guilt, Responsibility and Punishment*. Berkeley: University of California Press.
- Rothstein, B.* (1998): *Just institutions matter: The Moral and Political Logic of the Universal Welfare State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ruddell, R.* (2005): Social disruption, state priorities, and minority threat. A cross-national study of imprisonment. *Punishment & Society*. The International Journal of Penology 7, S. 7-28.
- Ryan, M.* (2003): *Penal Policy and Political Culture in England and Wales. Four Essays on Policy and Process*. Winchester: Waterside Press.
- Simon, J.* (2007): *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford: Oxford University Press.
- Sutton, J.* (2004): The Political Economy of Imprisonment in Affluent Western Democracies 1960-1990. *American Sociological Review* 69, S. 170-189.
- Tham, H.* (2001): Law and order as a leftist project? *Punishment & Society*. The International Journal of Penology 3. S. 409-426.
- Tham, H.* (2005): *Imprisonment and Inequality*. Stockholm: Stockholm University. Department of Criminology. Vortrag bei der 5<sup>th</sup> Annual Conference of the European Society of Criminology, Krakau, 31.8-3.9.2005. (Unveröff. Ms.).
- Tonry, M.* (2004): *Thinking about Crime. Sense and sensibilities in American penal culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Tonry, M.* (2007): Determinants of Penal Policies. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective*. Crime and Justice. Bd. 36. Chicago: The University of Chicago Press, S. 1-48.
- Träskman, P.-O.* (1997): "Corpus Juris" – Ett frestande eller ett främmande förslag till en enhetlig europeisk rättsfär? *Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab* 1997, S. 262-277
- Tyler, T.* (2003): Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime and Justice. A Review of Research*, Bd. 30. Chicago: The University of Chicago Press, S. 283-357.
- van Kesteren, J., Mayhew, P., Nieuwbeerta, P.* (2000): *Criminal Victimization in seventeen Industrialised Countries*. WODC Report No. 187/2000.
- Victor, D.* (1995): Politics and the penal System – A Drama in Progress. In: Snare, A. (Hrsg.): *Beware of Punishment. On the Utility and Futility of Criminal Law*. Scandinavian Studies in Criminology 14. Oslo: Pax Forlag, S. 68-88.
- Vogel, J.* (1997): *Living Conditions and Inequality in the European Union: Working Document*. Eurostat: Population and Social Conditions, E/1997-3, Luxembourg.

- Walmsley, R.* (2005): World prison Population List. 6. Aufl., London: Kings College.
- Westefelt, L., Estrada, F.* (2005): International Crime Trends: Sources of Comparative Crime Data and Postwar Trends in Western Europe. In: Sheptycki, J., Wardak, A. (Hrsg.): Transnational and Comparative Criminology in a Global Context. London: Cavendish Publishing, S. 19-48.
- Wilkins, L. T.* (1991): Punishment, Crime & Market Forces. Dartmouth: Aldershot.

# Gefangenenraten und Kriminalpolitik in Europa: Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

*Frieder Dünkel, Tapio Lappi-Seppälä,  
Christine Morgenstern, Dirk van Zyl Smit*

## 1. Gefangenenraten als gesellschaftliches Problem

Die englische *Bill of Rights* von 1689 verbot „*excessive bail*“, „*excessive fines*“ und „*cruel and unusual punishments*“; im Jahr 1766 schrieb *Beccaria* unter Bezugnahme auf *Montesquieu*: „Jede Strafe, die nicht aus unausweichlicher Notwendigkeit folgt, ist tyrannisch“<sup>1</sup> und die französische Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 folgte diesem Postulat, als sie in Art. 8 fest schrieb: „Das Gesetz soll nur Strafen festsetzen, die unbedingt und offenbar notwendig sind,...“. *Churchill* sprach sich in einer viel zitierten Rede im Jahr 1910 für die „gelassene und leidenschaftslose Anerkennung der Rechte des Angeklagten und sogar des verurteilten Straftäters“<sup>2</sup> aus und bezeichnete gleichzeitig den Umgang einer Gesellschaft mit Verbrechen und Verbrechern als einen der zuverlässigsten Maßstäbe für den Stand ihrer Zivilisation. Dies, was Europäer gemeinhin als ihr rechtskulturelles Erbe betrachten und in späteren Dokumenten wie der

---

1 *Beccaria* in der Übersetzung von *Alff* 1966/1998, S. 59. Das Zitat von *Montesquieu*, auf das er sich beruft, lautet: „*La sévérité des peines convient mieux au gouvernement despotique, dont le principe est la terreur, qu'à la monarchie et à la république, qui ont pour ressort l'honneur et la vertu*“, aus „*L'esprit des lois*“, 6. Buch, Kapitel 9.

2 „...*calm and dispassionate recognition of the rights of the accused, and even of the convicted criminal*...“, *Winston Churchill* in seiner Rede vor dem britischen Unterhaus vom 25. Juli 1910, zitiert nach *Lacey* 2008, S. 3.

Europäischen Menschenrechtskonvention und Überzeugungen,<sup>3</sup> dass das Strafrecht an sich so sparsam wie möglich eingesetzt und die Freiheitsstrafe im Sanktionensystem die *ultima ratio* sein müsse, konkretisiert haben,<sup>4</sup> führt offenbar zu sehr unterschiedlichen Konsequenzen. Wie in *Kap. 1* bereits dargestellt, könnte man diese Konsequenzen, d. h. die konkrete rechtliche und kriminalpolitische Ausgestaltung der Reaktionen des Staates auf Kriminalität, anhand einer Reihe von Indikatoren untersuchen. Wir haben uns hier – wie ebenfalls oben schon dargelegt – auf die Gefangenenraten konzentriert, weil sie (in Staaten ohne Todesstrafe) auf die schärfste denkbare Weise in die Rechte derjenigen eingreifen, die von ihr betroffen sind; weil sich bei einem massenhaften Gebrauch der Freiheitsstrafe die Folgen für die Betroffenen z. B. durch Gefängnisüberfüllung potenzieren; und vor allem, weil Gefangenenraten gewissermaßen das sichtbare Endprodukt der gesamten Kriminalpolitik darstellen.

Im vorliegenden abschließenden Kapitel soll der Versuch unternommen werden, die Befunde aus den Landesberichten und den übergreifend analysierenden Kapiteln zusammenzufassen und Antworten zu finden auf die Frage: Wie kann man Gefangenenraten beeinflussen? Wo finden wir gute, wo schlechte Beispiele in Europa? Dabei werden wir uns an der in der Einführung bzw. in *Kap. 2* von *von Hofer* vorgestellten Einteilung nach internen, d. h. (straf)rechtsimmanenten, externen sowie vermittelnden Faktoren orientieren. Als aktualisierende Ergänzung zu den Landesberichten sollen jedoch für eine breitere empirische Basis der zusammenfassenden Analyse zunächst die aktuellen Entwicklungen der Gefangenenraten in einer vergleichenden Bestandsaufnahme dargestellt werden. Dies erscheint angezeigt, weil in Anbetracht der Laufzeit des

---

3 Die „gesetzlich vorgeschriebene Weise“, die nach Art. 5 Abs. 1 EMRK Voraussetzung für die Freiheitsentziehung ist, umfasst nicht nur die Strafgesetzlichkeit nach Art. 7 sondern auch, als Ausprägung des fairen Verfahrens sowie der Achtung der Menschenwürde, dass die Freiheitsentziehung *nach den Umständen notwendig sein muss* (EGMR v. 8.6.04, 40905/98 Nr. 51 – *Hafsteinsdottir vs. Island*). Inwiefern hieraus konkrete Folgerungen für die Verhältnismäßigkeit der Länge einer Freiheitsstrafe gezogen werden können bzw. wann die Anordnung einer Freiheitsstrafe an sich unverhältnismäßig ist, ist damit noch nicht geklärt. Die EMRK selbst beschränkt sich hier auf ein Willkürverbot. Andere Empfehlungen des Europarates, die allerdings nicht bindend sind, wie die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze von 2006 und vor allem die Empfehlung zur Gefängnisüberfüllung und Zunahme der Gefangenenpopulation (Rec. (99) 22 of the Committee of Ministers to Member States „*concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation*“) schreiben jedoch ausdrücklich fest, dass die Freiheitsstrafe als letztes Mittel betrachtet werden muss, dass abgestufte ambulante Strafsanktionen zur Verfügung stehen müssen, dass Entkriminalisierung wo immer möglich in Betracht gezogen werden muss etc.

4 Vgl. zu einer grundsätzlichen europäischen Bereitschaft, „*imprisonment as a last resort*“ anzuerkennen, auch *van Zyl Smit/Snacken* 2009, S. 86 ff.

Projekts einige Landesberichte hinsichtlich der Gefangenenraten nicht auf dem aktuellsten Stand sind.

## 2. Empirische Bestandsaufnahme: Gefangenenraten im internationalen Vergleich

### 2.1 Gefangenenraten im Quer- und Längsschnittvergleich

Ungeachtet der oben beschriebenen nahezu einhellig formulierten Zielsetzung, dass Freiheitsentzug Ausnahmecharakter haben und letztes Mittel bei schweren Gewalttaten oder wiederholten Straftaten bleiben muss, wird im internationalen Querschnittsvergleich deutlich, dass Gefangenenraten (sowohl bezüglich verurteilter Gefangener wie von Untersuchungsgefangenen) erheblich variieren. Die sehr hohen Gefangenenraten in den USA und Russland (im Jahr 2009 760 in den USA bzw. in Russland 618 Gefangene pro 100.000 der Bevölkerung) stehen dabei sehr viel moderateren Raten in Europa gegenüber. Bei Betrachtung der jeweils nationalen Gefangenenraten darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass auch innerhalb eines Landes, vor allem wenn es sich um föderale Strukturen wie in Deutschland oder in den USA handelt, erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Regionen oder Bundesstaaten auftreten (vgl. für die USA<sup>5</sup> schon *Zimring/Hawkins* 1993, S. 137 ff. und für Deutschland *Dünkel/Morgenstern* sowie *Villmow/Gericke/Savinsky* in diesem Band). In Deutschland schwankte die Gefangenenrate z. B. im Jahr 2006 zwischen 56 in Schleswig-Holstein und 157 in Berlin.

Im hier vor allem interessierenden europäischen Vergleich variierten die Gefangenenraten im Jahr 2009 zwischen 55 pro 100.000 der Bevölkerung in Island und 618 in Russland. Man kann auf der einen Seite Länder unterscheiden mit sehr niedrigen Gefangenenraten (bis zu 80 pro 100.000 der Bevölkerung) wie Island (55), Slowenien (65), oder die Schweiz (76) und die skandinavischen Länder (Dänemark, 66; Finnland, 67; Norwegen, 70; Schweden, 74). Es folgt eine Gruppe von Ländern mit bis zu 100 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung. Hierunter fallen die meisten westeuropäischen Länder (Irland, 85; Deutschland, 88; Belgien, 94; Frankreich, 96; Österreich, 99). Eine weitere Gruppe von Ländern mit einer Gefangenenrate zwischen 100 und 170 pro 100.000 der Bevölkerung bilden England/Wales (154), Italien (107), die Niederlande (100), Portugal (105), Schottland (149) und Spanien (164) sowie einige

---

5 In den USA gab es 2004 Bundesstaaten wie Maine (148), Minnesota (171) und Rhode Island (175) mit eher „europäisch“ anmutenden Gefangenenraten, am anderen Ende der Skala fanden sich jedoch bevölkerungsreiche Staaten wie Texas (694) und Mississippi (694). Louisiana mit 816 Gefangenen pro 100.000 hielt die weltweite Spitzenposition (alle Daten *Bureau of Justice Statistics* 2010).



wenige osteuropäische Länder: Bulgarien (124), die Slowakei (151) und Ungarn (152). Schließlich ist eine Ländergruppe auszumachen, die ausschließlich die mittel- und osteuropäischen Länder umfasst, mit Gefangeneneraten, die mehr als doppelt bis dreifach so hoch liegen wie der westeuropäische Durchschnitt. Hierunter fallen Tschechien mit 210, Polen mit 224, die baltischen Staaten mit 273 pro 100.000 der Bevölkerung in Estland, 319 in Lettland und 234 in Litauen sowie die Ukraine mit 314. „Spitzenreiter“ sind Weißrussland mit 385 und die Russische Föderation mit 618 Gefangenen pro 100.000 der Bevölkerung (vgl. Tab. 1 und Abb. 1, 2a, 2b sowie 3).

**Tabelle 1: Straf- und Untersuchungsgefangene im europäischen Vergleich**

	Stichtag	Gefangenenerate (pro 100.000 der Wohnbevölkerung)	Anteil von Untersuchungsgefangenen (%)	Inhaftierungsrate (Inhaftierungen pro 100.000 der Wohnbevölkerung (2006) <sup>6</sup> )	Indikator für die durchschnittliche Inhaftierungszeit (Monate) (2006)
Albanien	01.06.2008	159	39,0	-	-
Belgien	01.03.2009	94	35,0	156,2	7,0
Bosnien/Herzegowina	30.04.2008	67	19,4	-	6,0
Bulgarien	01.01.2009	124	10,4	477,3	-
Dänemark	20.06.2009	66	35,5	348,6	2,5
Deutschland	31.08.2009	88	15,5	142,8	8,0
England/Wales	27.11.2009	154	15,7	367,2	-
Estland	01.01.2009	273	27,1	-	-
Finnland	16.05.2009	67	17,2	139,2	6,2

6 Die Zahlen über Inhaftierungsraten und die durchschnittliche Länge der Inhaftierungszeit sind allerdings nur bedingt aussagekräftig, da es offensichtlich unterschiedliche Zählweisen im Hinblick auf Untersuchungsgefangene, Ersatzfreiheitsstrafen Verbüßende und Personen unter elektronischer Überwachung gibt. So gelangte *Kristoffersen* für die skandinavischen Länder zu von der vorliegenden Tabelle abweichenden Werten: für Dänemark: 6,2 anstatt 2,5; für Finnland 9,3 anstatt 6,2; für Island 9,0 anstatt 3,8; für Norwegen 4,9 anstatt 3,3 und für Schweden 8,2 anstatt 3,4 Monate, vgl. <http://www.krus.no/no/Nyheter/2010/Nordisk-statistikk-2004-2008/>.

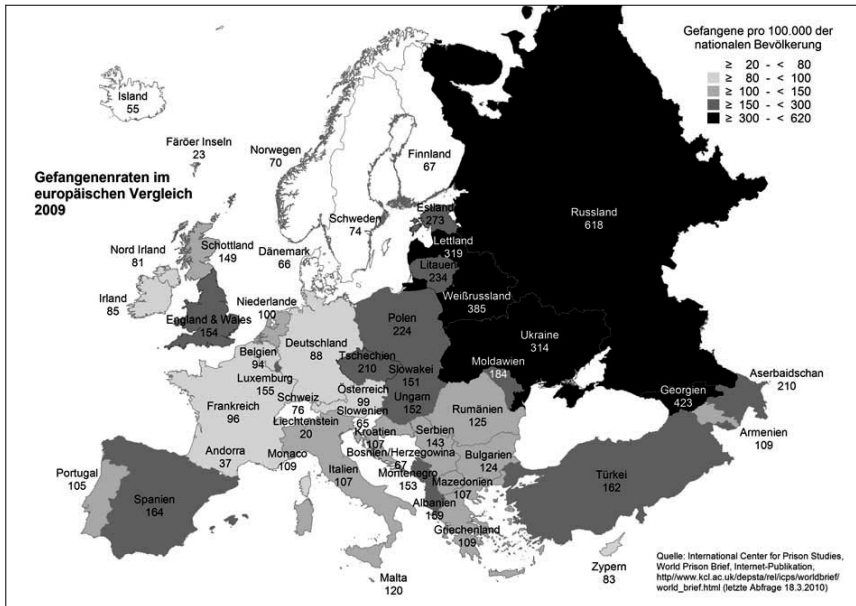
	Stichtag	Gefangenrate (pro 100.000 der Wohnbevölkerung)	Anteil von U- Gefangenen (%)	Inhaftierungs- rate (Inhaftie- rungen pro 100.000 der Wohnbevölke- rung (2006) <sup>6</sup>	Indikator für die durch- schnittliche Inhaftierungs- zeit (Monate) (2006)
Frankreich	01.07.2008	96	27,7	136,2	8,2
Georgien	01.01.2009	423	16,1	-	-
Griechenland	01.11.2008	109	28,6	-	-
Irland	05.06.2009	85	20,0	302	3,3
Island	01.09.2009	55	14,3	108,2 (2005)	3,8
Italien	30.09.2009	107	48,3	156	-
Kroatien	01.01.2009	107	28,6	292,8 (2005)	2,9
Lettland	01.07.2009	319	27,5	82,6	-
Litauen	01.01.2008	234	12,1	299,3	9,1
Luxemburg	01.09.2007	155	42,0	236,1	8,0
Malta	01.11.2009	120	35,2	154,9 (2005)	-
Mazedonien	01.03.2008	107	15,9	358,2 (2005)	3,4
Moldawien	31.12.2009	184	19,1	631,2 (2005)	9,4
Montenegro	01.01.2008	153	31,5	-	-
Niederlande	31.08.2008	100	34,7	272,0	4,1
Nordirland	30.11.2009	81	34,3	279,9 (2005)	2,2 (2005)
Norwegen	01.05.2009	70	23,7	260,9	3,3
Österreich	01.05.2009	99	23,2	163,4	8,5
Polen	31.10.2009	224	11,6	251,2	10,8
Portugal	01.12.2009	105	19,5	54,3	26,5
Rumänien	24.11.2009	125	12,1	64,2	32,1
Russland	01.11.2009	618	15,6	478,4 (2005)	-
Schottland	04.12.2009	149	17,3	828,5	2,0
Schweden	01.10.2008	74	20,0	259,2	3,4
Schweiz	03.09.2008	76	40,2	696,3	1,4
Serbien	01.03.2009	143	28,6	270,4	-

	Stichtag	Gefangen- enrate (pro 100.000 der Wohnbe- völkerung)	Anteil von U- Gefange- nen (%)	Inhaftierungs- rate (Inhaftie- rungen pro 100.000 der Wohnbevölke- rung (2006) <sup>6</sup>	Indikator für die durch- schnittliche Inhaftierungs- zeit (Monate) (2006)
Slowakei	01.01.2009	151	19,0	110,2	-
Slowenien	01.09.2008	65	22,2	129,2	5,9
Spanien	27.11.2009	164	21,2	84,2	17,2
Tschechien	25.11.2009	210	11,1	181,6	-
Türkei	31.10.2009	162	51,9	126,5	12,0
Ukraine	01.04.2009	314	24,5	-	-
Ungarn	30.06.2009	152	28,8	217	9,4
Weißrussland	01.06.2009	385	17,7	-	-
Zypern	31.08.2008	83	15,4	308,3	2,9 (2001)

Quellen: Gefangeneneraten: *International Center for Prison Studies*, World Prison Brief, [http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/world\\_brief.html](http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/world_brief.html) (letzte Abfrage 18.3.2010); Inhaftierungsraten: *Council of Europe* (Hrsg.), *Annual Penal Statistics – SPACE I – 2007*, Strasbourg 2009, S. 66-70.

Die vom Europarat und vom King's College, *International Center for Prison Studies*, in London (siehe Quellenangabe bei *Tab. 1*) recherchierten und veröffentlichten Daten verdeutlichen, dass in den letzten 15 Jahren die Gefangeneneraten in den meisten westeuropäischen Ländern angestiegen sind (vgl. *Abb. 2a* und *2b*).<sup>7</sup> Besonders starke Zuwachsraten sind für die Niederlande, Portugal, Griechenland und Spanien erkennbar, wo sich die Gefangenenerate seit 1984 jeweils mehr als verdoppelt bis nahezu vervierfacht hat. In den Niederlanden stieg die Gefangenenerate im Zeitraum von 1984-2006 von 31 auf 128 (sank bis 2008 allerdings auf 100), in Portugal von 69 auf 147 (1998) mit einem Rückgang auf 103 im Jahr 2008. In Spanien stieg die Gefangenenerate unaufhaltsam von 38 auf zuletzt 164 (2009). Eine dramatische Zunahme der Gefangenen-  
zahl gab es auch in Griechenland: Von einem Niveau, das Anfang der 1980er Jahre ähnlich niedrig wie in den Niederlanden und den skandinavischen Staaten lag, kletterte die Gefangenenerate stetig bis auf 109 im Jahr 2008.

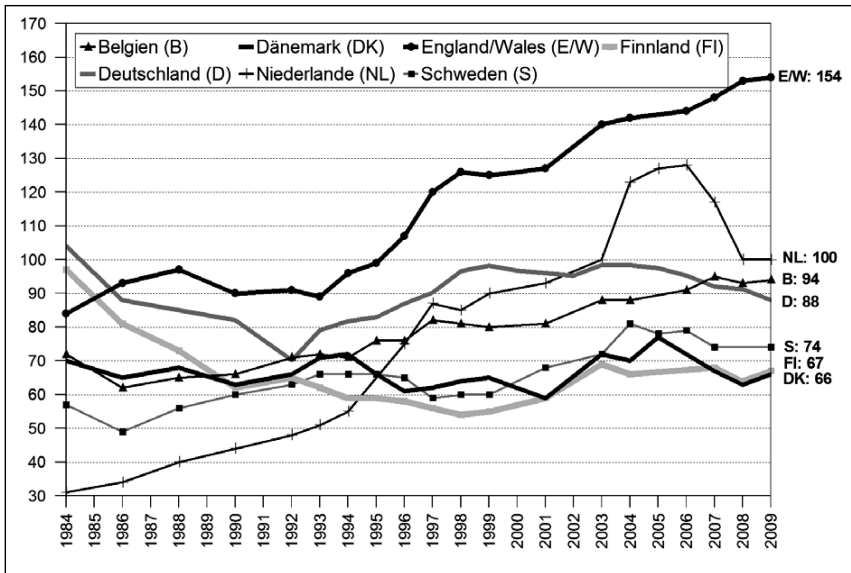
7 Vgl. für den Zeitraum 1983-2002 schon von *Hofer* 2004, S. 197 ff.

**Abbildung 1: Gefangeneneraten in Europa 2008/2009**

Demgegenüber sind die Gefangeneneraten in den skandinavischen Ländern weitgehend stabil geblieben. Finnland hat sogar seine Gefängnispopulation – begleitet von verschiedenen Gesetzesreformen – von 190 im Jahr 1950 auf 110 im Jahr 1977 und 54 im Jahr 1999 erheblich reduzieren können. 2008 lag die Gefangenenerate bei 64 (vgl. *Tab. 1* und *Abb. 2b*).

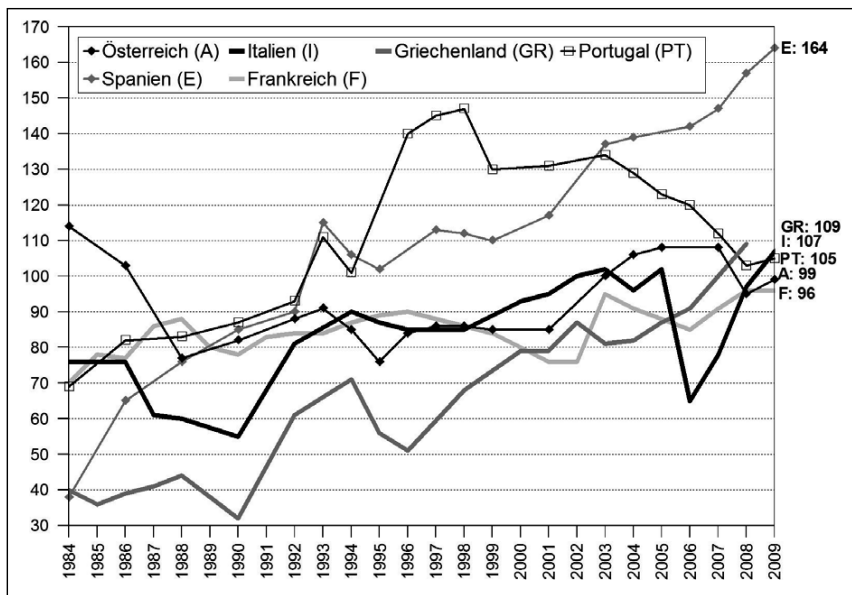
Beachtliche Zuwachsraten von bis nahezu 50% bzw. 70% weisen auch Belgien (seit 1986), und England/Wales (seit 1993) auf. Italien verzeichnet insgesamt ebenfalls einen deutlich nach oben weisenden Trend. Regelmäßige Amnestien, zuletzt eine umfangreiche im Jahr 2006, brachten allenfalls eine kurzfristige Entlastung und konnten ihn nicht aufhalten. Bemerkenswert ist die Steigerung der Rate von 78 im Jahr 2007 auf 107 im Jahr 2009. Daraus resultiert insbesondere auch eine drastische Überbelegung (vgl. sogleich unten). In Deutschland nahm die stichtagsbezogene Gefangenenerate in den 1980er Jahren von 104 auf 81 ab, stieg aber seit Mitte der 1990er Jahre deutlich an, vorübergehend sogar auf 98. Im Zeitraum nach 2003 ist die Gefangenenerate in Deutschland aber wieder auf 88 pro 100.000 der Wohnbevölkerung gesunken. Eine vergleichbare Entwicklung gibt es in Österreich.

**Abbildung 2a: Entwicklung der Gefangenenraten in Westeuropa (Nord) 1984-2009**



Quelle: International Center for Prison Studies, Council of Europe (SPACE und Penological Bulletin).

**Abbildung 2b: Entwicklung der Gefangenenraten in Westeuropa (Süd), 1984-2009**



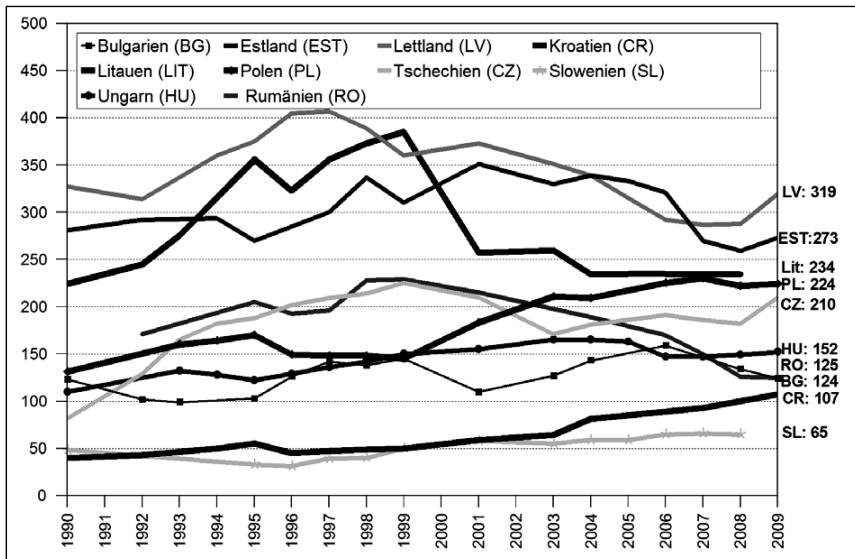
Quelle: *International Center for Prison Studies, Council of Europe (SPACE und Penological Bulletin).*

In einigen mittel- und osteuropäischen Ländern waren nach den politischen und sozialen Umwälzungen Ende der 1980er Jahre die Gefängnisse angesichts weit reichender Amnestien Anfang der 1990er Jahre fast leer (vgl. z. B. Tschechien, hierzu auch *Abb. 3*). Allerdings wuchs die Gefängnispopulation innerhalb kurzer Zeit wieder erheblich an. Jedoch gelang es Ländern wie beispielsweise Bulgarien, Ungarn, Moldawien und Polen (dort allerdings nur bis Ende der 1990er Jahre) die Gefangenenraten auf einem niedrigeren Niveau als in den 1980er Jahren zu stabilisieren, im Falle von Slowenien sogar die Gefängnispopulation deutlich zu reduzieren.

In jüngerer Zeit haben die baltischen Staaten, die Mitte bzw. Ende der 1990er Jahre jeweils auf über 350 Gefangene pro 100.000 der Wohnbevölkerung kamen, durchaus Erfolge beim Abbau von Überbelegung und der Senkung der Gefangenenzahlen erzielt: Das gilt vor allem für Litauen, das seit der Jahrtausendwende (1999: 396) relativ kontinuierlich sinkende Gefangenenraten zu verzeichnen hat (für Anfang 2008 werden 234, d. h. -40% angegeben) und auch für Estland, das sehr viel später, jedoch ebenfalls deutlich die Rate senken konnte: zuletzt lag sie bei 273 (gegenüber 351 im Jahr 2007, -22%). In Lettland

ist die Rate nach deutlichen Rückgängen zwischen 2001 (373) und 2007 (287; -23%) jüngst wieder angestiegen (auf 319 im Juli 2009, vgl. *Abb. 3*). In Russland gelang es u. a. durch eine weit reichende Amnestie die Vollzugspopulation von 730 im Jahr 1999 auf 548 im Jahr 2004, d. h. um 25% zu reduzieren. Allerdings weist die aktuelle Entwicklung bereits wieder auf einen Belegungsanstieg hin (vgl. *Tab. 1*).

**Abbildung 3: Entwicklung der Gefangeneneraten in mittel- und osteuropäischen Ländern, 1984-2009**



Quelle: *International Center for Prison Studies, Council of Europe* (SPACE und Penological Bulletin).

## 2.2 Methodische Probleme des Vergleichs von Gefangeneneraten

Bevor der Versuch einer zusammenfassenden Erklärung und Bewertung der Entwicklung von Gefangeneneraten angegangen wird, sollen die im einführenden *Kap. 1* unter 2. schon angesprochenen „technische Erklärungen“, wie sie von *Hofer* in *Kap. 2* benannt hat, erwähnt werden. So ist im Hinblick auf die Längsschnittvergleichbarkeit die Datenlage nicht immer ausreichend, wenn man an den unvollständigen und z. T. unterschiedlichen Nachweis von „Gefangenen“, vor allem aber an Änderungen in der Erfassungsmethodik oder der ihr zugrun-

deliegenden Gesetzgebung o. ä. denkt.<sup>8</sup> Besonders im Hinblick auf den Vergleich zwischen den Ländern werden jedoch Probleme durch unterschiedliche rechtliche Rahmenbedingungen deutlich; dies bezieht sich vor allem auf jugendliche Inhaftierte, auf nach Ausländerrecht Inhaftierte, auf psychisch kranke Inhaftierte und auf vorläufig Festgenommene bzw. Untersuchungsgefangene.<sup>9</sup>

So werden in Belgien z. B. Jugendliche in Wohlfahrtseinrichtungen, die in anderen Ländern als Jugendstrafanstalten geführt werden, nicht mitgezählt. Auch in anderen Ländern werden junge in (ggf. geschlossenen) Heimen Untergebrachte nicht als „Gefangene“ gezählt. Inwieweit sich dies auf die Gefangeneneraten auswirkt, ist unklar; jedoch machen in den weitaus meisten europäischen Staaten die Gefangenen unter 18 Jahren nur einen sehr geringen Teil der Population aus, so dass die Auswirkungen eher gering sein dürften.

Je nach Rechtslage unterschiedlich behandelt werden auch die unter elektronischer Überwachung stehenden „Entlassenen“, die in manchen Staaten „Gefangene“ bleiben, also entsprechend mitgezählt werden, in anderen die elektronische Überwachung als Weisung i. R. d. bedingten Entlassung erhalten und damit bei den Bewährungshilfeprobanden, nicht aber den Gefängnisinsassen gezählt werden. Zusätzlich ist zu bedenken, dass es den elektronisch überwachten Hausarrest in manchen Staaten außerdem noch in anderen Ausprägungen gibt (z. B. auch als selbstständige Hauptstrafe oder Auflage bei einer primären Strafaussetzung zur Bewährung), so dass die differenzierte statistische Erfassung (gerade auch für SPACE) möglicherweise schwierig ist. Nach Angaben in SPACE werden aus unserer Untersuchungsgruppe diejenigen, die unter elektronischer Überwachung vorzeitig entlassen worden sind, in Belgien, Estland,<sup>10</sup> Frankreich, den Niederlanden, Schweden und Spanien als Gefangene gezählt, während dies z. B. in England/Wales nicht der Fall ist. Die Zahlen sind teilweise recht hoch; in Schweden wurden für 2007 495 „Gefangene“ (von der Gesamtzahl von 6.770) angegeben, d. h. über 7%, die sich tatsächlich nicht im Gefäng-

---

8 In den osteuropäischen Ländern wurden vor der Wende Ende der 1980er Jahre die Gefangenenzahlen häufig nicht oder unvollständig veröffentlicht, vgl. *Dünkel/van Zyl Smit* 2001, S. 807 ff.

9 Vgl. zur Diskussion z. B. *Aebi/Kuhn* 2000, S. 65 und *Aebi/Delgrande* 2009, S. 5. Der der Statistik des Europarates zugrundeliegende Fragebogen ist als Reaktion auf diese Probleme inzwischen um eine Fragen nach der statistischen Erfassung der genannten Gruppen ergänzt worden. Dessen Auswertung mit entsprechenden Erläuterungen ist 2009 in die veröffentlichte Statistik einbezogen worden; hierauf wurde von uns ebenfalls Bezug genommen, vgl. *Aebi/Delgrande* 2009, S. 26 ff. (Tabelle 1.2 „Categories included in the total numbers of prisoners“).

10 Das ist insofern verwunderlich, als nach estnischen Angaben die Einführung der elektronischen Überwachung gerade die Gefangenenzahl dadurch gesenkt hat, dass sie vorzeitige Entlassungen früher möglich macht, vgl. *Morgenstern* 2009c, S. 132 m. w. N. (möglicherweise handelt es sich hier um ein Missverständnis).



nis befanden.<sup>11</sup> Die Anteile lagen in den anderen Staaten (Belgien: 4,5%; Frankreich: 3,2%; Niederlande: 2,2%; Spanien 2,3%) jedoch deutlich darunter.

Ein weiterer, nicht unerheblicher Verzerrungsfaktor betrifft die Frage der forensisch-psychiatrisch untergebrachten Straftäter (in Deutschland gem. §§ 63, 64 StGB). Diese werden regelmäßig in Einrichtungen des Gesundheitswesens untergebracht und deshalb statistisch nicht als Gefangene registriert. Auch hier wurden die Angaben in SPACE ergänzend zu den Landesberichten herangezogen. In den Niederlanden werden dagegen die *Tbs*-Untergebrachten (in etwa vergleichbar den forensisch-psychiatrischen Patienten) statistisch als Gefangene erfasst. Dies ist eine zahlenmäßig bedeutsame Gruppe, nach SPACE-Angaben von 2007 machen sie ca. 9% aller Gefangenen aus. Das gleiche gilt im Übrigen für Spanien, Ungarn und Österreich, mit allerdings sehr viel geringeren Anteilen.<sup>12</sup> Zu beachten bleibt, dass die deutsche Gefangenenrate sich um ca. 10% erhöht, wenn man gleichermaßen zählen würde. Denn anders als beim abnehmenden Trend bei den Untersuchungs- und Strafgefangenen, hat sich die Zahl der im Maßregelvollzug Untergebrachten in den letzten Jahren erheblich erhöht (vgl. *Dünkel/Morgenstern* in diesem Band, *Abb. 2b* und *Tab. 3*). Von einer Einbeziehung der Maßregelpatienten haben wir allerdings abgesehen, da die meisten Länder – ebenso wie Deutschland – die Zahl psychiatrisch Untergebrachter nicht den i. d. R. ausschließlich auf den Justizvollzug bezogen berechneten Gefangenenraten zurechnen und sich besonders auf diesem Gebiet auch erhebliche rechtliche Unterschiede ergeben.

Das dritte Problem bezieht sich auf ausländische Inhaftierte, die nicht wegen Straftaten, sondern im Rahmen von ausländerrechtlichen Verfahren (in der Regel zur Abschiebung) inhaftiert sind. Hier ergibt sich für Deutschland die Besonderheit, dass sie sowohl in besonderen Anstalten (das ist die Regel), als auch in regulären Gefängnissen untergebracht sind. Insofern sind die deutschen Angaben in SPACE wohl unrichtig, denn hier wird die Frage, ob Asylsuchende oder „Illegale“ als Gefangene gezählt würden, verneint. Die meisten Staaten antworten jedoch ebenso, so dass im Vergleich der Gefangenenraten dieses Problem wohl eher zu vernachlässigen ist. Eine Ausnahme bilden wieder die Niederlande. Hier betrug der Anteil der nach ausländerrechtlichen Bestimmungen Inhaftierten 2007 ca. 10%.

Im Bereich der Unterscheidung von Untersuchungs- und Strafhäft gibt es gleichfalls erhebliche länderspezifische Besonderheiten, z. B. in der Frage, ob erst rechtskräftig Verurteilte als Strafgefangene gezählt werden oder auch schon erstinstanzlich Abgeurteilte, die Rechtsmittel eingelegt haben (vgl. hierzu aus-

11 Bei SPACE nicht ausgewiesen, aber beim finnischen Justizministerium direkt ermittelt befanden sich am 1.6.2010 in Finnland 98 als Gefangene gezählte Personen unter elektronischer Überwachung in Freiheit, d. h. 3,0% der 3.234 Gefangenen zum Stichtag.

12 Vgl. *Aebi/Delgrande* 2009, S. 27 f. (Tabelle 1.2).

fürlich *van Kalmthout/Knapen/Morgenstern* 2009; *Morgenstern* 2009a). Das ist im Ländervergleich jedoch vorrangig für den Vergleich von Untersuchungshaftzahlen oder -raten relevant, weniger im hier interessierenden Gesamtkontext. Problematisch kann es allerdings sein, wenn vorläufig Festgenommene bzw. Untersuchungsgefangene, die aus bestimmten Gründen nicht in Haftanstalten, sondern im Polizeigewahrsam verbleiben oder dorthin zurückgeschickt werden (z. B. für Verhöre), in die Gefangenenzahl gar nicht einbezogen werden. Dies ist bei den vorläufig Festgenommenen zumeist der Fall, in der Regel handelt es sich jedoch nur um eine sehr kurze Zeit (in den meisten Ländern maximal 48 Std.), die der Betroffene in Gewahrsam verbleibt. Bedenken gibt es jedoch in Bezug auf diese Praxis in Estland, weil hier weitreichende Möglichkeiten existieren, Untersuchungsgefangene zu Verhören, aber auch zur Entlastung der Gefängnisse in polizeiliche Unterbringungszentren zurückzuschicken, so dass manche Untersuchungsgefangene relativ lange Zeiträume nicht in Gefängnissen verbringen und auch nicht als Gefangene gezählt werden.<sup>13</sup>

Technische Erklärungen der genannten Art werden in den jeweiligen Landesberichten gewürdigt und von uns im Vergleich berücksichtigt. Wie hier umrissen, sind jedoch die Verzerrungen der Gefangenenraten – auch durch Verfeinerungen der Methodik insbesondere in der Arbeit von *Aebi/Delgrande* (2009) in SPACE – „methodisch beherrschbar“ und quantitativ in der Regel nicht so gravierend.

### **2.3 Der *Input* in das Strafvollzugssystem: Durchlauf, Verweildauer und ihr Einfluss auf Gefangenenraten und Überbelegung**

Vergleiche von Gefangenenraten, die auf einen spezifischen Stichtag bezogen sind, ermöglichen nur begrenzte Aussagen über den Umfang der Anwendung freiheitsentziehender Sanktionen. Ein entsprechender Vergleich würde eine längerfristige statistische Analyse des jährlichen *Inputs* und Durchlaufs von Gefangenen erfordern.<sup>14</sup> So zeigen beispielsweise die Strafverfolgungs- und Gefängnisstatistiken, dass weit mehr Menschen in Norwegen und in Schweden jährlich inhaftiert werden als in Deutschland. Überprüft man allerdings die Gefängnispopulation zu einem bestimmten Stichtag, so ist diese signifikant geringer, weil die durchschnittliche Zeit, die im Gefängnis verbracht wird, erheblich kürzer ist

---

13 Vgl. im Einzelnen *Morgenstern* 2009a, S. 312 f.; wie viele Gefangene dies stichtagsbezogen betrifft, ist jedoch unklar.

14 Vgl. hierzu *Kensley/Tournier* 1999; *Kuhn/Tournier/Walmsley* 1999; *Aebi/Kuhn* 2000, die die Notwendigkeit einer Betrachtung des jährlichen Durchlaufs besonders betonen; das *European Sourcebook* von 2003 bzw. 2006 ist hierfür eine ausgezeichnete Datenquelle, vgl. *Aebi u. a.* 2006.

als in Deutschland. Zugleich wird deutlich, dass die besonders hohen Gefangeneneraten in Russland und anderen osteuropäischen Ländern vor allem auf den erheblich längeren Freiheitsstrafen beruhen (vgl. *Dünkel* 2010, § 38 Rn. 58, Tabelle 1 und unten 3.).

Nimmt man zur Beurteilung der Punitivität eines Landes die Zahl der Aufnahmen in den Vollzug zum Gradmesser, so liegt Deutschland hier im Mittelfeld, d. h. der Personenkreis, der jährlich zu Freiheitsstrafe ohne Bewährung verurteilt oder in Untersuchungshaft genommen wird, ist im internationalen Vergleich eher gering (vgl. oben *Tab. 1*). Damit wird Deutschland dem Anspruch einer Anwendung der Freiheitsstrafe lediglich i. S. e. *ultima ratio* in größerem Umfang gerecht als zahlreiche andere Länder. Dies gilt umso mehr, wenn man die jährlichen Zugänge von Ersatzfreiheitsstrafe Verbüßenden heraus rechnen würde, die zwar Strafantritte im Strafvollzug, nicht aber originäre Verurteilungen zu Freiheitsstrafe darstellen. Demgemäß sind die vom Europarat veröffentlichten Zahlen zu den Erstaufnahmen im Vollzug („*admissions*“) und der daraus berechneten Verweildauer mit Vorbehalten zu versehen, da nicht sicher ist, ob die jeweiligen Länder eine einheitliche Zählweise zugrundelegen (s. o. die Anm. zu *Tab. 1*). Dennoch können die Werte in *Tab. 1* als grober Indikator verwendet werden.

Wie in den Länderberichten (z. B. Belgien, Polen und Estland) anklingt, ist eine gravierende Überbelegung mit den entsprechenden negativen Folgen für die Lebensbedingungen im Vollzug ein Thema, das unter Umständen und unabhängig von einem mehr oder weniger vorhandenen Reformwillen Regierungen zum Handeln bewegen kann. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn sie regelmäßig schlechte Beurteilungen vom *Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR)* oder vom *Anti-Folter-Komitee („Committee for the Prevention of Torture“, CPT)* des Europarates erhalten und hat vor allem in der Phase der Beitrittsverhandlungen zur EU für die osteuropäischen Staaten eine Rolle gespielt. Gefängnisneubauten sind dann eine Option (vgl. hierzu in diesem Band *Judins* für Lettland, aber auch *Pitsela* für Griechenland), Bemühungen zur Reduzierung der Gefangenenzahlen eine andere. Daher soll an dieser Stelle auch kurz auf Daten zur Überbelegung im europäischen Vergleich eingegangen werden.

Die *Überbelegung* ist in Westeuropa vor allem in den Ländern mit erheblichen Zuwachsraten der Gefangenenpopulation gravierend, wie beispielsweise in Belgien, Polen (Auslastung 2007: jeweils 118,5%), Spanien (143%) und Schottland (117%), jedoch auch in Frankreich (125%) und vor allem in Griechenland (142%; vgl. *Aebi/Delgrande* 2009, S. 21). In diesem Zusammenhang ist allerdings darauf zu verweisen, dass die Überbelegung in den meisten Ländern nicht alle Gefängnisse betrifft, sondern besonders oft Untersuchungshaftanstalten und die geschlossenen (Hochsicherheits-)Gefängnisse (vgl. z. B. *Décarpes* in diesem Band für Frankreich und *Pitsela* für Griechenland). Andererseits gibt es das Problem der Überbelegung in jenen Ländern, die ihre Gefängnispo-

pulation stabil halten oder reduzieren konnten, nicht oder nur in geringem Umfang. Von daher wäre es verfehlt, die Überbelegung im Strafvollzug als ein gesamteuropäisches oder gar weltweites Phänomen und Problem darzustellen.<sup>15</sup> Deutschland scheint mit einer Auslastung von 97% in Jahr 2007 nicht so gravierend betroffen zu sein, jedoch wird diese Quote durch die Heraussetzung der Belegungsfähigkeit durch Umwidmung von Zellen erreicht (aus Einzelhaftsräumen werden Doppelzellen etc.). Da es keine einheitlichen Mindeststandards für den einem Gefangenen zustehenden Haftraum gibt (in Russland sind gesetzlich z. B. nur 2,5 m<sup>2</sup>, in anderen osteuropäischen Ländern 3-4 m<sup>2</sup> vorgeschrieben, vgl. *Düinkel* 2009), lässt sich die wirkliche Situation mit den Daten des Europarats nur schwer zutreffend beschreiben. Andererseits sind nach Auffassung von Vollzugspraktikern Gefängnisse bei einer Belegung zu 85% als voll ausgelastet anzusehen, weil aus behandlerischen Aspekten eine gewisse Flexibilität gegeben sein muss. In diesem Sinne wären, sieht man von den Ländern mit Kleinstpopulationen wie Liechtenstein oder Monaco ab, nur fünf der in der Europaratserhebung von 2007 erfassten 45 Länder oder Regionen ohne Überbelegung, darunter nur ein einziges größeres westeuropäisches Land (konkret handelt es sich um Lettland, Moldawien, Niederlande, Rumänien und die Slowakei).

Die aktuelleren Daten des *International Center for Prison Studies* (King's College, London) weisen für 2009 eine teilweise entspanntere, teilweise aber auch erheblich verschärfte Situation aus. So hat sich in Österreich die Belegungsdichte von 104% auf 97% etwas entspannt, gleiches gilt für Frankreich, wengleich die Überbelegung mit 118% im Jahr 2009 immer noch erheblich ist. In Polen liegt die Auslastung mit knapp 100% deutlich unter dem Wert von 2007, während der erhebliche Belegungsanstieg in Italien bis 2009 zu einer extremen Überbelegung von 147% geführt hat (2007 noch „lediglich“ 105%). Zwar hat sich die Situation in Griechenland etwas verbessert (2007 noch 168% Überbelegung), jedoch kommen nach wie vor mehr als 140 Gefangene auf 100 Haftplätze, womit unter der Zugrundelegung der Rechtsprechung des *EGMR* und der Standards des *CPT* von menschenrechtswidrigen Zuständen auszugehen ist. Dass extreme Überbelegung unmenschliche und erniedrigende Behandlung und damit einen Verstoß gegen Art. 3 der EMRK darstellen kann, ist spätestens seit der Entscheidung des *EGMR* im Fall *Kalashnikov vs. Russia* (Appl. Nr. 47095/99) aus dem Jahr 2002 anerkannt (vgl. hierzu auch *van Zyl Smit/Snacken* 2009, S. 32 f.).

---

15 Vgl. schon *Düinkel/Morgenstern* 2001; *Düinkel/van Zyl Smit* 2001.

### **3. Erklärungen für Gefangenenraten im Quer- und Längsschnittvergleich anhand der wesentlichen Ergebnisse der Landesberichte**

#### **3.1 Die Entwicklung in den einzelnen Ländern**

##### *Belgien*

Der Bericht von *Snacken* zeigt für Belgien einen kontinuierlichen Anstieg der Gefangenenrate auf. Ausweislich unserer in *Abb. 2a* ausgewiesenen Daten stieg die Rate seit 1986 von knapp über 60 auf 94 pro 100.000 der Wohnbevölkerung im Jahr 2009. Zwar liegt Belgien im Querschnittsvergleich damit immer noch in der Gruppe der europäischen Länder mit einer moderat hohen Gefangenenrate, jedoch ist der Anstieg von insgesamt 54% doch beträchtlich und überdurchschnittlich.

*Snacken* führt zur Erklärung verschiedene Faktoren an. Der Anstieg der Gefangenenpopulation ist zum Teil durch die Zunahme sog. „Langstrafengefangenen“ mit Freiheitsstrafen von mehr als fünf Jahren bedingt. Ihr Anteil stieg im Zeitraum 1980-2003 von 8% auf 27% der Stichtagsbelegung. Zugleich vervierfachte sich die Zahl der zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilten. Der Anteil von Ausländern verdoppelte sich im gleichen Zeitraum (von 21% auf 42%). Sie sind in Untersuchungshaft besonders überrepräsentiert (2003: 48%). Während vor 1990 Marokkaner die größte Gruppe nichtbelgischer Gefangener darstellte, stieg nach der Öffnung der Grenzen zu Osteuropa der Anteil von Gefangenen aus mittel- und osteuropäischen Ländern überproportional an. Hinsichtlich der Deliktsstruktur der Gefangenen haben die durch den *Dutroux*-Fall von 1996 ausgelösten Strafschärfungen im Bereich des Sexualstrafrechts zu einem drastischen Anstieg dieser Tätergruppe geführt, die 2003 nahezu 18% der Gefangenen repräsentierte (vor 1996 noch lediglich 11%). Diese Zunahme korreliert weniger mit vermehrten Verurteilungszahlen als mit einer längeren Verweildauer im Untersuchungshaft- und im Strafvollzug. Hierzu haben Strafrechtsreformen beigetragen, die für Sexualstraftäter im Besonderen, aber auch allgemein eine vorzeitige Entlassung erschwerten. Auch kommt seit 1998 für Wiederholungs- und Sexualstraftäter die sog. vorbeugende Verwahrung mit einer Maximaldauer von zehn, ausnahmsweise sogar 20 Jahren in Betracht. Quantitativ spielt diese der deutschen Sicherungsverwahrung ähnliche Sanktion allerdings angesichts hoher rechtlicher Hürden keine nennenswerte Rolle.

Die belgische Kriminalpolitik ist aber nicht nur durch Verschärfungstendenzen gekennzeichnet, sondern auch durch Reformen, die auf eine vermehrte Haftvermeidung abzielen. 2002 wurde die gemeinnützige Arbeit als selbständige Sanktion eingeführt, 2005 die Mediation auf allen Verfahrensebenen gesetzlich verankert. Auch die im Jahr 2000 eingeführte elektronische Überwachung für

bis zu sechs Monate als Form einer antizipierten vorzeitigen Entlassung ist in diesem Kontext zu nennen. Diese Reformen konnten jedoch allenfalls einen ansonsten noch größeren Belegungsanstieg verhindern, nicht aber das Überbelegungsproblem beseitigen. Paradoxerweise hat das im europäischen Vergleich recht großzügige System der bedingten Entlassung (u. U. schon nach einem Drittel der Freiheitsstrafe und bei Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren praktisch automatisch) zu einer härteren Strafzumessungspraxis beigetragen, indem die Richter in Anbetracht der vermutlichen vorzeitigen Entlassung durchschnittlich längere Freiheitsstrafen verhängen, um eine bestimmte, aus ihrer Sicht angemessene Verbüßungsdauer in jedem Fall zu gewährleisten.

Die wesentlichen Erklärungen für die Entwicklung der Gefangenenraten in Belgien sind nicht leicht auszumachen, da z. B. keine verlässlichen Längsschnittdaten zur polizeilich registrierten Kriminalität vorliegen. Allerdings dürfte auch für Belgien der Befund aus anderen Ländern gelten, dass die Kriminalitätsentwicklung insgesamt und selbst diejenige schwerer Kriminalität wenig zur Erklärung von Gefangenenraten beiträgt. So nahm die Zahl von Tötungsdelikten in Belgien ab, während sich die Zahl und der Anteil verhängter lebenslanger Freiheitsstrafen deutlich erhöhten. Im Übrigen widerlegt *Snacken* bezogen auf Belgien einige von *Garlands* Thesen (2001a; 2008) bzgl. einer in Großbritannien und den USA erkennbaren neuen „*culture of control*“. Zwar gibt es wie in anderen europäischen Ländern Elemente eines verstärkten punitiven Populismus in der Politik und in den Medien, jedoch haben rechtspopulistische Parteien wie der *Vlaams Blok* trotz teilweise erheblicher Wahlerfolge bislang keinen bestimmenden Einfluss auf die Kriminalpolitik gewonnen. Das kriminologische Expertenwissen und damit moderate, eher sozial- als kriminalpolitische Lösungsansätze für das Kriminalitäts- und Gefängnisproblem scheinen in Belgien nach wie vor einen bedeutenden Einfluss zu haben. Auch wird die verstärkte Berücksichtigung von Opferinteressen in Belgien nicht i. S. e. repressiveren, gegen die Täter gerichteten Politik instrumentalisiert, sondern kann eher als Ausdruck der Orientierung am „*restorative justice*“-Gedanken gesehen werden. Der nicht zu leugnende Anstieg der Gefängnisbelegung hat nur wenig mit einer Kehrtwende der Kriminalpolitik zu tun, wohl aber viel mit Problemen der Gewalt- und Sexualkriminalität und ihrer justiziellen Verarbeitung vor dem Hintergrund migrationsbedingter neuer Tätergruppen.

### *Dänemark*

Dänemark weist das für die skandinavischen Länder typische Merkmal einer ausgesprochen niedrigen und stabilen Gefangenenrate auf. Die Gefangenenrate schwankt nur leicht um den Mittelwert von ca. 70 und betrug 2009 66 pro 100.000 der Wohnbevölkerung. Der zusammenfassende Bericht von *Lappi-Seppälä* für Finnland und die anderen skandinavischen Staaten belegt trotz temporärer Probleme mit Gewaltphänomenen eine weitgehend vernünftige und mo-

derate Kriminalpolitik, auch wenn selbst Dänemark von Forderungen nach Strafschärfungen nicht verschont blieb (zu den Reformen im Bereich des Jugendstrafrechts vgl. *Stoorgard* 2010). Erklärungsbedarf ist hier weniger im Hinblick auf die geringfügigen Schwankungen, sondern die Stabilität auf niedrigem Niveau gegeben. Hier wird man den für die skandinavischen Länder insgesamt entwickelten politikwissenschaftlichen Ansatz von *Lappi-Seppälä* (in diesem Band, *Kap. 23*; vgl. auch *Cavadino/Dignan* 2006) als plausible Erklärung ansehen können. Im Hinblick auf die von ihm als entscheidend angesehenen Faktoren der (geringen) sozialen Ungleichheit und des (großen) Vertrauens sowohl in die Mitmenschen als auch in die staatlichen Institutionen führt Dänemark die Rangliste der hier untersuchten Staatengruppe jeweils an oder ist auf einem der drei vorderen Plätzen zu finden (vgl. hierzu *Morgenstern* in diesem Band, dort *Tab. 16a* und *16b*).

### *Deutschland*

Die Entwicklung der Gefangenenraten in Deutschland ist insgesamt von einer erstaunlichen Stabilität gekennzeichnet. Jedoch sind Phasen mit einer sinkenden (1983-1989 und seit 2006) und steigenden Gefängnisbelegung (1990-2005) zu unterscheiden. Die Zusammensetzung der Gefangenenpopulation hat sich jedoch in einer Weise kontinuierlich verändert, dass man auch hier von der bereits im Landesbericht von Belgien beschriebenen Politik der „*bifurcation*“ ausgehen kann: Straftäter mit Eigentums- und Vermögensdelikten (ohne Gewaltanwendung) werden zunehmend von Freiheitsstrafe verschont, während bei Gewalt- und Sexualtättern vermehrt Freiheitsstrafen (oder im Extremfall Sicherungsverwahrung) verhängt werden. Auch hat sich das Strafniveau bei einzelnen (Gewalt-)Delikten (insbesondere bei gefährlicher Körperverletzung und Sexualdelikten) erhöht. Insgesamt dominiert jedoch auch hier die Stabilität des Strafzumessungsverhaltens, d. h. das Vorhandensein der häufig zitierten „neuen Straflust“ (s. o.) scheint für Deutschland eher fraglich, wenngleich es diesbezüglich noch weiterer und vertiefter Forschung bedürfte (vgl. auch *Dünkel* 2010a). Die aus Aggregatdatenanalysen zu gewinnenden Indikatoren lassen jedenfalls die These der neuen Straflust eher als unwahrscheinlich erscheinen. Anstiege der Gefangenenraten in den 1990er Jahren lassen sich weitgehend mit dem Anstieg von Gewalttaten allgemein und der durch die Strafrechtsreform von 1998 bedingten Verschärfung der Strafpraxis bei der gefährlichen Körperverletzung erklären. Der Rückgang der Gefangenenraten in Westdeutschland in den 1980er Jahren hat gleichfalls mehrere Ursachen: Zum einen wurde die extensive Untersuchungshaftpraxis Anfang der 1980er Jahre von der Wissenschaft und selbst von politischer Seite (Bundesjustizministerium) kritisiert, zum anderen haben neue Alternativsanktionen einschließlich der Diversion, insbesondere im Jugendstrafrecht, die Freiheitstrafe zur *ultima ratio* werden lassen. Der nachfolgende Anstieg der Gefangenenrate war neben den genannten Ursachen auch

migrationsbedingt, was sich bis 1993 in den erheblich gestiegenen Untersuchungsfratzen (insbesondere gegenüber Ausländern und Angehörigen ethnischer Minderheiten) widerspiegelt.

Sozio-ökonomische Faktoren dürften die Entwicklung dagegen weniger stark beeinflusst haben, auch wenn in bestimmten Phasen der Anstieg und Rückgang von (Langzeit-)Arbeitslosenzahlen parallel verlief (vgl. *Metz/Sohn* 2009 und *Villmow u. a.* in diesem Band zur Detailanalyse bzgl. der Entwicklung in Hamburg). Die Arbeitslosenquote ist in Deutschland seit 1998 und verstärkt seit 2002 deutlich rückläufig, die Gefangenenrate jedoch erst seit 2006. Der sog. *Gini-Koeffizient*, d. h. die relativen Einkommensunterschiede sind in Deutschland im europäischen Vergleich nach wie vor unterdurchschnittlich, obwohl sich andererseits das Armutsrisiko deutlich erhöht hat (vgl. i. E. *Morgenstern* in diesem Band).

### *England und Wales*

Die Gefängnisbelegung in England und Wales und damit die Rate pro 100.000 stieg über den gesamten Untersuchungszeitraum nahezu beständig an, seit 1993 zeigt die Kurve steil nach oben. Saßen damals noch knapp 44.000 Gefangene ein, waren es Ende 2009 mit mehr als 83.000 fast doppelt so viele. Die Gefangenenrate von derzeit 154 ist im Vergleich der westeuropäischen Staaten die zweithöchste (vgl. *Abb. 1* und *2a*).

Als Erklärung hierfür scheiden die Faktoren des demographischer Wandels (die englische Bevölkerung hat insgesamt nur wenig zugenommen und auch der Ausländeranteil ist weitgehend stabil) und die Arbeitslosigkeit (sowohl die Arbeitslosenquote insgesamt als auch die Jugendarbeitslosenquote sind seit den 1990er Jahren deutlich abgesunken) aus. Auch im Hinblick auf soziale Ungleichheit und die Armutsquote entwickelte sich die Situation nach erheblichen Zunahmen bis Ende der 1990er Jahre im letzten Jahrzehnt günstig, so dass gerade für jene Zeit auch in diesem gesellschaftsstrukturellen Bereich eine Ursache für die Zunahme der Gefangenenzahlen nicht gefunden werden kann.<sup>16</sup> Ebenso verhält es sich mit der registrierten Kriminalität, die bereits seit 1993 deutlich abgenommen hat. Zwischen 1997 und 2003 wurden knapp ein Drittel weniger Straftaten registriert, nach Experteneinschätzungen lag dies aber nur zu einem

---

16 In diesem Zusammenhang ist allerdings einschränkend darauf hinzuweisen, dass das Problem des „*time lag*“ zwischen gesellschaftsstrukturellen Veränderungen und Änderungen der Kriminalpolitik weitgehend unerforscht ist. Normalerweise sollte man einen kriminalpolitischen Richtungswechsel zeitgleich mit sozioökonomischen u. ä. Veränderungen erwarten, es könnte aber auch eine zeitliche Verschiebung von einem oder mehreren Jahren plausibel sein. In England und Wales könnte die punitive Trendwende in den 1990er Jahren auch die Spätfolge der restriktiven Sozialpolitik der 1970er und 1980er Jahre sein. In dieser Hinsicht fehlt es bislang an theoretisch fundierter Forschung.



ganz geringen Teil daran, dass der Anstieg der Belegungszahlen in den Gefängnissen in gleichen Zeitraum um über 20% angestiegen ist. Allerdings stiegen die Verurteiltenzahlen im Zeitraum zwischen 1993 und 2003 leicht an.

Verantwortlich für die Sanktionierung sind in England und Wales zu mehr als 90% Laienrichter, die sog. *magistrates*. Sie haben traditionell einen erheblichen Handlungsspielraum, was Strafrahmen und Straftat angeht, und eine Strafkompentenz bis zu zwölf Monaten Freiheitsstrafe. Betrachtet man ihren Sanktionsstil seit 1980, so ist erkennbar, dass sie spätestens seit 1993 erheblich häufiger zu Haftstrafen griffen als zuvor. Der Anteil von unbedingten Haftstrafen liegt nunmehr bei 14,5%. Für die verbleibenden, schwereren Fälle sind die *crown courts* zuständig, auch hier nahm der Anteil der Haftstrafen von gut 42% im Jahr 1990 auf stabil über 60% zu. Der Trend schlug ebenso auf die ambulanten Sanktionen durch, so dass sich quer durch das Sanktionenspektrum die Intensität der Bestrafungen erhöht hat. Die Länge der von den *magistrate's courts* verhängten Haftstrafen blieb relativ stabil – bezieht man in die Überlegungen mit ein, dass sie nunmehr im Sinne des festgestellten *net-widening* wesentlich leichtere Taten als zuvor umfassen (z. B. weil gemeinnützige Arbeit durch eine kurze Freiheitsstrafe ersetzt wird), sind sie tatsächlich aber relativ länger geworden. Bei den *crown courts* ist die Zunahme der Haftlänge deutlicher sichtbar; die Durchschnittslänge stieg von 17 Monaten im Jahr 1980 auf 27 Monate im Jahr 2005.<sup>17</sup>

Weitere Betrachtungen ergeben, dass die Untersuchungshaft als Ursache für den rasanten Anstieg der Gefangenenzahlen ausscheidet. Ihr Anteil ist auf 17% im Jahr 2005 und knapp 16% im Jahr 2009 abgesunken, die absoluten Zahlen waren ausweislich der Daten des Europarates relativ stabil (vgl. hierzu auch *Morgenstern* 2009a, S. 536). Weniger eindeutig ist die Rolle der vorzeitigen Entlassung, die allerdings mehr von der Exekutive als von der Judikative abhängt. Hier gab es in den letzten Jahren eine Reihe komplexer Veränderungen (vgl. i. E. *Padfield* 2010). Grob lässt sich sagen, dass die Inhaftierten mit kürzeren Haftstrafen relativ geringere Anteile ihrer Strafe; diejenigen mit längeren Haftstrafen relativ größere Anteile ihrer Strafe tatsächlich verbüßen. Möglicherweise hat der letzte Punkt ebenfalls zur Verschärfung der Situation beigetragen.

Hauptverantwortlich für den erhöhten *Input* bzw. die längere Verweildauer sind damit die Gerichte. Zu fragen ist aber, inwiefern sie hierzu legislativ ge-

---

17 Eine Differenzierung nach Delikten ergab, dass sich die Sanktionspraxis insbesondere bei Gewalt- und Sexualdelikten in den 1990er Jahren drastisch verschärfte. So hat sich der Anteil unbedingter Freiheitsstrafen 1989-99 bei Gewalt- und Sexualdelikten nahezu verdoppelt (von 18% auf 34% bzw. 35% auf 66%) und blieb bei Raubdelikten konstant hoch (Anstieg von 85% auf 88%). Auch die Länge verhängter Freiheitsstrafen nahm in diesem Deliktsbereichen zu, vgl. *Tonry* 2004a, S. 134 ff. Die registrierte Gewalt- und Sexualdelinquenz (Verurteiltenzahlen) sank demgegenüber um ca. 40%.

zwungen bzw. anderweitig beeinflusst worden sind. In sechs verschiedenen Perioden im Untersuchungszeitraum lässt sich mit jeweils unterschiedlicher Akzentuierung eine solche direkte Einflussnahme der Kriminalpolitik und, zumindest mittelbar, der öffentlichen Debatte feststellen. Dabei ist vor allem festzuhalten, dass das englische System trotz oder gerade wegen der erheblichen Freiheit der Laien-, aber auch der Berufsrichter in Bezug auf die konkrete Strafsetzung offenbar besonders anfällig für eine kriminalpolitische Beeinflussung der Richterschaft ist. Zu Beginn der Untersuchungsperiode lag diese eher in einer Strategie der „Ermunterung“ (statt echter legislativer Kontrolle), bestimmte Alternativen zur Freiheitsstrafe, die das englische Sanktionensystem anzubieten hat, zu nutzen. Allerdings blieb dies eher erfolglos, da die Gefangenzahlen schon zu dieser Zeit erheblich zu steigen begannen. Unter *Thatcher* wurden zunehmend „*law and order*“-Parolen ausgegeben, außerdem ein umfangreiches Gefängnisneubauprogramm begonnen; gleichzeitig aber im Bereich der Bagatellkriminalität und vor allem im Hinblick auf junge Täter pragmatisch auf Alternativen gesetzt, d. h. eine klassische Kriminalpolitik der *bifurcation* betrieben. Verbunden vor allem mit dem Namen des damaligen Innenministers *Hurd* wurde zwischen 1987 und 1992 eine strikte Ausrichtung am Proportionalitätsgrundsatz („*just deserts*“) propagiert, mit der Stellung der Freiheitsstrafe als *ultima ratio*. Der Gesetzgeber begann, sich stärker in die Strafzumessung einzumischen und setzte angesichts zögerlicher Richter erste Strafzumessungsrichtlinien sowie den *Criminal Justice Act* von 1991 durch, der *just deserts* zur Leitlinie erhob. Allerdings war damit der Weg für eine stetig repressivere Kriminalpolitik geebnet; schon damals wurden nämlich Abweichungen vom Tatproportionalitätsgrundsatz zugelassen, wenn dies bei schweren Taten der Schutz der Öffentlichkeit erforderte. Begleitet war das Konzept von einer härteren Ausgestaltung der ambulanten Sanktionen, um der Richterschaft glaubwürdige und spürbare Alternativen anbieten zu können. Zwischen 1991 und 1992 hatten diese Umgestaltungen des Systems tatsächlich kurzfristig Erfolg, die Gefangenzahlen sanken deutlich (vgl. hierzu auch *Abb. 2a*).

Eine neue, wiederum konservative Regierung brachte eine Kehrtwende von diesem prinzipiengeleiteten Konzept (selbst wenn es ein konservatives und strenges Konzept war) hin zu einer Gegenreform, deren Schlagwort allein „*prison works*“ wurde. Das Ergebnis war, hervorgerufen z. B. durch Strafzumessungsmaßnahmen wie dem Amerika-Import der lebenslangen Freiheitsstrafe nach der dritten Verurteilung („*Three strikes and you're out*“), ein erheblicher Anstieg des Anteils der Freiheitsstrafen und ihrer Länge, obwohl die Verurteiltenzahlen seit 1992 zurückgegangen waren. Die Gefangenzahl stieg so zwischen 1992 und 1998 um 61% an. Hervorzuheben ist, dass die Richter schon vor der gesetzlichen Neufestlegung durch den *Crime (Sentences) Act* von 1997 begannen, innerhalb ihres großen Spielraums quasi in „vorausgehendem Gehorsam“ dem Zeitgeist zu folgen und erheblich härter zu strafen.

Trotz der politischen Neuorientierung durch den Wahlgewinn der (*New Labour*-Partei änderte sich an den Zuwachsraten auch nach 1997 so gut wie nichts. Im Wahlkampf wetteiferten beide Parteien damit, ihre „Härte gegenüber dem Verbrechen“ darzustellen. Die nun tatsächlich betriebene Politik ist durch eine Mischung vieler und auch widersprüchlicher Maßnahmen gekennzeichnet; so wurde die oben genannte *Three-strikes*-Strafzumessung weiter geführt; Pläne zur Verschärfung der frühzeitigen Haftentlassung aber fallen gelassen. Leichte Rückgänge gab es in Bezug auf den Anteil der Haftstrafen; möglicherweise durch die Einführung des elektronisch überwachten Hausarrests als primäre Alternative. Jüngere Entwicklungen führten wieder zu Verschärfungen; besonders durch Strafzumessungsvorgaben des *Criminal Justice Act* von 2003, die obligatorische Rückfallschärfungen einführten (und so vom eigentlichen *just deserts*-Konzept abrückten). Als ein sanktionenrechtlicher „Volltreffer“ erwies sich die Einführung der Freiheitsstrafe von unbestimmter Dauer zum Schutz der Öffentlichkeit gegen gefährliche Täter unter dem Begriff „*imprisonment for public protection*“; sie wurde in den ersten 15 Monaten nach ihrer Einführung weit über 1.000 Mal verhängt. *Imprisonment for public protection* ist de facto eine Art lebenslanger Freiheitsstrafe. Rechnet man die Gefangenen mit einer Freiheitsstrafe *for public protection* und die eine „echte“ lebenslange Freiheitsstrafe Verbüßenden Gefangenen zusammen, ergibt sich für England ein erheblicher und im Vergleich zu anderen europäischen Ländern höherer Prozentsatz von Gefangenen mit zeitlich unbestimmtem Freiheitsentzug. Am 30. März 2010 gehörten 11.556 von insgesamt 65.087 verurteilten Gefangenen (= 17,8%) in England in diese Kategorie.<sup>18</sup> Weitere erhebliche Strafschärfungen bei bestimmten Qualifikationen (z. B. Mindeststrafen von fünf Jahren, wenn in irgendeiner Form eine illegale Waffe im Spiel war) ließen die Gefangenenzahlen weiter in die Höhe schnellen.

2003 holte die britische Regierung Expertenrat ein, der nicht bei Kriminologen, sondern bei einem Unternehmer (*Patrick Carter*) gesucht wurde, was dem effizienzorientierten Geist des *managerialism* entsprach. Das Ergebnis des Berichts war desaströs; der ständige Rückgriff auf Haftstrafen auch bei ungefährlichen bzw. Ersttätern wurde als Ressourcenverschwendung gebrandmarkt; effektive Arbeit der Bewährungshilfe erschien wegen extremer Fallbelastungszahlen unmöglich. Der Bericht hatte durchaus politische Wirkung; in der Tat explodierten die Gefangenenzahlen auch nicht auf die prognostizierte Höhe von 93.000. Gleichwohl steigen sie bis heute an; die Gegenstrategie beschränkt sich

---

18 Vgl. <http://www.justice.gov.uk/publications/docs/population-custody-032010.pdf>. Zum Vergleich: In Deutschland verbüßten 2008 2.433 von 53.167 Gefangenen (= 4,6%) eine lebenslange Freiheitsstrafe oder waren in der Sicherungsverwahrung untergebracht, berechnet nach *Dünkel/Morgenstern* in diesem Band, dort *Tab. 3-5*. Zum Anteil Gefangener mit langen Haftstrafen (< 5 Jahre) im europäischen Vergleich vgl. *Drenkhahn* 2009a; 2009b.

im Wesentlichen auf die Schaffung weiterer Haftplätze. Die punitive, neo-liberale Ausrichtung der Politik, die sich allenfalls von effizienzorientierten Erwägungen (und nicht einmal das) beeindruckt zeigt, die Rolle der Medien und die sich in Umfragen zeigende vergleichsweise punitive Haltung der Bevölkerung (vgl. hierzu auch *Morgenstern* in diesem Band) lassen eine Wendung zum Positiven eher unwahrscheinlich erscheinen.

### *Estland*

Estland gehört zu den europäischen Staaten, die ihre Gefangenenrate zuletzt deutlich senken konnten – noch immer allerdings gehört sie zu den höchsten in Europa. Mit 273 am 1.1.2009 weist sie den zweithöchsten Wert in der EU auf (vgl. *Tab. 1*, 2008 lag der Wert bei 259); noch im Jahr 2000 allerdings hatte sie 351 betragen. In Estland ist damit in den letzten zehn Jahren eine Reduzierung der Gefangenenpopulation um knapp ein Viertel gelungen. Die Abnahme in jüngster Zeit zeigt sich auch deutlich in den absoluten Zahlen, die 2008 erstmals weit unter die Marke von 4.000 fielen. Zuvor lag die Population seit dem politischen Umbruch (seit 1991 liegen Vergleichszahlen vor) stets zwischen 4.400 und 4.800. Die stetige Steigerung der Gefangenenraten in den 1990er Jahren hing auch mit abnehmenden Bevölkerungszahlen (durch Abwanderung vor allem russischer Bevölkerungsteile und Geburtenrückgang) zusammen; die estnische Bevölkerung ist seit 1989 um fast 15% geschrumpft. Die Überbelegung estnischer Gefängnisse und vor allem die auch daraus resultierende hohe Rate Tuberkulose-Kranker und HIV-Infizierter (19% aller in Estland bekannten HIV-Infizierten sind Gefangene) erhöhten den politischen Handlungsdruck zur Entlastung der Gefängnisse, wobei zunächst aber vor allem Neubauprogramme ins Auge gefasst wurden.

Die Veränderungen in der registrierten Kriminalität sind erheblich, allerdings – und nicht immer klar erkennbar – auch durch Gesetzesänderungen, vor allem das Inkrafttreten des neuen StGB 2002, organisatorische (z. B. diverse Polizeireformen in den 1990er Jahren) sowie erfassungstechnische Gegebenheiten verursacht. Vereinfachend lässt sich trotzdem feststellen, dass das Kriminalitätsniveau insgesamt in den 1990er Jahren erheblich angestiegen ist, um sich seit Mitte der 1990er Jahre zu stabilisieren und danach deutlich abzusinken. Besonders in den ersten Jahren nach der Wiedererlangung der politischen Unabhängigkeit waren dramatische Anstiege zu verzeichnen (zwischen 1988 und 1992 um 240%). Die Rückgänge im Bereich der Delikte gegen die Person setzten schon in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre ein, später nahm auch die Zahl der meisten Eigentumsdelikte ab. Eine Ausnahme, die technisch zu erklären ist, sind leichtere Delikte gegen die Person, da sie von reinen Antragsdelikten zu Delikten mit Amtsermittlungsgrundsatz umgestaltet wurden, was eine immense Zunahme zur Folge hatte.

Die Erschütterungen der politischen Wendezeit spiegeln auch einige der sozio-ökonomischen Indikatoren wider. So stieg zwischen 1993 und 2000 die Arbeitslosigkeit, vor allem der jungen Menschen, erheblich an, sank danach aber wieder deutlich. Hingegen nahm die Armut tendenziell weiter zu, dasselbe gilt für den *Gini*-Koeffizienten, der Einkommensungleichheit misst. Hier gab es vor allem bis Mitte der 1990er Jahre einen sprunghaften Anstieg, auch jetzt liegt er im europäischen Vergleich noch sehr hoch (vgl. hierzu auch *Morgenstern* in diesem Band).

Für das traditionell hohe Niveau der estnischen Gefangenensrate sind vor allem die von der Justiz tatsächlich häufig verhängten und langen Freiheitsstrafen verantwortlich, die zu einem großen Teil auch voll verbüßt werden. Allerdings haben sich die geschilderten erheblichen Zunahmen der registrierten Kriminalität jeweils weit weniger dramatisch in den Verurteiltenzahlen niedergeschlagen; auch sie gehen aber zurück. Das gilt vor allem für die 1990er Jahre: 1992 war das Verhältnis der registrierten Straftaten zu den Verurteilungen 8,2:1; 2002 lag es bei 4,9:1. Der Anteil von Verurteilungen zu unbedingter Freiheitsstrafe hingegen lag 2002 bei ca. 25%, im Jahr 2004 bei gut 42%. Der Anteil der Strafaussetzung zur Bewährung schwankt um 45%. Die Geldstrafe erlitt in den letzten Jahren einen erheblichen Bedeutungsverlust gegenüber den 1990er Jahren mit 25-30% und lag 2004 nur noch bei gut 15%. Hier fand offenbar ein Austausch durch kurze unbedingte Freiheitsstrafen statt. Freiheitsstrafen sind bei schweren Delikten gegen die Person tendenziell rückläufig, liegen aber noch immer bei ca. 40-50%. Das ist auch der Wert für die Eigentumsdelikte insgesamt, betrachtet man jedoch die qualifizierten Diebstähle, so zeigen sich mit 80% sehr hohe Anteile von Verurteilungen zu Freiheitsstrafe. Bis 2007 galt die Regel, dass Bagatelldiebstähle (Wert bis ca. 60 €) lediglich eine Ordnungswidrigkeit darstellten, andererseits aber jeder wiederholte Diebstahl – unabhängig vom Wert – als Verbrechen qualifiziert wird, das stets zu einer Freiheitsstrafe von nicht unter fünf Jahren führte. Erst eine höchstrichterliche Entscheidung führte zu einer Neufassung des Gesetzes, nach der auch wiederholte Bagatelldiebstähle Ordnungswidrigkeiten bleiben. Ein Teil des jüngsten Rückgangs der Gefangenzahlen könnte hierauf zurückzuführen sein. Ein weiterer Grund liegt in den zurückgehenden Verurteiltenzahlen insgesamt, außerdem sind die Haftstrafen tendenziell auch etwas kürzer geworden. Ein wichtiger Faktor ist schließlich die Praxis der bedingten Entlassung. Verbüßten früher – trotz nach dem Gesetz möglicher Aussetzung nach der Hälfte oder zwei Dritteln der Strafe – bei weitem die meisten Inhaftierten ihre Strafe voll, überstieg 2007 erstmals der Anteil der bedingt Entlassenen den Anteil der Vollverbüßer. Möglich wurde dies durch eine Gesetzesreform im Jahr 2007, die den elektronisch überwachten Hausarrest für bedingt Entlassene einführte. Begünstigt wurde die Reform auch durch die verfahrensrechtliche Änderung, nach der nunmehr Anträge auf bedingte Entlassung ohne vorherige Zwischenentscheidung durch die Haftanstalten an die Gerichte gestellt werden. Ob die Reformen nachhaltig wirken, muss abgewartet werden,

die neuerliche Erhöhung der Gefangenenrate zwischen 2008 und 2009 (von 259 auf 273) stimmt skeptisch.

### *Finnland*

Finnland ist eines der meist zitierten Beispiele einer „antizyklischen“ Entwicklung i. S. e. reduktionistischen Kriminalpolitik. Wie erwähnt (s. o. 2.1) ist die Gefangenenrate seit den 1950er Jahren von ca. 190 über ca. 100 zu Beginn des Untersuchungszeitraums auf 67 (2009) gesunken (vgl. oben *Abb. 2a*). *Lappi-Seppälä* beschreibt ausführlich die vielfältigen Ursachen, die in einem komplexen Zusammenspiel einer bewusst moderaten und dezidiert auf Haftvermeidung orientierten Kriminalpolitik unter günstigen Rahmenbedingungen einer unaufgeregten Medienlandschaft zu diesem bemerkenswerten Ergebnis geführt hat (vgl. auch bereits *Lappi-Seppälä* 2004; 2007). Die wiederholten Strafrechtsreformen kann man als „evidenzbasiert“ charakterisieren. Expertenwissen hat beim Ausbau von Alternativen zur Freiheitsstrafe wie der gemeinnützigen Arbeit, der Geldstrafe und der bedingten Entlassung ebenso wie bei der systematischen Absenkung des Strafniveaus zweifellos eine Rolle gespielt. Hinzu kommen gesamtgesellschaftliche Rahmenbedingungen und die grundsätzlich vorhandene Akzeptanz einer eher moderaten, rationalen Kriminalpolitik in der Bevölkerung, die unter politikwissenschaftlicher Perspektive die Chance auf ein moderates Strafrecht erhöht haben (vgl. dazu die Beiträge von *Lappi-Seppälä* in *Kap. 8* und *23*). Trotz eines durch vermehrte Ersatzfreiheitsstrafen und Migrationskriminalität bedingten gegenläufigen Trends i. S. e. Anstiegs der Gefangenenraten im Zeitraum 1999-2003 ist es anschließend gelungen, die Probleme in den Griff zu bekommen (u. a. durch Reformgesetze 2006 und 2007, die auf eine Reduzierung der Ersatzfreiheitsstrafen und deren Länge ausgerichtet waren) und die Gefangenenraten auf einem relativ niedrigen Niveau zu stabilisieren. Dies zeigt, dass man in Finnland (wie in den skandinavischen Ländern allgemein) die kriminalpolitischen Steuerungsmöglichkeiten erkannt hat und auch bewusst einsetzt.

### *Frankreich*

Zu Beginn des Untersuchungszeitraums lag die Gefangenenrate in Frankreich bei 66; inzwischen sind es 96 Gefangene pro 100.000 Einwohner, wobei die Aufwärtsbewegung zwischen 1992 und 1997 durch einen zeitweisen Rückgang unterbrochen war (vgl. *Abb. 2b*). Zwischen 1986 und 2000 sind hingegen die Zahlen der Verurteilungen insgesamt sowie die Anzahl der verhängten Freiheitsstrafen absolut gesunken. Bei der registrierten Kriminalität sind im untersuchten Zeitraum Zuwächse zu verzeichnen, vor allem im Hinblick auf Körperverletzungs- und Beleidigungsdelikte. Inwiefern die offiziellen Statistiken jedoch ein zutreffendes Bild zeichnen, ist auch in Frankreich fraglich: Es gibt technische und organisatorische Verzerrungen vor allem durch die Tatsache,

dass die französische Polizeiarbeit dem Opportunitätsprinzip folgt und in jüngerer Zeit auch einer strikteren Effizienzkontrolle unterliegt, der vor allem durch „mehr Umsatz“ („*faire du chiffre*“) begegnet wird. Die Zahl der Fälle, die später tatsächlich von der Staatsanwaltschaft bearbeitet werden, ist jedoch zwischen 1985 und 2000 erheblich zurückgegangen. Betrachtet man einzelne Segmente, z. B. schwere Jugendkriminalität, sind deutliche Rückgänge erkennbar, während leichtere Delikte von Jugendlichen zwischen 2001 und 2005 laut der offiziellen Statistik erheblich angestiegen sind. Der Zustand der Kriminalpolitik in Frankreich ist im stationären Bereich im Übrigen gekennzeichnet von erheblicher Überbelegung der Gefängnisse, vor allem in den Anstalten für Untersuchungsgefangene, in der auch Kurzstrafer untergebracht sind.

Demographische Faktoren sind als Ursache für die steigenden Gefangenenraten weitgehend auszuschließen, weder Veränderungen in der Altersaufteilung noch erheblich veränderte Ausländerzahlen sind zu finden. Das Problem der schlecht integrierten und sozial benachteiligten Einwanderer betrifft inzwischen weitgehend französische Staatsbürger, die in zweiter und vielfach dritter Generation in Frankreich leben. Auf den ersten Blick kann dies auch für Arbeitslosigkeit, Armut und andere Indikatoren sozialer Exklusion gesagt werden; hier haben sich Durchschnittswerte kaum verändert. *Décarpes* weist jedoch darauf hin, dass sich die Situation für jeweils die am stärksten Betroffenen nachteilig verändert hat, d. h. es gibt anteilig mehr Langzeitarbeitslose, tendenziell mehr Jugendarbeitslosigkeit und mehr Menschen in der permanenten Armutszone. In weiten Teilen der Bevölkerung (nach dem Eurobarometer 2007 ca. von einem Viertel der Befragten, vgl. auch *Morgenstern* in diesem Band) wird erheblicher sozialer Druck empfunden und die Furcht, einmal in diese Zone abzurutschen.

Auch in Frankreich ist davon auszugehen, dass die jeweilige Kriminalpolitik maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung der Gefangenenraten nimmt: der erwähnte Abwärtstrend ist in einer Zeit der moderaten Kriminalpolitik unter der Regierung *Jospin* zu finden, in der verstärkt auf Alternativen zur Freiheitsstrafe gesetzt wurde. Gleichzeitig wurde auch in Frankreich die innere Sicherheit mehrfach zum Wahlkampfthema – mit steigenden Gefangenenzahlen als Resultat. Für eine zunehmende Punitivität werden aber auch internationale Trends („*Tough on crime*“- bzw. „*Zero-tolerance*“-Konzepte) und europäische Vorgaben, z. B. im Hinblick auf die Bekämpfung der Drogenkriminalität, dem Beitritt zum Schengen-Abkommen etc., verantwortlich gemacht. Die Todesstrafe wurde in Frankreich erst 1981 abgeschafft (gleichzeitig wurde die lebenslange Freiheitsstrafe eingeführt), eine Hinrichtung hatte es zuletzt 1976 gegeben. Etwa seit der Jahrtausendwende ist das kriminalpolitische Klima endgültig rauer geworden – international bekannt geworden sind die Krawalle in den französischen Vorstädten, die zu scharfen Tönen und scharfem Vorgehen gegenüber bestimmten Tätergruppen, namentlich jungen männlichen Franzosen der dritten Einwanderergeneration, führten. Die getroffenen Maßnahmen, vor allem Verschärfungen des Jugendstrafrechts (vgl. hierzu *Castaignède/Pignoux* 2010), aber

auch Maßnahmen der Prävention, dürften zu einer Ausweitung und Intensivierung der justiziellen Kontrolle geführt haben, die sich schließlich auch in den Gefängnissen niederschlug. Erwähnenswert ist aber in diesem Komplex von sozialen Unsicherheitsgefühlen, öffentlicher bzw. medienvermittelter Meinung und politischen Antworten hierauf, dass die Bevölkerung verschiedenen Umfragen zufolge insgesamt wenig punitive Meinungen (mit den niedrigsten Werten im europäischen Vergleich, vgl. hierzu auch *Morgenstern* in diesem Band) und einer nationalen Umfrage zufolge eine durchaus kritische Haltung zur Institution Gefängnis und dessen inflationärer Nutzung vertritt.

Für die Erhöhung der Gefangenenzahlen spielt neben einer zunehmenden durchschnittlichen Haftdauer die seit 2002 wieder zunehmende Anzahl von Verurteilungen zu Haftstrafen, vor allem auch kurzer Haftstrafen, eine Rolle. Die zunehmende Länge der zu verbüßenden Strafen, die sich auch deutlich bei der Zunahme der ganz langen Freiheitsstrafen (über zehn Jahre) im letzten Jahrzehnt widerspiegelt, erklärt sich unter anderem durch erhöhte Mindeststrafen z. B. gegenüber Sexualstraftätern, die seit der Jahrtausendwende zwischen 20% und 25% der Vollzugspopulation ausmachen. Erheblichen Einfluss dürften auch die obligatorischen Strafschärfungen für Rückfalltäter seit 2005 und die geringe Bedeutung der bedingten Entlassungen (2006 nur 4,4% aller Abgänge) haben. In der Regel werden französische Gefangene aus der Haft nach Vollverbüßung oder, zumindest bis 2006, im Wege der kollektiven Begnadigung aus dem Gefängnis entlassen. Allerdings spielen automatische<sup>19</sup> und zusätzliche fakultative Strafzeitreduzierungen eine bedeutende Rolle, sodass man davon ausgehen kann, dass Gefangene regelmäßig nur 75% oder weniger der verhängten Freiheitsstrafe tatsächlich verbüßen. Nicht auszuschließen ist, dass die Richter bei der Strafzumessung diese automatische Haftzeitreduzierung ins Kalkül ziehen und entsprechend längere Freiheitsstrafen verhängen, wenn sie eine bestimmte Verbüßungsdauer als angemessen empfinden.

Ein weiterer bislang auch erheblicher Teil der Inhaftierten wird direkt nach der Untersuchungshaft, die auf die verhängte Freiheitsstrafe angerechnet wird, direkt entlassen. Damit erhält nur eine verschwindend geringe Zahl der Gefangenen irgendeine Art von Entlassungsvorbereitung. Nicht für den Trend verantwortlich zu machen ist hingegen die Untersuchungshaftanordnung selbst, deren Anteil von einstmalig über 50% auf 26% im Jahre 2008 gefallen ist; die absoluten Zahlen sind seit 2003 ebenfalls gesunken (vgl. *van Kalmthout/Knapen/Morgenstern* 2009, S. 364).

---

19 Drei Monate für das erste, zwei Monate für die nachfolgenden Jahre verbüßter Freiheitsstrafe, vgl. *Reuflet* 2010, S. 173 ff.; zusammenfassend *Dünkel/van Zyl Smit/Padfield* 2010, S. 421 f.



## Griechenland

Griechenland weist in unserer Studie eine der stärksten Steigerungen bei der Gefangenenrate im untersuchten Zeitraum auf (weit über 200% zwischen 1981 und 2008). Von 33 im Jahr 1981 stieg nach Angaben der Statistiken des Europarates (SPACE) bzw. des *International Centre for Prison Studies* die Gefangenenrate auf 109 im November 2008. Die nationalen Daten weichen nach *Pitsela* vor allem für die 1990er Jahre etwas ab; eindeutig ist jedoch der Trend: Mit einer inzwischen wieder leicht abgesunkenen Rate (98,4 am 1.9.2009; vgl. *Pitsela* in diesem Band) ist Griechenland im Mittelfeld der westeuropäischen Staaten angekommen, nachdem es viele Jahre zu den Staaten gehört hatte, die vergleichsweise sehr wenige Menschen inhaftieren. Die Steigerung war zumindest ausweislich der nationalen Daten relativ kontinuierlich (z. B. konnte die Liberalisierung des Strafvollzugsrechts zwischen 1990 und 1999, die sich u. a. an häufigeren Vollzugslockerungen zeigte, hieran in der Praxis nichts ändern). Die Zunahme der Gefangenenzahlen beschleunigte sich nach der Jahrtausendwende noch einmal deutlich. Der griechische Strafvollzug ist trotz der gesetzgeberischen Reformbemühungen gekennzeichnet von sehr problematischen, teilweise skandalösen Bedingungen, die vor allem von Personalmangel und immenser Überbelegung gekennzeichnet sind (vgl. hierzu schon oben 2.3 und *Pitsela* in diesem Band: große Anstalten wiesen 2004 teilweise Belegungsraten von 200% bis 300% auf; 2009 hat sich die Situation ein wenig verbessert).

Die (registrierte) Kriminalitätsbelastung ist dabei nicht stark angestiegen, vor allem gibt es – anders als in anderen Staaten – kaum eine Zunahme bei den Gewaltdelikten, sondern eher bei den schweren Eigentumsdelikten. Die deutlichste Zunahme hat sich bei den Drogendelikten ergeben. Ausweislich der Dunkelfeldstudien, die europaweit durchgeführt werden, weist Griechenland eher eine geringere Kriminalitätsbelastung auf als andere europäische Staaten. Der grob geschätzte Ausländeranteil in der Bevölkerung von ca. 10%, der in den vergangenen zwei Jahrzehnten sprunghaft angestiegen ist, spiegelt sich im Anteil an ausländischen Tatverdächtigen in etwa wider. Im Gegensatz zur ausgewiesenen Zunahme der registrierten Kriminalität haben die Verurteiltenzahlen zwischen 1980 und 2003 abgenommen, dies betrifft auch die Gewaltdelinquenz. Eine Ausnahme sind erwartungsgemäß die Drogendelikte, die ca. ein Drittel aller Verurteilungen betreffen.

Die Strafgesetzgebung ist von gegenläufigen Tendenzen gekennzeichnet, wobei Milderungen (vor allem durch Herunterstufung von Delikten von Verbrechen zu Vergehen oder echten Entkriminalisierungen z. B. im Hinblick auf das Schwarzfahren) weitaus seltener sind. Stattdessen sind auch in Griechenland eine zunehmende Zahl von Lebenssachverhalten vor allem im Nebenstrafrecht strafrechtlich erfasst worden, hier ist auch der Einfluss von EU-Vorgaben spürbar. Neben dem wie erwähnt besonders scharfen Drogenstrafrecht in ist hier ebenso die von *Pitsela* als anfangs (bezogen auf das Gesetz von 1991) von „Pa-

nik, Unüberlegtheit und Naivität“ gekennzeichnete Ausländergesetzgebung zu nennen, mit der das traditionelle Emigrationsland Griechenland auf eine Immigrationswelle vor allem aus Albanien, aber auch aus anderen Balkanstaaten, die nach dem politischen Umbruch Anfang der 1990er Jahre einsetzte, reagierte. Auch wenn sich die aktuelle Gesetzgebung (ebenfalls im Rahmen von EU-Vorgaben) nunmehr eher als „Einwanderungsgesetzgebung“ versteht, ist die politische Haltung, die Haltung der Öffentlichkeit und auch das Vorgehen der Behörden noch immer beeinflusst von Misstrauen gegenüber Ausländern, denen (überwiegend fälschlich) ein erheblicher Kriminalitätszuwachs zugeschrieben wird.

Die griechische Sanktionspraxis ist grundsätzlich durch den Gebrauch der Freiheitsstrafe gekennzeichnet, der aber in der Regel nicht zu langen tatsächlichen Verbüßungsdauern führt, wenn überhaupt (siehe sogleich unten). Der *Input* in die Gefängnisse ist damit im europäischen Vergleich durchaus hoch, die Verweildauer jedoch (mit Ausnahme der Sanktionierung für Drogendelinquenten und dem Problem der überlangen U-Haft-Dauer) in der Regel kurz. Primäre Alternativen zur Freiheitsstrafen werden jedoch kaum genutzt. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz bildet das Jugendstrafrecht, das eine Vielzahl von ambulanten Erziehungsmaßnahmen nutzt, so dass Jugendliche und auch Heranwachsende bis 21 Jahren in griechischen Gefängnissen nur eine kleine Gruppe darstellen (weniger als 5%, von denen nur ein ganz kleiner Teil jünger als 18 sind). Im Hinblick auf praktische Probleme der griechischen Strafjustiz ist vor allem die häufig überlange Verfahrensdauer zu nennen, die Auswirkung unter anderem auf die Anzahl der Untersuchungsgefangenen hat.

Das griechische Straf- bzw. Strafvollzugsrecht ist jedoch vor allem geprägt von einer Vielzahl verschiedener und großzügig gehandhabter Entlassungsformen, so dass der weitaus kleinste Teil aller Inhaftierter seine Freiheitsstrafe voll verbüßt (seit 2004 nur noch 6%). Neben der bedingten Entlassung, die in aller Regel und ohne das Erfordernis einer positiven Individualprognose gewährt wird, gibt es die Möglichkeit, Haftstrafen in Geldstrafen oder andere Ersatzsanktionen umzuwandeln oder die Haftzeit durch die Anrechnung von Arbeits- und Ausbildungstagen (mit einem Faktor zwischen 1,5 und 2,5; sog. „*good time*“) zu verkürzen. Erwähnenswert ist auch die Regelung, dass für alte Gefangene über 65 Jahren jeder verbüßte Tag doppelt zählt. Evidente Probleme der Regelungen sind die Gefahr, dass die Gewährung bzw. Versagung von Anrechnungen i. S. d. *good time* als Disziplinierungsinstrumente missbraucht werden, und die zunehmende Schwierigkeit, ausreichend Arbeits- bzw. Ausbildungsstellen für die (vor allem ausländischen) Gefangenen bereit zu stellen. Ausländische Gefangene mit Freiheitsstrafen unter 5 Jahren werden in der Regel schnell abgeschoben, kehren jedoch häufig ebenso schnell zurück.

Die geschilderte Praxis schlägt sich zunehmend in der Insassenstruktur nieder: Inzwischen verbüßen 80% aller Gefangenen Freiheitsstrafen von mehr als fünf Jahren Dauer, die von den genannten Möglichkeiten nicht bzw. in geringe-

rem Maße profitieren. Zu beobachten ist auch eine Tendenz der Richter, auf die vielfältigen Aussetzungsmöglichkeiten zu reagieren: Es werden häufiger Strafen von über zwei Jahren verhängt, um so zu gewährleisten, dass sie auch wirklich vollstreckt werden. Im Übrigen dürfte der griechischen Vollzug mit über 40% europaweit den höchsten Anteil an Tätern haben, die wegen Drogendelikten einsitzen (unter anderem deshalb, weil Drogenhändlern neben wenigen anderen Tätergruppen die vorzeitigen Entlassungsmöglichkeiten ebenfalls weitgehend versagt bleiben). Das gravierendste Problem ist jedoch wohl der hohe Ausländeranteil: waren 1983 lediglich knapp 12% der Inhaftierten keine Griechen, ist dieser Anteil auf fast 54% gestiegen (wobei sich die Anteile von Ausländern in Untersuchungs- und Strafhaft wenig unterscheiden). Ein Gutteil der Zunahme der Gefangenenzahlen beruht damit auf dem Zuwachs von ausländischen Gefangenen, das gilt uneingeschränkt vor allem für die 1990er Jahre.

Die griechische Gesellschaft ist nicht erst seit der aktuellen Finanzkrise von einer Vielzahl von erheblichen Problemen betroffen: Insbesondere bei den Indikatoren, die für die Beurteilung der Tendenz einer Gesellschaft zur sozialen Exklusion herangezogen werden – vor allem Maße für die Ungleichverteilung von Einkommen, Armutsgefährdungsquote etc. (vgl. hierzu *Morgenstern* in diesem Band) – rangiert Griechenland im Ländervergleich häufig unter den letzten drei in der hier verglichenen Ländergruppe von 20 EU-Staaten. Bei aller Vorsicht, die geboten ist, wenn lediglich ein einzelner Indikator betrachtet wird, ist doch erwähnenswert, dass sich nach den Umfragen des *European Social Survey* der Wert für das Vertrauen in die Mitmenschen drastisch verschlechtert hat. Nach nationalen Studien wie auch nach dem EU ICS (vgl. hierzu *Morgenstern* in diesem Band, *Tab. 13* und *14*) werden allgemeine soziale Verunsicherungen und Existenzängste und der genannte Vertrauensverlust begleitet von erheblicher konkreter Kriminalitätsfurcht, die sich vor allem an der so sprunghaft angestiegenen Ausländerzahl festmacht. Daneben spielt bei den Bedrohungsgefühlen die Angst vor Drogenkriminalität eine ganz erhebliche Rolle. Auch in Griechenland sind im Übrigen an der thematischen Verknüpfung von Kriminalität und Ausländern die Massenmedien nicht unschuldig.

### *Italien*

In Italien sind die Gefangenenzahlen zwischen 1980 und 2004 um mehr als 75% gestiegen, zwischen 2004 und 2009 um weitere 12%. Die Rate pro 100.000 Einwohner betrug 1980 gut 52, im Jahr 2004 knapp 96; zum Stichtag 30.9.2009 war die Rate auf 107 angestiegen. Bemerkenswert ist die dramatische Steigerung der Rate von 78 im Jahr 2007 auf 97 im Jahr 2008 und 107 im Jahr 2009, die in absoluten Zahlen einen jährlichen Zuwachs von 10.000 Gefangenen in diesem Zeitraum bedeutet. Die Zahl der Tatverdächtigen hingegen unterlag zwar Schwankungen im untersuchten Zeitraum zwischen 1980 und 2004, blieb auf die gesamte Zeit gesehen jedoch relativ stabil.

Änderungen in der sozio-ökonomischen Struktur der Gesellschaft können hingegen eine Rolle gespielt haben; evident ist das im Hinblick vor allem auf die demographische Entwicklung. Dabei ist der Faktor „Alter“ unbedeutend: Zwar altert die italienische Gesellschaft im Vergleich zum übrigen Europa weitaus stärker, dennoch hat der Rückgang der „kriminell aktiveren“ Bevölkerungsanteile keine messbaren Auswirkungen auf die Kriminalitäts- und Gefangenenpopulationsentwicklung. Das Gegenteil gilt für den Anteil der ausländischen Bevölkerung. Er lag mit ca. 3,4% im Jahr 2004 zwar noch immer relativ niedrig, 1990 betrug er aber noch lediglich 0,6%. Bei den Tatverdächtigen machen Ausländer hingegen einen Anteil von ca. 25% aus. Da sie weitaus häufiger in Untersuchungshaft genommen werden, was wiederum als Prädiktor für eine später verhängte Freiheitsstrafe gesehen wird, und ihnen weitaus seltener als Italienern eine ambulante Sanktion als Alternative zur Freiheitsstrafe zugestanden wird, hatten diese gesellschaftlichen Änderungen erhebliche Auswirkungen auch auf die Entwicklung der Gefangenenraten. Zur Untersuchungshaft ist zu bemerken, dass Italien in Europa (ungeachtet der Vergleichbarkeitsprobleme) mit über 50% einen der höchsten Anteile von Untersuchungsgefangenen aufweist (vgl. *Tab. 1* und *van Kalmthout/Knapen/Morgenstern* 2009, S. 34 f.), der auch mit einer entsprechend hohen Rate per 100.000 der Wohnbevölkerung und damit sehr hohen absoluten Zahlen einhergeht. Ein Grund hierfür ist wohl auch die Tendenz der italienischen Beschuldigten, alle Instanzen zu durchlaufen (hierin liegt ein weiterer Unterschied zu ausländischen Beschuldigten, die dies aus verschiedenen Gründen nicht tun; vgl. hierzu auch *Nelken* 2009).

Änderungen des materiellen Strafrechts und des Strafprozessrechts sind nicht ganz so einfach einzuordnen, da sie teilweise gegensätzlichen Tendenzen folgen. Klar ist aber, dass erheblich erhöhte Straffrahmen u. a. bei Gewalttaten, schweren Eigentumsdelikten und vor allem bei Drogendelikten (Drogenhandel) zunächst dazu führen, dass mehr Täter in Untersuchungshaft genommen werden können (mit den oben geschilderten Folgen), da das italienische Strafprozessrecht eine Mindeststrafe von 4 Jahren für die Untersuchungshaftverhängung voraussetzt, so dass vor den Reformen ein Teil der Delikte nicht erfasst war. Außerdem sind die zu verbüßenden Strafen tendenziell länger geworden (bei gleichzeitiger Abnahme ganz kurzer Freiheitsstrafen durch Entkriminalisierung bzw. konsequentere Anwendung von ambulanten Sanktionen). Bis 1990 regelmäßig und zuletzt 2006 in größerem Umfang eingesetzte Amnestien und andere Gnadenakte haben die Gefangenenraten stets nur kurzfristig senken können.

Die Italiener zeigen trotz der im europäischen Vergleich im Mittelfeld rangierenden Kriminalitätsbelastung eine überdurchschnittliche Kriminalitätsfurcht, verbunden mit Misstrauen gegen Immigranten. Die Medien verstärken dieses Gefühl durch ihre Berichterstattung tendenziell, Italien war z. B. 1987 das erste europäische Land, das die Gerichtsberichterstattung in einer Fernsehshow zuließ (vgl. zu den negativen Auswirkungen *Maffei/Merzagora Betsos* 2007, S. 479).

Gleichzeitig führt die Berichterstattung auch zu Misstrauen gegenüber der Justiz. Die Kriminalpolitik bedient dieses Gefühl insbesondere in letzter Zeit durch verschärftes Vorgehen durch „Sicherheitsgesetze“, vor allem gegen illegale Immigranten, was sich unmittelbar auf die Gefangenenzahlen ausgewirkt haben dürfte.

### *Lettland*

Lettland weist wie die anderen baltischen Staaten, die das Erbe der sowjetischen Kriminalpolitik zu tragen haben, im europäischen Vergleich sehr hohe Gefangenenraten auf. In der Untersuchungsgruppe bzw. in der EU ist es derzeit mit 319 die höchste (1985 hatte sie aber noch 650 betragen). Die Rate hat damit wieder das Niveau erreicht, das sie direkt nach der politischen Wende hatte, nachdem sie Mitte der 1990er Jahre bis auf über 400 angestiegen war. Eine weitere Absenkung ist hingegen bislang nicht gelungen. Jugendliche machen einen kleinen Teil der Gefängnispopulation aus (2005: 3%), Untersuchungsgefangene nur noch gut ein Viertel (2007), nachdem die Anteile wie auch die absoluten Zahlen zuvor sehr viel höher waren. Überbelegung ist offiziell kein Thema (die Auslastung lag 2007 bei ca. 70%); allerdings werden, wie oben bereits angesprochen, auch in Lettland Größenstandards von 2,5 m<sup>2</sup> für männliche erwachsene Gefangene (3 m<sup>2</sup> für Jugendliche) zugrundegelegt, die den europäischen Mindeststandards bei weitem nicht entsprechen (vgl. zum Jugendstrafvollzug *Dünkel/Stańdo-Kawecka* 2010, S. 1.782 ff.).

Die demographischen und sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen der Entwicklung der Kriminalpolitik bzw. der Gefangenenraten waren zunächst geprägt von der Umbruchsituation Anfang der 1990er Jahre. Nach der Jahrtausendwende und spätestens nach dem Beitritt zur EU im Jahr 2004 verlief die Entwicklung ökonomisch günstig, die Wirtschaft wuchs rasant, die Arbeitslosigkeit fiel auf moderaterate 8,5%. Allerdings deutet sich an, dass hiervon nicht alle profitieren, sondern ein Teil der Gesellschaft zunehmend mit sozialer Exklusion zu kämpfen hat: Der *Gini*-Koeffizient, der die Ungleichverteilung von Einkommen bzw. Vermögen in der Gesellschaft misst, ist erheblich angestiegen und ist derzeit der höchste in der EU; die Armuts- bzw. Armutsgefährdungsquote hat sich erhöht und die Armutsfurcht in der Bevölkerung ist stark (vgl. ausführlicher *Morgenstern* in diesem Band). Der offizielle Anteil von Nicht-Letten in der Wohnbevölkerung von 20,4% ist ebenfalls der höchste der Untersuchungsgruppe und offenbart eine Besonderheit (die mit Estland geteilt wird): Es handelt sich in der Regel um Russen, die zwischen 1940 und 1990 ins Land gekommen sind und (noch) keine lettische Staatsbürgerschaft beantragt haben. Diese Konstellation birgt zwar viel Spannung, spiegelt sich aber in den Gefängnisstatistiken nicht wieder: Nach den Daten, die dem Europarat zur Verfügung gestellt wurden (vgl. *Aebi/Delgrande* 2009), sind kaum mehr als 1% „ausländische“ Inhaftierte in den Gefängnissen. Auch für die Untersuchungshaft spielt

dieser hohe Anteil der nicht-lettischen Bevölkerung keine Rolle (die Zahl der Untersuchungsgefangenen ist im Übrigen in den letzten Jahren deutlich abgesunken). Ganz offenbar werden Angehörige dieser Bevölkerungsgruppe ohne lettische Staatsbürgerschaft nicht als Ausländer im Sinne der Statistik gezählt und haben auch keine entsprechenden Schwierigkeiten.

Das (registrierte) Kriminalitätsaufkommen ist wie in den anderen mittel- und osteuropäischen Staaten nach der politischen Wende erheblich angestiegen, nach der Ausgangsstatistik (aufgeklärte Straftaten) hielt dieser Anstieg bis 2004 an. Die Entwicklung der Verurteiltenzahlen verlief in etwa parallel; die Zahl stieg zwischen 1990 und 2004 um ca. 46% an. Die unbedingten Freiheitsstrafen spielen in der lettischen Sanktionspraxis eine große Rolle, sie machten 2004 ca. ein Viertel aller Strafen aus, zu Beginn der 1990er Jahre waren es allerdings noch mehr als 35% gewesen. Der niedrigste Anteil wurde mit 21% im Jahr 1996 erreicht, seitdem sind offenbar diesbezüglich keine Fortschritte erzielt worden. Hieran konnte auch die verstärkte Anwendung gemeinnütziger Arbeit nichts ändern, deren Anteil an allen Verurteilungen von rund 1% im Jahr 1999 auf 11% im Jahr 2004 anstieg.

Für die noch immer hohen Gefangenenzahlen sind u. a. Rückfallschärfungen bzw. Strafschärfungen wegen Bandenzugehörigkeit etc. verantwortlich, viele Gefangene sind auch von widerrufenen Straf(rest)aussetzungen betroffen. Vor allem aber die Länge der verhängten Freiheitsstrafen spielt wohl eine Rolle: Die weitaus meisten Strafen liegen zwischen einem und drei Jahren Freiheitsentzug (und gelten als kurze Freiheitsstrafen); ihr Anteil stieg zu Lasten der Strafen von drei bis fünf Jahren an. Gleichzeitig hat es aber auch eine Tendenz zur vermehrten Verhängung noch längerer Freiheitsstrafen gegeben, so dass die durchschnittlich zu verbüßenden Freiheitsstrafen im internationalen Vergleich lang sind. Immerhin konnte jedoch in den letzten Jahren die Strafrestaussetzungsquote gesteigert werden; im Jahr 2005 wurden 42% aller Inhaftierten vorzeitig entlassen, 2003 war es noch lediglich ein knappes Drittel gewesen.

### *Litauen*

Obwohl Litauen nach wie vor zu den europäischen Staaten mit den höchsten Gefangenenraten gehört, ist doch eine erhebliche Verbesserung der Situation zu konstatieren: Ende 2003 betrug die Rate noch 320, über 11.000 Menschen befanden sich in Haft. Ende 2007 war die Rate auf 230 reduziert worden, die absolute Zahl auf ca. 7.700. Ende 2008 waren es etwa 7.800 Gefangene, die Rate betrug nach Angaben des ICPS 234. Von einer Trendwende nach 2003 kann daher gesprochen werden, die ganz offensichtlich mit der Einführung des neuen litauischen Strafgesetzbuchs am 1.5.2003 zusammenhängt.

Betrachtet man zunächst die Entwicklung nach der Wiedererlangung der staatlichen Unabhängigkeit, so findet sich auch in Litauen ein erheblicher Anstieg der Gefangenenzahlen in den 1990er Jahren mit Versuchen, diesem durch

Amnestien zu begegnen, jedoch ohne durchgehendes kriminalpolitisches Konzept. Vor allem die fehlende Nachbetreuung solchermaßen entlassener Gefangenen erwies sich als kontraproduktiv. Der Anstieg der Gefangenenzahlen (von einem im europäischen Vergleich ohnehin schon relativ hohen Niveau) ist zum einen durch einen erheblichen Kriminalitätsanstieg bedingt. Neben einem Anstieg der registrierten Kriminalität zwischen 1980 und 2006 auf etwa das Vierfache, stiegen in diesem Zeitraum auch die Zahl der aufgeklärten Straftaten, die Zahl der ermittelten Straftäter und – allerdings wesentlich moderater – die Zahl der Verurteilten. Die Entwicklungen verliefen in etwa parallel. Der Anstieg war Anfang der 1990er Jahre stark ausgeprägt, verlangsamte sich dann und seit ca. 2004 sinken alle Werte.

Zum anderen lässt sich die Gefangenenzahl aber durch eine harsche Strafgesetzgebung und eine entsprechende Sanktionspraxis erklären, die vergleichsweise viele Menschen relativ lange inhaftiert. So hatten Ende 2006 knapp zwei Fünftel aller Inhaftierten mit einer Verbüßungsdauer von mehr als fünf Jahren zu rechnen, ein weiteres gutes Fünftel mit drei bis fünf Jahren. Dennoch haben sich die absoluten Zahlen derjenigen, die zu so langen Freiheitsstrafen verurteilt werden, positiv entwickelt: mit Freiheitsstrafe zwischen drei und zehn Jahren wurden 2006 nur halb so viele Täter bestraft wie 1997. Insgesamt lag 2006 die Zahl derjenigen, die zu unbedingten Freiheitsstrafen verurteilt wurden, um ca. ein Viertel niedriger als 1998. Die Zahl der tatsächlichen Zugänge, zu denen auch diejenigen gezählt werden, die wegen einer widerrufenen Strafrestausssetzung in den Strafvollzug zurückkehren (ca. 6-12%), ist um ca. 20% niedriger. Dennoch übersteigt die Zahl der Zugänge noch immer etwas die Zahl der Entlassenen.

Die Insassenstruktur wird in Litauen von der Tatsache geprägt, dass – bei relativ stabilen absoluten Zahlen zwischen 1998 und 2006 – fast ein Viertel aller Gefangenen wegen einer Verurteilung wegen Mordes oder Totschlags inhaftiert war. Da die Zahl von Kapitalverbrechen im internationalen Vergleich – anders als die vieler anderer Delikte – noch relativ gut vergleichbar ist, lässt sich mit Sicherheit sagen, dass Litauen hier eine weit überdurchschnittliche Stellung einnimmt. Erheblich abgenommen hat hingegen der Anteil der Inhaftierten, die wegen Diebstahls eine Freiheitsstrafe verbüßen. Neben etwas zurückgehender Diebstahlskriminalität hat hier die zunehmende Nutzung ambulanter Sanktionsformen eine Rolle gespielt. Die Drogenkriminalität spielt in Litauen trotz einer beachtlichen Zunahme der registrierten Delikte und des Anteils der zu Gefängnis verurteilten Drogentäter noch immer eine untergeordnete Rolle. Der Anteil der Ausländer stellt einen der bedeutsamsten Unterschiede zwischen der Gefangenenpopulation in Litauen und den meisten westeuropäischen Staaten dar: ausländische Gefangene stellen hier nur eine ganz kleine Minderheit.

Die offizielle Belegungsquote (zur Problematik des den einzelnen Gefangenen zugestandenem Platzes vgl. oben unter 2.3) lag in Litauen insgesamt Anfang 2008 bei unter 90%. Tatsächlich gibt es jedoch neben wenig belegten Anstalten

teilweise stark überfüllte Einrichtungen. Das liegt unter anderem daran, dass in manchen Anstalten vor allem Rückfalltäter untergebracht sind. Diese Anstalten sind einem zunehmenden Belegungsdruck ausgesetzt. Die Überbelegung einer Untersuchungshaftanstalt führte in einem Fall, der aus dem Jahr 1999 stammt, zur Verurteilung Litauens vor dem EGMR wegen Verstoßes gegen Art. 3 EMRK (*Karalavičius vs. Lithuania*, Nr. 53454/99, Entscheidung vom 7.4.2005; ebenso entschied das Gericht für einen Fall aus dem Jahr 2002: *Savenkovas vs. Lithuania*, Nr. 871/202; Entscheidung vom 18.11.2008).

Die litauische Strafgesetzgebung hat trotz warnender Stimmen von Experten im eigenen Land, die die Umbruchsituation mit den ökonomischen und sozialen Problemen als Ursache betonten, dem Anstieg der Kriminalität vor allem mit verschärften Strafgesetzen – selbst gegenüber dem alten sowjetischen StGB – zu begegnen versucht. Ein Beispiel mit gravierenden Folgen war der Diebstahl von Kraftfahrzeugen, der zwischen 1995 und 1999 mit einer Mindeststrafe von 6 Jahren versehen war und demnach zu nicht aussetzungsfähigen Freiheitsstrafen führte (im aktuellen StGB ist der Strafraum nach oben noch immer weit, es gibt aber Aussetzungsmöglichkeiten bzw. die Möglichkeit ambulanter Sanktionierung je nach tatsächlicher Schwere der Tat). Allgemein zeichnet sich das litauische StGB von 2003 durch weite Strafraum aus, die einerseits die möglichen Höchststrafen teilweise an hoben, andererseits bestimmte Mindeststrafen absenkten oder aufhoben. Inzwischen steht litauischen Strafrichtern ein relativ weites Sanktionsspektrum zur Verfügung, das nicht nur die Möglichkeit der Aussetzung von Freiheitsstrafen in relativ weitem Umfang, sondern auch von Geldstrafen einschließt. Im Übrigen trat man der Geldstrafe mit großer Skepsis entgegen. Es existieren jedoch als Alternativen die sog. Freiheitsbeschränkungsstrafe und die gemeinnützige Arbeit.

Wie bereits mehrfach angeklungen, war das alte litauische Strafgesetzbuch, das bis 2003 galt, von einem System zwingender Strafschärfungen gegenüber Rückfalltätern geprägt. Auch die Gesamtstrafenbildung, die unter Umständen zu einem einfachen Aufsummieren der verwirkten Einzelstrafen führte, trug zu den sehr langen Verbüßungsdauern bei. Beides ist inzwischen abgeschafft, die Gerichte müssen nun, vom Mittelmaß des Strafraums ausgehend, eine tat- und täterbezogene Strafe finden. Die Mittelmaßorientierung bei den wie erwähnt sehr weiten Strafraum mit teilweise hohen Höchstgrenzen kann aber nach wie vor zu ausgesprochen langen Strafen führen, wenn bei sog. gefährlichen Rückfalltätern eine Strafe, die das Mittelmaß übersteigt, gewählt werden muss.

Im Hinblick auf die konkrete Sanktionspraxis und Strafzumessung ist zunächst die Dominanz der unbedingten Freiheitsstrafe zu nennen. Nach der politischen Wende, vor allem aber Ende der 1990er Jahre betrug der Anteil bis zu 47%, wesentlich mehr als zum Ende der Sowjetzeit. Inzwischen (bis 2006) ist ihr Anteil auf ca. ein Drittel zurückgegangen, ebenso häufig werden Geldstrafen verhängt. Im Hinblick auf die Länge der verhängten Freiheitsstrafen, die insgesamt betrachtet noch immer erheblich ist, sind etwas kürzere Durchschnittsstra-



fen vor allem bei den schweren Diebstählen und Raubdelikten zu beobachten. 2005 verbüßten gut 40% aller Gefangenen ihre Strafe voll, zuvor war dieser Anteil schon geringer gewesen. Die vorzeitig bedingt Entlassenen sind den Behörden zur Überwachung unterstellt, die Widerrufsquote ist mit 9-11% gering.

Die Umbruchsituation, in der sich Litauen nach 1990 befand, war im soziodemographischen Bereich wie in den anderen baltischen Staaten von einer Abnahme der Bevölkerung geprägt, ein „Ausländerproblem“ auch im Hinblick auf die russische Bevölkerung scheint es hingegen nicht zu geben. Traditionell hat Litauen eine der höchsten Suizidraten europaweit, sie nahmen nach der Wende nochmals erheblich zu, seit 1995 sind sie jedoch rückläufig. Nach erheblichen Problemen in den ersten ca. zehn Jahren nach der Wiedererlangung der Unabhängigkeit entwickelten sich etwa seit Ende der 1990er Jahre die sozio-ökonomischen Gegebenheiten günstig, wenn man Wirtschaftswachstum, Arbeitslosenraten etc. betrachtet, wobei man nicht aus den Augen verlieren sollte, dass der durchschnittliche Lebensstandard in Litauen 2006 nur etwa 50% des EU-Durchschnitts betrug. Auch in Litauen ist jedoch ein – schon vor der Finanzkrise, deren gravierende Auswirkungen besonders auf die Wirtschaft der baltischen Staaten hier noch nicht berücksichtigt ist – steigender Teil der Bevölkerung von dieser günstigen Entwicklung abgekoppelt, so gibt es z. B. erheblich mehr sozial benachteiligte Familien und die Armutsgefährdungsquote (vgl. hierzu auch *Morgenstern* in diesem Band) ist zwischen 2000 und 2006 erheblich angestiegen. Der *Gini*-Koeffizient ist einer der höchsten in der EU. Die Erkenntnisse zur Kriminalitätsfurcht, zum Vertrauen in staatliche Institutionen und zum Strafbedürfnis der Bevölkerung aus Litauen sind widersprüchlich, lassen aber zumindest keine ausgeprägt punitiven Tendenzen erkennen. Amnestien und die Strafrechtsreform wurden – trotz einem auch in Litauen erheblichen Medieneinflusses – nicht nur vom Parlament, sondern, soweit erkennbar, auch von der Bevölkerung mitgetragen.

### *Niederlande*

Die Niederlande gehören neben England/Wales, Portugal, Spanien und Griechenland zu den westeuropäischen Ländern mit den höchsten Steigerungsraten der Gefangenenzahlen (s. o. *Abb. 2a*). Im Zeitraum 1984-2006 hat sich die Gefangenenrate mehr als vervierfacht (auf nahezu 130 pro 100.000 der Wohnbevölkerung), in jüngster Zeit ist sie aber um ca. 25% zurückgegangen (2009: 100). Zunächst ist als durchgehender Trend auf die vermehrte Anordnung von Untersuchungshaft auch bei weniger schweren Gewalt- und Drogen- sowie generell bei Sexualdelikten hinzuweisen, die in der Folge dann auch die Strafgefangenenzahlen erhöht haben. Insbesondere beim Drogenschmuggel spielten Straftäter ohne Wohnsitz in den Niederlanden eine besondere Rolle. Die Intensivierung der strafrechtlichen Drogenkontrolle und (häufig damit zusammenhängend) das härtere Vorgehen gegen Wiederholungstäter haben einen wesentli-

chen Beitrag zum Anstieg der Untersuchungs- und Strafgefangenzahlen geleistet.

*Boone* und *Moerings* geben weiterhin verschiedene dominante Ursachen für einzelne Entwicklungsphasen an. In der Phase bis 1996 ist nicht so sehr die Zahl von Verurteilungen zu Freiheitsstrafe als vielmehr die Zunahme der Länge von Freiheitsstrafen markant. Dies kann aber z. T. durch die erwähnte Zunahme der Verurteilung von Gewalt- und Drogentätern bedingt sein. Überproportional angestiegen ist die Zahl verurteilter Strafgefangener, während in der anschließenden Periode 1997-2005 der Anteil von Ausländern und von Jugendlichen besonders stark zunahm. Letztere Gruppen wiesen einen besonderen (registrierten) Kriminalitätsanstieg bei Gewalt-, Drogen- und schweren Vandalismusedelikten auf (wobei Dunkelfeldstudien auf einen allenfalls geringen tatsächlichen Anstieg der Jugendkriminalität hinweisen, was auf eine sinkende Toleranz und ein vermehrtes Anzeigeverhalten schließen lässt). In dieser zweiten Periode wurden offenbar wieder vermehrt kurze Freiheitsstrafen verhängt. Dies bedeutet nicht, dass die Strafzumessung milder geworden ist, vielmehr scheinen Täter aus dem Bagatellbereich stärker auch von kurzem Freiheitsentzug betroffen zu sein, was man als *net-widening* bezeichnen könnte. Für diese Interpretation spricht zudem die Änderung der Strafverfolgungspolitik der Staatsanwaltschaften, die grundsätzlich dem Opportunitätsprinzip unterliegen und demgemäß traditionell häufig Bagatellstraftaten bedingt einstellen. Wurden 1985 noch lediglich ca. 31% der Verfahren an die Gerichte übergeben (angeklagt), so waren dies 2005 ca. 52%. Eine weitere Gruppe, die den Anstieg der Gefangenenrate wesentlich mitbedingt hat, war die der sog. *Tbs*-Patienten, d. h. von psychiatrisch behandlungsbedürftigen Rechtsbrechern. Sie werden, wie erwähnt (und anders als z. B. in Deutschland die Maßregelvollzugsinsassen), in der Zahl der Inhaftierten miterfasst. Die Zahl von jährlichen Unterbringungen hat sich im Zeitraum 1990-2003 mehr als verdreifacht und auch die Dauer der Unterbringung hat erheblich zugenommen.

Die Entwicklung in den Niederlanden hat zweifellos mit einer gesellschaftlich veränderten Sicht der Kriminalität und einer sinkenden Toleranz zu tun (vgl. auch *Kromrey* 2009, S. 37 f. m. w. N.). Diese lässt sich vermutlich kaum auf die sozio-ökonomische Gesamtentwicklung zurückführen, denn die Niederlande weisen zumeist günstige Daten zu Arbeitslosigkeit und Armut auf (Ausnahme: der Anteil von Langzeitarbeitslosen, vgl. *Morgenstern* in diesem Band). Auch bei anderen Parametern wie Armutsfurcht oder Vertrauen in die Regierung weisen die Niederlande eher günstigere Werte als der Durchschnitt in Europa auf. Für den Stimmungsumschwung in der Kriminalpolitik sprechen verschiedene Regierungsdokumente, die seit 1985 eine härtere Strafverfolgungspraxis propagierten. Häufigere und längere Freiheitsstrafen bei schweren Delikten und normverdeutlichende Sanktionen (u. U. kurze Freiheitsstrafen) bei leichteren Straftaten haben zu dem drastischen Belegungsanstieg geführt. Seit Mitte der 1990er Jahre richtet sich das „Ende der Toleranz“ vermehrt gegen Ausländer und Jugendliche. Die gleichzeitig wachsende Zahl forensisch-psychiatrisch Un-

tergebrachter weist nach Ansicht von *Boone* und *Moerings* auf Unzulänglichkeiten der „normalen“ psychiatrischen Einrichtungen sowie der Jugendhilfe hin, Integration bei den genannten Problemgruppen erfolgreich zu gestalten.

### *Österreich*

Österreich weist eine wechselvolle Geschichte bei der Entwicklung von Gefangeneneraten auf. Anfang der 1980er Jahre gehörte Österreich mit mehr als 110 pro 100.000 der Wohnbevölkerung noch zu den Ländern mit den höchsten Gefangeneneraten in Westeuropa. In den „goldenen“ 1970er/80er Jahren gelang es, unter sozialdemokratisch geführten Regierungen und durch moderate Strafrechtsreformen die Gefangenenerate auf unter 80 zu senken. Nach einem durch die Öffnung der Ostgrenzen bedingten „Zwischenhoch“ Anfang der 1990er Jahre stieg die Gefangenenerate von 76 im Jahr 1995 auf 108 im Jahr 2007. Auch hier gab es einen besonderen Zuwachs ausländischer Gefangener im Zuge der EU-Erweiterung, die Österreich als Grenzland besonders traf. Erst die aktuelle Reform mit einer Ausweitung der bedingten Entlassung Anfang 2008 (vgl. hierzu *Bruckmüller/Hofinger* 2010) brachte einen Rückgang um ca. 10% auf 99 im Jahr 2009. Diese Schwankungen sind zu wesentlichen Teilen durch äußere Einflüsse wachsender Migration (der Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung nahm 1990-2004 von 6% auf 9% zu) und – im Zeitraum seit Anfang der 1990er Jahre – die ansteigenden Zahlen von verurteilten Drogentätern bedingt. In diesem Zeitraum hat sich der Anteil von unbedingten Freiheitsstrafen von 12% auf 24% verdoppelt. Obwohl die Zahl der insgesamt Verurteilten rückläufig war, hat sich dies auf die Gefängnisbelegung deutlich ausgewirkt (s. o. und *Abb. 2b*). Interessanterweise hat die durchschnittliche Straflänge im Gegensatz zu vielen anderen Ländern nicht zugenommen. Der Faktor „Anteil von Ausländern“ im Strafvollzug ist in Österreich noch stärker als in den meisten Nachbarländern von herausragender Bedeutung. Waren 1981 noch lediglich knapp 8% Ausländer, so stieg ihr Anteil bis 2004 auf nahezu 47%, er hat sich also mehr als versechsfacht.

Sozio-ökonomische Strukturdaten korrelieren wenig mit den bis 2008 gestiegenen Gefangeneneraten, Österreich weist trotz leichter Verschlechterung bei der (Langzeit-)Arbeitslosigkeit in den 2000er Jahren eher günstigere Werte als der EU-Durchschnitt auf. Das gilt auch für subjektive Einschätzungen zum Armutsrisiko und zur Kriminalitätsfurcht sowie für das Vertrauen in die Regierung u. ä. (vgl. i. E. *Morgenstern* in diesem Band).

### *Polen*

Zu Beginn des Untersuchungszeitraums 1980 (gleichzeitig kurz vor Verhängung des Kriegsrechts), saßen in polnischen Gefängnissen ca. 100.000 Menschen ein, 1986 waren es über 110.000 (was einer Gefangenenerate von 296 entspricht). Vor

allem durch weitreichende Amnestien nach der politischen Wende sank diese Zahl 1989/1990 auf weit weniger als die Hälfte. Danach war sie Schwankungen und Anstiegen unterworfen, besonders heftig zwischen 1999 und 2000 mit einem Zuwachs von ca. 24.000 Gefangenen in nur einem Jahr. Derzeit (November 2009) sind es gut 85.000 Gefangene, was einer Gefangenenerate von 224 entspricht. Obwohl die polnische Regierung mit verschiedenen Notfallplänen reagierte, die unter anderem die Absenkung des zugestandenen Platzes auf 2,5 m<sup>2</sup> pro Gefangenen beinhaltete, ist die Überbelegung seit der Jahrtausendwende wieder zu einem zentralen Problem des polnischen Gefängniswesens geworden. Dies wird auch an der europaweit im Ausmaß wohl einzigartigen Warteliste von ca. 70.000 Verurteilten deutlich, die ihre Strafe vor allem mangels freier Haftplätze nicht antreten. *Stanko-Kawecka* und *Krajewski* beschreiben die Zustände als „katastrophal“, dies ist auch angesichts von weiteren mehreren 10.000 Fällen von Ersatzfreiheits- oder widerrufenen Freiheitsbeschränkungs- bzw. Bewährungsstrafen mehr als berechtigt.

In den 1990er Jahren entwickelten sich die Zahlen der Strafgefangenen und die der Untersuchungshäftlinge weitgehend parallel. Seit etwa der Jahrtausendwende ist dies jedoch nicht mehr der Fall, hier haben sich die Zahlen von einem einmaligen Höchststand im Jahr 2000 mit gut 22.000 Untersuchungshäftlingen, der wohl auf die damals herrschende kriminalpolitische Stimmung des *tough on crime* zurückzuführen ist, auf gut 10.000 im Jahr 2008 etwa halbiert (vgl. hierzu *Morgenstern* 2009b, S. 730). Zunahmen bei den Strafgefangenen gab es prozentual zwischen 1999 und 2007 vor allem im Bereich der Kurzstrafe (ein Monat bis zu sechs Monate) und, allerdings wesentlich weniger ausgeprägt, bei denjenigen mit sehr langen zeitigen bzw. lebenslangen Freiheitsstrafen.

Auch in Polen ist nach der politischen Wende die registrierte Kriminalität sprunghaft angestiegen, der – das ist hervorzuheben – dennoch zunächst mit einem dem politischen Zeitgeist entsprechenden liberalen Reformkurs in der Kriminalpolitik begegnet wurde. Die Zahl der erfassten Straftaten ohne Verkehrsdelikte ist seit der Jahrtausendwende wieder gefallen, lediglich Finanz- und Steuerstraftaten und die Verkehrsdelikte haben zugenommen. Die deutlichen Zuwächse in der Kriminalstatistik gehen fast ausschließlich auf die Neukriminalisierung von Verkehrsdelikten, insbesondere Trunkenheitsfahrten, zurück.

Das Strafniveau in Polen war und ist immer noch höher als in westeuropäischen Ländern, obwohl nach 1989 die drastischen Strafschärfungen für Rückfälltäter weitgehend beseitigt wurden und neue ambulante Sanktionen wie die Freiheitsbeschränkungsstrafe (in Verbindung mit Meldeauflagen und gemeinnütziger Arbeit) und die Tagessatzgeldstrafe eingeführt wurden. Das 1997 in Kraft getretene Strafgesetzbuch, das im Zuge dieser Liberalisierung und Humanisierung der Kriminalpolitik entstanden war, senkte u. a. die Mindeststrafen für verschiedene Delikte, darunter vor allem auch Sexualdelikte. Dieses neue Strafrecht mit dem skizzierten abgestuften Sanktionensystem, das eine Vielzahl von Ersetzungsmöglichkeiten im Austausch der Sanktionen untereinander vorsieht

und auch die bedingte Aussetzung der Geldstrafe kennt, hatte allerdings von Beginn an mit der Kritik zu kämpfen, es sei nicht effektiv und hart genug. Obwohl die unter der Regierung *Kaczynski* befürchtete punitive Gesamtreform ausgeblieben ist, gab es neben der Verschärfung im Bereich der Verkehrsdelikte in den Jahren 2005 und 2006 einzelne punitivere Neuerungen: So sind zu den Einschränkungen der Aussetzungsmöglichkeiten bei bestimmten Rückfalltätern inzwischen Einschränkungen auch für Taten des Rowdytum-Typus' getreten. Die Regelung wurde wegen ihrer Unbestimmtheit von der Strafrechtswissenschaft scharf kritisiert. Eben solche Kritik traf die Regelungen, wonach bestimmte Tötungsdelikte bzw. bestimmte Rückfalltäter in diesem Bereich von Milderungsmöglichkeiten ausgeschlossen sind, die Strafe wurde hier auf 25 Jahre bis lebenslang heraufgesetzt. Besonders problematisch und eine Annäherung an frühere Zeiten sind die Regelungen, wonach dem eher als punitiv gekennzeichneten polnischen Richter bei wiederholt Rückfälligen ein bis zu 50% erhöhter Strafraumen zur Verfügung steht.

Konkret stieg die Länge der durchschnittlich bei Tötungs- und schweren Körperverletzungsdelikten verhängten Strafen bis 2006 leicht an, sank aber beim Raub. Es ist im Hinblick auf dieses Delikt aber auch möglich, dass Richter wegen (abgeschaffter Formen des) erschwerten Diebstahls stattdessen auf Raub erkannten, um wieder auf einen weiteren Strafraumen zugreifen zu können. Eine wesentliche Rolle spielt im Übrigen ebenso in Polen die Drogenpolitik. Im Jahr 2000 wurde auch der Besitz von illegalen Drogen zum Eigengebrauch kriminalisiert und die Drogenpolitik generell verschärft. So ist die Staatsanwaltschaft etwa gehalten, das ansonsten nicht durchgehend implementierte Legalitätsprinzip bei Drogendelikten strikt zu achten. Die Konsequenz waren drastisch zunehmende Tatverdächtigen- und Verurteiltenzahlen, wenngleich der Anteil entsprechender Täter im Strafvollzug immer noch sehr viel geringer ist als in westeuropäischen Ländern.

Widersprüchliche Tendenzen werden bei der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug erkennbar. Obwohl die gesetzlichen Voraussetzungen durch das Gesetz von 1997 erweitert wurden, ist die Praxis vorzeitiger Entlassungen erheblich restriktiver geworden, was vor allem an den vorgesehenen Einschränkungen für bestimmte Rückfalltäter liegen dürfte. Insgesamt gesehen ist der Anteil von Freiheitsstrafen in der Nachwendeperiode gegenüber der Zeit vor 1989 deutlich gesunken. Die praktisch weitaus bedeutsamste Alternative zur Freiheitsstrafe ist die Strafaussetzung zur Bewährung, während die oben erwähnten Freiheitsbeschränkungs- und die Tagessatzgeldstrafe noch nicht die erhoffte Akzeptanz bei der Justiz und keine breitere Anwendung gefunden haben.

Die Rolle der Massenmedien ist im Laufe der 1990er Jahre mit der Etablierung von Boulevard-Presseerzeugnissen negativ zu bewerten, da über Kriminalität zunehmend reißerisch berichtet wird und das Strafgesetzbuch von 1997 often als zu liberal und „lasch“ kritisiert wird. Begleitend finden sich eine

steigende Verbrechensfurcht und punitivere Einstellungen in der Bevölkerung (vgl. hierzu genauer *Morgenstern* in diesem Band), die sich z. B. in der verbreiteten Befürwortung der 1997 endgültig abgeschafften Todesstrafe (sie wurde letztmals 1988 vollstreckt) widerspiegelt. Dennoch kann man auch in Polen die Beobachtung machen, dass bei Schilderung eines ganz konkreten Falles die Intensität der Bestrafungswünsche bei den Befragten erheblich zurückgeht.

### *Schweden*

Schweden als eines der skandinavischen Länder hat eine im europaweiten Vergleich niedrige Gefangenenrate von derzeit (Oktober 2008) 74 Gefangenen. Dieser Wert stellt jedoch eine erhebliche Verschlechterung gegenüber den Raten von weniger als 60 zu Beginn des untersuchten Zeitraums dar. In absoluten Zahlen bedeutet dies, dass die Zahl der ca. 4.000 Gefangenen Anfang der 1980er Jahre auf 5.400 im Jahr 1992 (was immer noch eine Rate von nur 63 bedeutete) auf den Höchststand von ca. 7.300 im Jahr 2004 (81) anstieg. Das traditionell positive Bild, das im Ausland noch immer zu finden ist, ist damit aus schwedischer Sicht erheblich getrübt, auch wenn man *Lappi-Seppälä* (in diesem Band, Kap. 23) mit Blick auf die aktuell wieder sinkenden Zahlen zustimmen kann, dass Schweden gesellschafts- und kriminalpolitisch nach wie vor dem skandinavischen Modell des sozialdemokratisch geprägten Korporatismus (vgl. hierzu auch *Cavadino/Dignan* 2006) zuzuordnen ist.

Es sind vor allem Verurteilungen wegen Gewalt- und Drogendelikten, die die Gefangenenzahlen haben ansteigen lassen. Im Vergleich mit anderen Staaten sind die Kriminalitätsraten in Schweden grundsätzlich durchschnittlich. Opferbefragungen ergeben auch weder für Gewalt- noch für Eigentumsdelikte Anhaltspunkte für eine wesentliche Veränderung. Wie in manchen anderen Staaten auch, weichen konkretes subjektives Sicherheitsgefühl – die meisten Schweden fühlen sich sicher – und abstrakte Kriminalitätssorgen voneinander ab. Bei letzteren liegen die Schweden über dem EU-Durchschnitt. Zudem ist die Zahl der Befürworter der Gefängnisstrafe angestiegen (vgl. hierzu auch *Morgenstern* in diesem Band). Zumindest im Hinblick auf Gewaltdelikte spricht viel dafür, dass sich vorrangig das Anzeigeverhalten verändert hat und es dadurch zu mehr Verurteilungen kam. Dies kann man wiederum als Resultat einer anderen Wahrnehmung von Gewalt als früher in der schwedischen Gesellschaft betrachten.

Die Drogenkriminalität stellt in Schweden schon seit den 1970er Jahren einen Faktor dar, der die Etablierung einer repressiveren Kriminalpolitik begünstigt hat, da nicht nur eine sehr restriktive Alkoholpolitik, sondern auch eine Drogenpolitik beruhend auf dem Prinzip des Totalverbots betrieben wird. Nach relativ stabilen Werten zwischen 1980 und 2000 hat die Anzahl von Drogentätern im Strafvollzug seit der Jahrtausendwende erheblich zugenommen. Die repressive Haltung zeigt sich sowohl in der Polizeipraxis als auch bei der Justiz, die für schwedische Verhältnisse lange Freiheitsstrafen zu verhängen bereit ist.

Die zunehmende Repressivität (bzw. die vorhandene in Bezug auf Drogen-delikte) wird begünstigt durch eine Gesetzgebung, die von Symbolik und durch politische Gesten geprägt ist. Entkriminalisierungen und Strafmilderungen sind auch in Schweden seit langem nicht mehr populär. Der Einfluss von Experten und eine Kriminalpolitik von Fachleuten ohne Beteiligung der Öffentlichkeit wurden schrittweise durch die Einflussnahme von Interessengruppen zurückgedrängt (teilweise als Gefangenenbewegung auf der einen Seite, teilweise durch tendenziell auf Opferseite stehende gesellschaftliche Kräfte wie die Frauenbewegung oder Opfervereinigungen). Auch die Medien trugen zu einer unversöhnlicheren Einstellung insbesondere der Jüngeren bei, indem sie unter anderem so deutliche Kritik an Gerichtsurteilen übte, dass die Gerichte sich gezwungen sahen, ausdrückliche Medienstrategien zu entwickeln.

Seit etwa der Jahrtausendwende folgt auch die Justiz diesem Trend bzw. es werden wieder mehr Menschen verurteilt (der Anteil von Freiheitsstrafen liegt dabei bei ca. 24%). Dies ist zum einen organisatorisch-technisch zu erklären. Nach langwierigen Umorganisationen kann die Polizei seit Ende der 1990er Jahre wieder effizienter arbeiten. Bedenklich erscheint, dass sowohl Polizei wie auch Justiz angehalten sind, „mehr Ausstoß“ (*von Hofer* in diesem Band) zu produzieren. Betrachtet man die Neuzugänge im schwedischen Strafvollzug zwischen 2002 und 2006 mit aufsummierten Straflängen, ergibt sich außerdem, dass insgesamt „mehr Jahre“ in die Gefängnisse gelangen. Ausländer stellen mit 28% aller verurteilten Gefangenen einen weitaus höheren Anteil als an der Wohnbevölkerung. Untersuchungshaft hat im Übrigen in Schweden keine herausragende Bedeutung, sie liegt mit gut 20% im europäischen Vergleich eher niedrig.

### *Slowenien*

Slowenien gehört mit 65 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung im Jahr 2009 zu den Ländern mit dem auch im gesamteuropäischen Vergleich niedrigsten Gefangenenraten. Für ein Land des ehemaligen „Ostblocks“ ist die weitgehende Stabilität auf niedrigem (den skandinavischen Ländern vergleichbarem) Niveau besonders bemerkenswert, wenngleich nicht zu verkennen ist, dass sich von 48 Gefangene pro 100.000 im Jahr 1990 bis 2009 immerhin ein Anstieg um 35% ergibt. Anders als z. B. im Baltikum oder in Polen lagen die slowenische Gefangenenraten (ebenso wie die der anderen jugoslawischen Teilstaaten) jedoch auch schon in den 1980er Jahren mit 66-78 relativ niedrig.

Zur Erklärung für das im europäischen Vergleich immer noch besonders niedrige Niveau bei den Gefangenenraten wird man in erster Linie an die niedrige Kriminalitätsbelastung in einem relativ wohlhabenden Land ohne ausgeprägte Strukturprobleme denken. Bei den sozio-ökonomischen Strukturdaten sowie den subjektiven Einschätzungen zu Armutsrisiko und Kriminalitätsfurcht etc. liegt Slowenien immer im günstigen Bereich, wobei sich die Werte in den

2000er Jahren noch positiver entwickelten. Der Bericht von *Petrovec* und *Šelih* verdeutlicht ferner, dass es in Slowenien keine allzu großen Kriminalitätsprobleme zu geben scheint. Gewalt- und Sexualdelikte sind mit Zufallsschwankungen stabil, nur schwere Eigentumsdelikte haben zugenommen. Umso erstaunlicher ist die seit Ende der 1990er Jahre erkennbare Tendenz zu Verschärfungen des Strafrechts mit der Anhebung der zeitigen Höchstfreiheitsstrafe auf 30 Jahre (1999) und der Einführung der lebenslangen Freiheitsstrafe (2008) sowie der Anhebung von Strafrahmen bei Sexualdelikten. Hauptgrund für den Belegungsanstieg dürfte jedoch vor allem die zunehmend restriktivere Entlassungspraxis sein: 2001 wurden 51%, 2007 nur noch 32% der Gefangenen (vorzeitig) bedingt entlassen. Insgesamt kann man aber trotz der genannten Strafrechtsreformen nicht von einer punitiven Trendwende in Slowenien sprechen, denn in den letzten Jahren wurden auch die Alternativen zur Freiheitsstrafe ausgebaut (z. B. gemeinnützige Arbeit, Mediation; seit 2008 besteht die Möglichkeit kurze Freiheitsstrafen bis zu 6 Monaten im Rahmen von Hausarrest zu verbüßen) und wurde insbesondere im Jugendstrafrecht die moderate Strafzumessungspolitik explizit beibehalten (vgl. *Filipčič* 2010, S. 1.283 ff.).

## Spanien

In Spanien hat sich die Gefangenenrate seit Anfang der 1980er Jahre fast verdreifacht und ist mit 164 pro 100.000 der Wohnbevölkerung im Jahr 2009 noch vor England und Wales die höchste im westeuropäischen Vergleich (vgl. *Abb. 2b* und *Tab. 1*). *Cid* und *Larrauri* unterscheiden drei Entwicklungsphasen. Die erste Phase von 1984 bis 1994 mit jährlichen Zuwachsraten von 12%, gefolgt von einer Stabilitätsphase 1995-2000 und dann einem erneuten jährlichen Anstieg von ca. 6% seit 2001. Für diese exzeptionelle Entwicklung gibt es phasenspezifisch verschiedene Erklärungen. In der ersten Phase scheint der Kriminalitätsanstieg der 1980er Jahre der Hauptgrund zu sein. Hierbei war es offensichtlich zunächst die Untersuchungshaftpraxis, die wesentlich zum Anstieg beitrug, während in den 1990er Jahren vor allem der Anstieg der verurteilten Strafgefangenen (bei stark rückläufigen Untersuchungshaftzahlen) Motor der Entwicklung war. Die zurückhaltendere Untersuchungshaftpraxis scheint durch verschiedene Verfassungsgerichtsentscheidungen bedingt zu sein, die Stabilitätsphase Mitte der 1990er Jahre durch erweiterte Möglichkeiten der Strafaussetzung zur Bewährung und eher rückläufige Kriminalitätszahlen.

Der stichtagsbezogen feststellbare Anstieg seit 2001 vollzog sich trotz eines weiteren Rückgangs der jährlichen Zugangszahlen, was nur durch sich verlängernde Aufenthaltszeiten erklärbar sein kann. In der Tat benennen *Cid* und *Larrauri* hierfür Ursachen im Zusammenhang mit dem Strafrechtsreformgesetz von 1995. So wurden einerseits die Strafrahmen für zahlreiche Straftaten erhöht, andererseits die Möglichkeiten einer vorzeitigen Entlassung durch die Abschaffung der automatischen Haftzeitreduzierung (*good-time*-Regelung) stark einge-



schränkt. Auch die Europaratsdaten (SPACE) deuten eine erhebliche Verlängerung der durchschnittlichen Aufenthaltsdauer (von knapp zehn Monaten 1996 auf 17 Monate 2006, vgl. oben *Tab. 1*) an. Die gleichzeitig erweiterten Strafaussetzungsvorschriften wurden durch die verhängten längeren Strafen neutralisiert und seit Anfang der 2000er Jahre überspielt. Der jüngste weitere Anstieg der Gefängnisbelegung scheint wesentlich durch die Gesetzgebung zur häuslichen Gewalt in den Jahren 2003 und 2004 mitbedingt zu sein. Häusliche Gewalt stellt nunmehr nicht mehr nur eine Übertretung („*falta*“), sondern stets eine qualifizierte Körperverletzung dar, die in der Praxis häufig (2007: 27%) mit Freiheitsentzug geahndet wird (wobei viele der verhängten Freiheitsstrafen in gemeinnützige Arbeit umgewandelt wurden). Dennoch saßen Anfang 2008 gut 900 spanische Männer wegen eines Deliktes ein, das der häuslichen Gewalt zugeordnet wurde, Ende Juni 2009 waren es mit 3.645 etwa vier Mal so viele (*Cáceres* 2009). Damit stellten sie ca. 4,5% der Straftäter. Im Übrigen hat abgesehen von härteren Strafen für Gewalt- und Sexualtäter vor allem die Drogenpolitik zum Anstieg der Gefangenenraten beigetragen. Obwohl nur 6% der Verurteilten Drogentäter sind, ist ihr Anteil an der Vollzugspopulation angesichts der langen Strafen auf nahezu 30% gestiegen. Zum Teil handelt es sich sicherlich um ein „importiertes“ Problem, da die Drogenkuriere aus Südamerika (häufig Frauen) in Madrid landen und dort aufgegriffen und verhaftet werden. In Anbetracht der erhöhten Mindeststrafe von drei Jahren kommt eine Strafaussetzung zur Bewährung bei Drogentätern nicht in Betracht.

Die Straffrahmen sind in Spanien vergleichsweise hoch, wenn man bedenkt, dass ein Diebstahl mit mehr als 400,- € Schaden zu einer Mindeststrafe von sechs Monaten, schwerer Diebstahl zu mindestens einem, und Einbruchsdiebstahl zu mindestens zwei Jahren Freiheitsstrafe führt. Hinzu kommen erhebliche Strafschärfungen bei Rückfalltätern. Damit ist Spanien im Strafenniveau und in der Gefangenenrate mit osteuropäischen Ländern vergleichbar. Erstaunlich in diesem Kontext ist, dass die Bestrafungswünsche in der Bevölkerung eher unter dem EU-Durchschnitt liegen, d. h. Alternativen zur Freiheitsstrafe, wie insbesondere die gemeinnützige Arbeit, werden in größerem Umfang als ausreichende Bestrafung gesehen (vgl. i. E. *Morgenstern* in diesem Band).

Nach den Makro-Daten zur Einkommensungleichheit (*Gini-Koeffizient*) lag Spanien 1999 noch im überdurchschnittlichen Bereich, inzwischen ist eine Angleichung an den EU-Durchschnitt erkennbar. Die Armutsgefährdungsquote ist gestiegen und inzwischen eine der höchsten in Europa. Gleiches gilt für die Arbeitslosenquote trotz eines erheblichen Rückgangs von fast 20% 1994 auf 8% 2007, angesichts eines erneuten Anstiegs auf 11% im Jahr 2008. Allerdings hat sich der Anteil von Langzeitarbeitslosen in jüngster Zeit stark verringert. Die subjektiven Ängste vor drohender Armut waren in Spanien (2007) schon vor der Finanzkrise besonders ausgeprägt. Der Ausländeranteil ist seit 1990 (1%) erheblich angestiegen (2004: 6%), was sich auch im Strafvollzug widerspiegelt.

Die Kriminalpolitik in Spanien wurde im letzten Jahrzehnt zunehmend von der allgemeinen Politik in Wahlkämpfen instrumentalisiert, was die Forderung nach Strafschärfungen in Anlehnung an die Politik von *Tony Blair* in England auch und gerade von Seiten der *Sozialistischen Partei* begünstigte. In mancher Hinsicht kann man die von *Garland* (2001a; 2008) beschriebenen Phänomene der „Kultur der Kontrolle“ für Spanien sicherlich für zutreffend ansehen, auch wenn sie eigentlich von der Bevölkerung weniger getragen bzw. akzeptiert zu sein scheint als in England. Immerhin gibt es einen Diskurs zur Reduzierung von Gefangeneneraten, an dem vor allem die Strafrechtswissenschaft und zunehmend die Kriminologie beteiligt sind und die auf eine Wende zu einer mehr „evidenzbasierten“ Kriminalpolitik hoffen lassen.

### *Ungarn*

Ungarn hat seit Anfang bis Ende der 1990er Jahre einen moderaten Anstieg der Gefangeneneraten erlebt, seither ist die Gefangenenerate stabil geblieben und liegt mit 152 pro 100.000 der Wohnbevölkerung im Jahr 2009 in unteren Bereich der mittel- und osteuropäischen Länder. Im Vergleich zur Ära des Sozialismus<sup>7</sup> ist die Gefangenenerate erheblich niedriger (im Vergleich zu 1986 um ca. 35%). Dies zeigt, dass es in der postkommunistischen Zeit dauerhaft gelungen ist, die Gefangenenerate substantiell zu senken. Gleichwohl sind die – wenn auch geringfügigen – Schwankungen im Zeitraum nach der Wende interessant zu analysieren. Der mit der Wende 1989 eingetretene Anstieg der registrierten Kriminalität ebenso wie der deutliche Rückgang seit 2003 scheint sich in identischer Weise in den Gefangeneneraten niederzuschlagen. Allerdings sind damit zugleich auch kriminalpolitische Wendepunkte mit verbunden. Ging es mit der Wende zunächst um eine Liberalisierung und Milderung des Strafrechts, so wendete sich das Blatt unter dem Eindruck eines schwer kontrollierbaren Kriminalitätsanstiegs bereits mit der Strafrechtsreform 1998 in Richtung einer *Law-and-order*-Politik mit härteren Strafen. Nach dem Regierungswechsel 2002 wurde von der sozial-liberalen Koalition eine erneute Liberalisierung und Milderung des Strafniveaus propagiert (u. a. wurden die Möglichkeiten der bedingten Entlassung wieder erweitert), was sich in sinkenden Gefangeneneraten niederschlug. Die phasenbezogenen Liberalisierungen, Strafschärfungen und erneuten Liberalisierungen lassen sich sehr schön auch im Bereich der Drogenpolitik wiederfinden.

Die wirtschaftlichen Daten haben sich seit der Jahrtausendwende gegenüber den 1990er Jahren mit einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosigkeit verbessert. Andererseits deuten sich in den 2000er Jahren erhöhte Werte bei der Arbeitslosigkeit, Kinderarmut und beim subjektiv erlebten Armutsrisiko etc. an, die jedoch in der Entwicklung kaum Parallelitäten zu den (seit 2003 rückläufigen) Gefangeneneraten zeigen. Allgemeine Ängste bzgl. der wirtschaftlichen Entwicklung (Armutsrisiko u. ä.) sind weit verbreitet (s. o.), während die Krimi-

nalität nur sehr nachrangig als Problem gesehen wird und dementsprechend die Kriminalitätsfurcht nicht besonders ausgeprägt ist. Bemerkenswert ist, dass nach der Wende die in Ungarn traditionell weit überhöhte Selbstmordrate auf ein dem europäischen Durchschnitt angenähertes Niveau gesunken ist (vgl. i. E. *Morgenstern* in diesem Band).

Die Sanktionspraxis hat sich dahingehend verändert, dass der Anteil unbedingter Freiheitsstrafen von 24% 1980 auf knapp 11% im Jahr 2007 gesunken ist. Demgegenüber haben die gemeinnützige Arbeit und eine neben der ausgesetzten Freiheitsstrafe eigenständige Bewährungsstrafe i. S. d. „*probation*“ an Bedeutung gewonnen. Die Freiheitsstrafen sind durchschnittlich zwar länger geworden, jedoch kann dies an der Deliktsart und -schwere liegen. In der Periode 1998-2002 sind hierfür allerdings die erheblichen Verschärfungen der Strafzumessungsvorschriften verantwortlich. 2003 wurden die Strafschärfungen wieder weitgehend zurückgenommen, so dass man insgesamt gesehen kaum von einer ausgeprägt punitiven Orientierung der Kriminalpolitik in Ungarn ausgehen kann. Dies gilt auch für die jüngste Reform von 2010, auch wenn es hier zu Strafschärfungen für Rückfalltäter bzgl. Gewaltdelikte kam.

### **3.2 Vorgaben des materiellen Strafrechts (Strafrahmen, Strafzumessungsregeln)**

Zahlreiche Reformen des materiellen Strafrechts hatten in der jüngeren und ferneren Vergangenheit einen direkten Einfluss auf die Gefangenenraten. Ein geradezu klassisches Beispiel ist die deutsche Reform des 1. StRG von 1969, mit der die Anwendung der kurzen Freiheitsstrafe von bis zu sechs Monaten zugunsten der Geldstrafe drastisch verringert wurde, was zu einem deutlichen Rückgang der Gefangenenrate beitrug (vgl. *Dünkel/Morgenstern* in diesem Band).

In diesem Abschnitt geht es um solche Reformen bzw. Änderungen in Bezug auf die Strafgesetzgebung: Um Einführung oder Streichung von Strafnormen (Neu- oder Entkriminalisierung), um die Erweiterung oder Verschiebung von Strafrahmen nach oben oder unten und um Herauf- oder Herabstufungen von rechtswidrigen Taten im Hinblick auf verschiedene Deliktskategorien (Verbrechen, Vergehen, Übertretungen; ggf. Herabstufung zu Ordnungswidrigkeiten und damit Herausfallen aus dem Strafrecht).<sup>20</sup> Außerdem sind normative Vorgaben für die Strafzumessung (Strafzumessungsvorschriften im Strafgesetzbuch, „*sentencing guidelines*“) relevant. Das System der Rechts-

---

20 Außerdem sind Ausdehnungen der Strafgesetze buchstäblich räumlich und zeitlich zu beobachten, weil seit den 1990er Jahren z. B. Sexualstraftaten gegen Kinder, die im Ausland begangen wurden, in das nationale Strafanwendungsrecht einbezogen wurden (z. B. Deutschland, Frankreich) oder die Verjährungsfristen verlängert wurden (ebenefalls Frankreich, in Deutschland ist darüber gerade eine Diskussion im Gange). Messbare Auswirkungen auf Gefangenzahlen dürften sich daraus nicht ergeben.

folgen bzw. das Sanktionsspektrum als Teil des materiellen Strafrechts gehört an sich auch in diesen Kontext, wird aber im Rahmen der Sanktionspraxis (d. h. der tatsächlichen Nutzung des vorhandenen gesetzlichen Systems) behandelt.

Klar ist zunächst, dass im Hinblick auf Neu- oder Entkriminalisierung von Verhaltensweisen Auswirkungen auf die Gefangenensrate nur dann zu erwarten sind, wenn es sich entweder um Massendelikte (d. h. Diebstahlsformen von einigem Gewicht, Körperverletzungen etc.) handelt, die zu Freiheitsstrafen führen können, oder um Delikte von solcher Schwere, dass sie sich wegen der verhängten Straflängen auf die Gefangenenspopulation auswirken können.

Dabei sind echte Entkriminalisierungen relativ schnell abgehandelt: Zwar hat es nach der politischen Wende in den osteuropäischen Staaten eine Reihe von Entkriminalisierungen gegeben, diese betrafen aber vor allem das politische Strafrecht bzw. Delikte typisch sowjetischer Prägung wie Spekulation gegen die Volkswirtschaft (z. B. in Polen, vgl. *Stańdo-Kawecka/Krajewski* und Estland, vgl. *Sootak/Markina*, dort jeweils unter 5.3) und weniger die hier angesprochenen häufig vorkommenden Delikte.<sup>21</sup> Erwähnt werden soll aber in diesem Zusammenhang, dass in den baltischen Staaten der von jeher (d. h. nach sowjetischen Strafrecht) nur als Ordnungswidrigkeit verfolgte einfache Diebstahl von geringwertigen Gütern im Zuge der Reformen jedenfalls nicht zur Straftat „aufgewertet“ wurde. Maßnahmen, die möglicherweise einen Einfluss auf die Abnahme kurzer Freiheitsstrafen gehabt haben könnten, sind Entkriminalisierungen von bestimmten Scheckdelikten in Frankreich 1991 und Italien 1999.

Auch echte Neukriminalisierungen, die erkennbare Auswirkungen auf die Gefangenzahlen gehabt haben könnten, sind mit wenigen Ausnahmen nicht erkennbar; wenngleich zumindest im polnischen Bericht Besorgnis über die Wiedereinführung des nach der politischen Wende abgeschafften Konzepts des Rowdytums bzw. „*hooliganism*“ anklingt, die jedoch auch eher als strafverschärfendes denn als strafbegründendes Element gesehen werden muss. Die u. a. in England eingeführten sog. „*ASBOs*“ („*Anti-Social Behaviour Orders*“) weisen

---

21 Tschechien, das in unserer Studie nicht enthalten ist, hat seit dem 1.1.2010 ein neues Strafgesetzbuch (einen kurzen Überblick gibt *Bohata* 2009), das neben Verschärfungen bei den schwereren Delikten auch einige Entkriminalisierungen im Bereich des Bagatelldiebstahls, Fahren ohne Fahrerlaubnis etc. brachte. Das Drogenstrafrecht ist neu gefasst worden, teilweise mit höheren Strafrahmen. Im europäischen Vergleich ist es jedoch milde geblieben, so wird z. B. Besitz und Anbau geringer Mengen noch immer als Ordnungswidrigkeit verfolgt (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, <http://www.emcdda.europa.eu>). Die Neufassung wirkte sich laut Presseberichten zwar in geringem Maße, aber doch unmittelbar auf die Gefängnispopulation aus, so wurden am 1.1.2010 allein 500-600 Gefangene (von rund 21.000) freigelassen, vgl. <http://www.earthtimes.org> (Meldung vom 1.1.2010, abgerufen am 22.4.2010, vgl. auch oben *Kap. 1, Fn. 6*). Ob sich diese Liberalisierung dauerhaft auswirkt oder vielleicht im Gegenteil die höheren Strafrahmen eine Rolle für die Gefangenzahlen spielen werden, muss derzeit noch offen bleiben.

ähnliche rechtsstaatliche Defizite auf, denn ein Verstoß gegen eine (im Prinzip zivilrechtliche) Anordnung kann zu einer Haftstrafe führen, obwohl das ursprünglich inkriminierte bzw. verbotene Verhalten strafrechtlich nicht verfolgbar war (*Ashworth* 2004).

Ferner wurden im Bereich des Drogenstrafrechts insbesondere in den osteuropäischen Staaten Verbotsnormen in den 1980er Jahren bzw. in der Wendezeit teilweise erst geschaffen, dies bezieht sich vor allem auf den Drogenkonsum bzw. Besitz zum Eigengebrauch (z. B. Litauen 1987, wobei der bloße Konsum inzwischen wieder eine Ordnungswidrigkeit ist; Polen 1997, aber auch Italien 1990). Daneben ist schließlich erkennbar, dass Verstöße gegen das Ausländerrecht auch und besonders in jenen Staaten erstmals kriminalisiert bzw. verschärft wurden (z. B. Griechenland 1991, vgl. *Pitsela* in diesem Band und jüngst vor allem Italien (vgl. oben unter 3.1), die von Auswanderungsländern zu Einwanderungsländern wurden und sich nun an der EU-Außengrenze befinden. Dabei erscheint unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten unvertretbar die in Italien 2009 per „Sicherheitsdekret“ eingeführte Strafschärfung für illegale Ausländer, die eine Strafschärfung um bis zu einem Drittel ermöglicht. Eine derartige Abschreckungspolitik dürfte nicht nur unwirksam bleiben, sondern wegen ihres diskriminierenden Charakters auch verfassungsrechtlich bzw. im Hinblick auf europäische Mindeststandards unhaltbar sein.

Die anderen in den Berichten erwähnten Neu- oder auch Entkriminalisierungen betreffen jedoch Delikte, die für die Gefangenenzahlen quantitativ oder qualitativ (weil sie ohnehin nicht mit Freiheitsstrafen geahndet wurden) nicht bedeutsam sind (z. B. die Entkriminalisierung von Ehebruch 1982 und von Schwarzfahren oder Landstreicherei 1994 in Griechenland, oder die Herausnahme aller Ehrschutzdelikte aus dem estnischen StGB von 2001). Anzumerken ist in diesem Zusammenhang, dass die viel beschworene<sup>22</sup> Verschärfung des Strafrechts durch EU-Vorgaben sich (möglicherweise mit Ausnahme des Drogenstrafrechts<sup>23</sup>) quantitativ und gemessen an den Gefangenenraten bislang weniger bemerkbar gemacht haben, weil es sich um Deliktsbereiche (z. B. Terrorismus, Kinderpornographie) handelt, die zahlenmäßig (glücklicherweise) weniger bedeutsam sind.<sup>24</sup>

22 Eine sehr kritische, aber differenzierte Auseinandersetzung mit den strafrechtlichen Vorgaben der EU durch Rahmenbeschlüsse findet sich in verschiedenen Sprachen als „Manifest“ der *European Criminal Policy Initiative* 2009.

23 Der Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des illegalen Drogenhandels (2004/757/JI, ABl. 2004 Nr. L 335, S. 8) enthält unter anderem Mindestvorgaben für die Höchststrafen bei Drogendelikten. In Staaten, wo Richter gezwungen sind, sich an der Mitte des Strafrahmens zu orientieren, kann dies Auswirkungen haben.

24 Allerdings sind die relevanten Rahmenbeschlüsse erst teilweise in nationales Recht umgesetzt worden, für andere läuft die dreijährige Umsetzungsfrist noch. Das betrifft z. B. einen Rahmenbeschluss zur Kriminalisierung bzw. Strafverschärfung gegenüber

Die relevanten Veränderungen spielen sich daher vor allem im Hinblick auf Strafraumenverschiebungen und Deliktst kategorisierungen ab. Dabei dominieren in jüngerer Zeit europaweit eher Strafrechtsreformen, die Verschärfungen durch Erhöhung der Strafraumen bei Gewalt-, Drogen- und insbesondere Sexualdelikten mit sich brachten. In den Länderberichten finden sich auch Beispiele für Änderungen an einem einzigen Delikt, die erhebliche Auswirkungen hatten:

Die deutliche Strafverschärfung bei der häuslichen Gewalt (Heraufstufung von einer einfachen Körperverletzung, die ggf. als Übertretung betrachtet wird [*falta*“] zu einer qualifizierten Körperverletzung, die mit Freiheitsstrafe nicht unter zwei Jahren bedroht ist) in Spanien (2004) kann als typisches Fallbeispiel angesehen werden. Nach *Cid/Larrauri* hatte sie unmittelbare Auswirkungen auf die Gefangenenzahlen, wenngleich auch viele der verhängten Freiheitsstrafen in gemeinnützige Arbeit umgewandelt wurden. Dennoch vervierfachte sich die Zahl von Männern, die wegen eines Deliktes einsaßen, das der häuslichen Gewalt zugeordnet wurde, allein zwischen Anfang 2008 und Mitte 2009 (vgl. auch oben unter 3.1). Weitere Beispiele sind der Autodiebstahl in Litauen (s. u.) oder der „Handtaschenraub von einem motorisierten Fahrzeug“ in Griechenland, bei denen jeweils Änderungen im Strafraumen nach oben oder unten Auswirkungen auf die Gefangenenzahlen hatten.

Vor allem aber die vielfältigen Reformen im Bereich des Sexualstrafrechts im Anschluss an den überregional bedeutsamen Fall *Dutroux* in Belgien (1996) sind zu nennen. In den osteuropäischen Staaten wurden nach der politischen Wende viele Sexualdelikte zunächst mit herabgesetzten Strafraumen versehen (z. B. Polen). In jüngerer Zeit gibt es aber Verschärfungen mit deutlichen Auswirkungen auf die Gefangenenpopulation zumindest in vielen Staaten Westeuropas. So sind in Frankreich inzwischen ca. 20% aller Inhaftierten Sexualstraftäter, eine bemerkenswerte Verdreifachung der absoluten Zahl in den Gefängnissen gab es zwischen 1990 und 2000. In Belgien betrug der Anteil der Sexualstraftäter 2003 ca. 18%. In Deutschland sind es hingegen lediglich 8%. In diesem Kontext ist im Übrigen die Renaissance von zeitlich unbestimmten Maßnahmen wie der Sicherungsverwahrung in Deutschland (Reformgesetze von 1998, 2002 und 2004) zu sehen (weitere Beispiele sind Belgien und Frankreich).

Nahezu alle Länderberichte enthalten des Weiteren Hinweise auf erhebliche und praxisrelevante Strafschärfungen im Bereich des Drogenstrafrechts über den gesamten Untersuchungszeitraum hinweg (u. a. durch die genannten Vorgaben der EU), insbesondere was den Handel und die Einbeziehung jugendlicher Konsumenten (z. B. die baltischen Staaten, Griechenland, Polen) betrifft.

Gesetzlich vorgesehene Strafschärfungen wirken sich jedoch nicht immer direkt auf die Gefangenenraten aus, weil z. B. die Anhebung von Strafraumen

---

bestimmten Erscheinungsformen der Organisierten Kriminalität (Rahmenbeschluss 2008/841/JI, ABl. 2008 Nr. L 300, S. 42) – hier muss abgewartet werden, ob sich daraus gegebenenfalls eine verschärfte nationale Praxis ergibt.

von der Justizpraxis nicht immer umgesetzt wird. Dabei gilt es drei verschiedene Strafzumessungs- bzw. Strafschärfungsstrategien zu unterscheiden:

Soweit lediglich die Höchststrafen angehoben werden, bleiben die Folgen dann begrenzt, wenn sich die Strafzumessung im Regelfall im unteren Bereich der Strafrahmen bewegt, wie dies beispielsweise in Deutschland traditionell der Fall ist. Daher haben z. B. auch die erheblichen Anhebungen der Höchststrafen in Slowenien (von 15 auf 30 Jahre und neuerdings die zusätzliche Einführung der lebenslangen Freiheitsstrafe) die Gefangenenerate nicht wesentlich beeinflusst, weil derartige Strafen in der Praxis äußerst selten vorkommen.

Bei der zweiten Strafzumessungsstrategie ist das errechnete Mittel des Strafrahmens der Orientierungswert, in der Regel ist diese Orientierung von Gesetz auch vorgeschrieben (z. B. in Spanien, vgl. Art. 66 Abs. 6 Código Penal). Werden dann die Höchststrafen angehoben, zieht dies unweigerlich auch in der praktischen Strafzumessung höhere Strafen als zuvor nach sich.

Am wenigsten Spielraum für die Gerichte lassen in der dritten Variante Strafschärfungen durch Anhebung der Mindeststrafen: Werden sie stärker angehoben, kann das so fatale Folgen haben wie es am Beispiel von Spanien nachvollziehbar ist, vor allem wenn nämlich die erhöhte Mindeststrafe eine Strafaussetzung zur Bewährung (üblicherweise bei Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren; wie erwähnt gilt dies in der Regel für die häusliche Gewalt) ausschließt. Starke Auswirkungen haben sehr hohe Mindeststrafen vor allem, wenn es sich um relativ häufig begangene Delikte handelt. In Litauen war im Zeitraum von 1995-1999 der Autodiebstahl mit einer Mindeststrafe von sechs Jahren bedroht. Eine der Ursachen des erwähnten Rückgangs der Gefangenenerate in Litauen war wohl die Abschaffung dieser extrem hohen Strafandrohung. In Spanien hat man umgekehrt die Mindeststrafe bei Drogenhandel auf drei Jahre hinaufgesetzt mit der Folge, dass eine Strafaussetzung zur Bewährung damit ausgeschlossen ist.

In diesem Kontext wirken sich Strafschärfungen für Rückfalltäter besonders dramatisch aus. Es gibt vielfältige empirische Hinweise dafür, dass die weit überhöhten Gefangeneneraten in Russland, den baltischen und anderen osteuropäischen Staaten, aber auch Ländern wie England/Wales, die die sog. „*Three strikes and you are out*“-Philosophie in die Gesetzgebung integriert haben, wesentlich auf diese Strafzumessungsregeln zurückzuführen sind.<sup>25</sup> Bei Rückfalltätern ist der erwähnte Mittelwert des Strafrahmens gelegentlich die Mindeststrafe. Dies führt dazu, dass Rückfalltäter z. B. in Litauen auch bei relativ leichten Delikten zu Freiheitsstrafen von mehr als 7,5 Jahren verurteilt werden, weil das Höchstmaß (z. B. beim qualifizierten Diebstahl o. ä.) 15 Jahre beträgt.

---

25 In der Slowakei wurde mit der Strafrechtsreform von 2005 (in Kraft seit 1.1.2006) das Mindestmaß des Strafrahmens für Rückfalltäter um zwei Drittel angehoben. Neben dieser automatischen Anhebung der Strafrahmen wurde der Kreis der Delikte, die einer verschärften Strafandrohung unterliegen, erweitert, vgl. *Válková/Hulmáková/Vráblová* 2010, S. 1264 ff.

In England/Wales wurde die „*Three strikes*“-Gesetzgebung mit dem *Crime (Sentences) Act* von 1997 implementiert und durch obligatorische Rückfallschärfungen im *Criminal Justice Act* von 2003 fortgeführt, der die Schwere des aktuellen Verstoßes erhöht, mit dem Ergebnis, dass trotz eines offiziellen „*Just deserts*“-Ansatzes auch Bagatelldäter in die Gefängnisse gelangen, wenn sie mehrfach rückfällig geworden sind. Hinzu kommen Verschärfungen durch bestimmte Qualifikationen, z. B. indem in England/Wales mindestens fünf Jahre Freiheitsstrafe zu verhängen sind, wenn eine illegale Waffe bei dem Delikt im Spiel war; egal um welches es sich handelt.

Ein weiterer empirischer Hinweis auf die Bedeutung von Rückfallschärfungen kann aus dem Beispiel von Litauen entnommen werden, wo 2007 mit der Abschaffung der obligatorischen Rückfallschärfung der 2003 eingeleitete Prozess der systematischen Reduzierung der Gefangenenraten gestützt wurde. Auch in Estland wurde mit der Abschaffung der Rückfallschärfung bei Bagatelldiebstählen (bis zu 60,- €) erhebliche Entlastung geschaffen. Zuvor war der ansonsten lediglich eine Ordnungswidrigkeit darstellende geringfügige Diebstahl bei Rückfälligkeit als qualifizierter Diebstahl mit mindestens fünf Jahren Freiheitsstrafe zu ahnden gewesen. Neben der Erhöhung der Strafrahmen bzw. der Mindeststrafen knüpft sich an die Rückfälligkeit häufig auch der Ausschluss von bestimmten ambulanten Sanktionen. So steht etwa in Spanien die Aussetzung der Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren nur für Ersttäter zur Verfügung (vgl. Art. 81 Abs. 1 Código Pénal; wobei nicht ausgesetzte Strafen von Tätern, die noch nicht als „Gewohnheitstäter“ beurteilt werden, dennoch mehr oder weniger „ambulant“ in der Form von Wochenendarresten verbüßt werden können). In Polen kann das Strafverfahren bei vorbestraften Tätern nicht bedingt eingestellt werden, auch die Umwandlung von Freiheitsstrafen kommt für bestimmte Rückfalltäter regelmäßig nicht in Betracht. Ähnliche Regelungen fanden sich auch in Ungarn, sind aber zumindest teilweise durch eine „liberalisierende Novelle“ (*Nagy* in diesem Band) wieder abgeschafft worden (vgl. auch *Morgenstern* 2002, S. 212 f.) In Italien ist seit 1974 Rückfälligkeit nicht mehr mit einer obligatorischen Strafschärfung verknüpft. Seit einer Reform aus dem Jahr 2005 (und deren einschränkender Auslegung durch das Verfassungsgericht 2007) ist die Rückfallschärfung für besonders schwerer Delikte aber wieder zwingend und die Berücksichtigung strafmildernder Umstände für Rückfalltäter erschwert worden, die Verjährungsfristen wurden verlängert und ferner stehen weniger ambulante Sanktionen zu Verfügung.

Von erheblicher Bedeutung für die Länge zu verbüßender Strafen ist die Art und Weise der Gesamtstrafenbildung bei Mehrfachtätern. Im alten litauischen StGB (vor 2003) wurden mehrere Einzelstrafen schlicht zu einer Gesamtstrafe aufsummiert, was zu exorbitanten Straflängen führen konnte. Soweit ersichtlich existiert in allen anderen Ländern dagegen ein mehr oder weniger ausgeprägtes „Rabattsystem“ (vgl. für Deutschland § 54 StGB), das i. d. R. zu einer moderaten Erhöhung der Gesamtstrafe führt.



Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die in mittel- und osteuropäischen Ländern, aber auch England/Wales oder Spanien durchschnittlich längeren Freiheitsstrafen u. a. mit unterschiedlichen Strafzumessungsregeln und entsprechenden -praktiken bei der Orientierung innerhalb des häufig weiten Strafrahmens zu erklären sind. Während sich die Strafzumessung in Deutschland im unteren Bereich des Strafrahmens bewegt und deshalb 92% aller 2008 verhängten Freiheitsstrafen im Bereich bis zu zwei Jahren lagen (und damit grundsätzlich aussetzungsfähig waren), gilt dies für andere Länder nicht in dem Maße, vor allem, wenn die Sanktionspraxis durch sich stetig verschärfende *sentencing guidelines* (England/Wales) oder die Orientierung am Mittelwert (Spanien, Litauen) des Strafrahmens geprägt ist. In diesem Zusammenhang ist auf ein grundsätzliches Missverständnis hinzuweisen, wenn sich einzelne Länder bei der Strafzumessung am Mittelwert des Strafrahmens für den Durchschnittsfall orientieren. Die empirische Wirklichkeit zeigt keineswegs eine Verteilung der Schwere der Fälle im Sinne der Normalverteilungskurve, sondern ist, was die Schadenshöhe und die Verletzungsintensität anbelangt linksschief verteilt. Genau dieser empirische Befund rechtfertigt die linksschiefe, am unteren Strafrahmen orientierte Sanktionsverteilung der gerichtlichen Sanktionspraxis nicht nur in Deutschland. Darauf verweist *Lappi-Seppälä* (2002) zu recht, wenn er betont, dass es z. B. in Finnland wenige (10-20) schwere Tötungsdelikte gibt, denen ca. 150 „normale“, d. h. weniger schwere Fälle gegenüberstehen. Ähnliche Schieflagen findet man empirisch bei praktisch allen Deliktgruppen. Die Strafrahmen sollten daher nur die Funktion haben, die Extreme zu beschreiben (welche Strafe ist für den schwersten denkbaren Fall oder den leichtesten Fall vorzusehen?) und nicht einen Mittelwert für durchschnittliche Fälle angeben. Von daher ist die Strafzumessungspraxis in Litauen oder Spanien schon vom theoretischen Ausgangspunkt zu kritisieren.

Die Bewertung von Rückfälligkeit durch das Gesetz hat demnach erheblichen Einfluss: Wo sie lediglich ein Zumessungsaspekt ist und ausdrückliche Vorgaben für ihre Berücksichtigung fehlen, fallen Straflängen tendenziell geringer aus als dort, wo dem Richter die Berücksichtigung des Rückfalls durch entsprechende Strafrahmenerhöhungen ermöglicht bzw. zwingend vorgeschrieben wird. Was die Wahl eingriffsärmerer ambulanter Sanktionen bei einschlägig Vorbestraften angeht, ist allerdings nicht auszuschließen, dass die Praxis im Hinblick auf die Wahl auch in Staaten ohne ausdrückliche Rückfallschärfung nicht wesentlich großzügiger ist, dennoch ist es dort wesentlich besser möglich, trotz Rückfalls im Einzelfall verhältnismäßig (und zwar in erster Linie bezogen auf die Tat) zu reagieren.

### 3.3 Kriminalitätsentwicklung (polizeilich registrierte und abgeurteilte Kriminalität)

Eine auf den ersten Blick plausible und gerade auch von der Politik häufig gebrauchte Hypothese geht davon aus, dass hohe Gefangenenraten ihren Grund in einer hohen Kriminalitätsbelastung haben müssen. Dennoch ist man sich in der Literatur (vgl. die Nachweise bei *Lappi-Seppälä* 2007 und in *Kap. 23* in diesem Band) inzwischen einig, dass ein direkter Zusammenhang weitgehend ausgeschlossen werden kann und eine steigende oder fallende Kriminalitätsbelastung allenfalls phasenspezifisch als ein Faktor mit mehr oder weniger Gewicht zur Entwicklung beitragen kann. Zur Erklärung der erheblichen Niveauunterschiede zwischen den Staaten kann die Kriminalitätsbelastung noch weniger herangezogen werden. Beide Befunde haben sich in unserer Untersuchung bestätigt.

Für eine solche Überprüfung des Zusammenhangs gibt es zunächst jedoch erhebliche methodische Probleme. So muss unterschieden werden zwischen der polizeilich registrierten Kriminalität, die z. B. Anzeigeverhalten oder, wie im Fall von Drogendelikten, von der Verfolgungsintensität abhängt; der verfolgten Kriminalität, hier spielen z. B. Aufklärungsquoten eine Rolle, sowie der zur Anklage gebrachten und abgeurteilten Kriminalität. Hier werden regelmäßig, aber in unterschiedlichem Ausmaß, Bagatelldaten ausgefiltert (zur Diversionspraxis vgl. unten 3.4) – abhängig auch davon, ob das Legalitäts- oder das Opportunitätsprinzip herrscht. So kann man z. B. am österreichischen Beispiel (*Pilgram* in diesem Band, dort *Abb. 1*) gut sehen, wie sich die Werte für die polizeilich registrierten Tatverdächtigen und die der schließlich abgeurteilten Straftäter ganz erheblich auseinander entwickeln: Erstere stiegen im Zeitraum zwischen 1980 und 2004, letztere sind zumindest bis zum Jahr 2000 erheblich gesunken. Die Verurteiltenzahlen sind damit für unseren Untersuchungszweck brauchbarer, weil etwa mit einem Anstieg schwerer Gewaltverbrechen auch die Zahl der wegen entsprechender Delikte Inhaftierten steigt. Aber selbst insoweit sind die Ergebnisse nicht immer eindeutig, zumal der Anteil derartiger Delikte ebenso wie der Anteil schwerer Sexualdelikte oftmals marginal bleibt und sich deshalb die Gefangenenrate insgesamt weniger stark verändert.

Beim Querschnittsvergleich zwischen den Staaten kommt das Problem hinzu, dass sich die statistische Erfassung, die durch die gesetzliche Klassifizierung eines bestimmten strafbaren Verhaltens bedingt wird, zwischen den Staaten erheblich unterscheidet (vgl. *Aebi u. a.* 2006, S. 30 ff., von Unzulänglichkeiten bei der konkreten Erfassung einmal ganz abgesehen). Dennoch wird man davon ausgehen können, dass sich die erheblichen Unterschiede zwischen den Staaten bei den Kriminalitätsbelastungszahlen bzw. den Tatverdächtigenbelastungszahlen gerade bei bestimmten Deliktstypen (vorsätzliche Tötung; Einbruchsdiebstahl, Raub) nicht nur „technisch“ erklären lassen.

Will man das allgemeine Kriminalitätsniveau im Vergleich erfassen, ist die ergänzende Heranziehung von international vergleichenden Opferbefragungen,<sup>26</sup> die inzwischen auch Längsschnittbetrachtungen erlauben, zur Plausibilitätsüberprüfung sinnvoll. Überdurchschnittliche Abweichungen der Dunkelfeldstudien im Vergleich zur offiziellen Kriminalstatistik lassen außerdem (ebenso wie ausgesprochenes Misstrauen in Bezug auf die Polizei) Rückschlüsse auf spezielle Unsicherheitsgefühle in einem Staat zu, die ihrerseits möglicherweise besonders punitive Haltungen erklären helfen (ein Beispiel hierfür wäre Estland, vgl. *van Dijk u. a.* 2007). Deutliche Abweichungen ergaben sich z. B. im Mare-Balticum-Youth-Survey, einer international vergleichenden Schülerbefragung zu Opfererlebnissen und selbstberichteter Delinquenz in Städten des Ostseeraums (vgl. *Dünkel u. a.* 2007). Danach waren Schüler in Vilnius, Tartu und Szczecin im Dunkelfeld bzgl. Gewaltdelikten eher mehr belastet als in Greifswald, Helsinki oder Uppsala, während die offiziellen Daten polizeilicher Registrierung vielmehr das gegenteilige Bild vermittelten (vgl. *Dünkel u. a.* 2007, S. 13 ff., 61 f., 86 f.).

Trotz der erheblichen methodischen Unzulänglichkeiten sind damit doch allgemeine Aussagen über den (fehlenden) Zusammenhang zwischen Gefangeneneraten und der Kriminalitätsbelastung möglich. Im Folgenden werden die Darlegungen von *Lappi-Seppälä* in *Kap. 23* nochmals kurz aufgegriffen und mit Angaben aus den Länderberichten vor allem für Osteuropa ergänzt. Die vergleichenden Angaben dafür stammen aus den genannten Viktimisierungsstudien und der 2006 erschienenen dritten Ausgabe des *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (für die Jahre 2000-2003, vgl. *Killias u. a.* 2003; *Aebi u. a.* 2006).

Zunächst ist für die Längsschnittbetrachtung zu sagen, dass es in den osteuropäischen Staaten nach der politischen Wende einen teilweise dramatischen Anstieg der registrierten (und auch abgeurteilten) Kriminalität gegeben hat, der durchweg bis etwa zur Jahrtausendwende angehalten hat.

So ist in Litauen die Kriminalität bis ca. 2000 erheblich gestiegen, und geht nach Schwankungen seit 2004 zurück; die Verurteiltenzahlen haben jedoch schon seit 2000 abgenommen. In Estland gab es eine Zunahme bis ca. 2001, danach eine Stabilisierung und zuletzt eine Abnahme. Dies gilt gerade auch für Delikte gegen die Person und die meisten Eigentumsdelikte. Vergleichbare Ergebnisse (die wegen vielfacher Änderungen der polizeilichen Erfassung und 2002 des Strafgesetzbuchs angezweifelt werden könnten) finden sich so auch in den Opferbefragungen, selbst wenn sich hier ein besonders hohes Niveau erhält.

Auch in Polen gab es einen Kriminalitätsanstieg bis ca. 2002, danach sank die Zahl der registrierten Delikte. Betrachtet man die Statistik ohne die reinen Verkehrsdelikte (die teilweise erst jüngst kriminalisiert worden sind, vgl. oben),

---

26 Vgl. zu den ICVS, EU-ICS *van Dijk u. a.* 2007; *van Dijk/van Kesteren/Smit* 2008; zur ISRD-Studie vgl. *Junger-Tas u. a.* 2010.

setzt der Rückgang noch früher und deutlicher ein. In Ungarn war der höchste Stand der registrierten Kriminalität schon 1998 erreicht, seitdem sind die Zahlen deutlich geringer geworden. Eine tendenziell ähnliche Entwicklung findet sich in Slowenien, wobei hier weder Tatverdächtigen- noch die Verurteiltenzahlen nach der Wende so stark angestiegen sind wie in den vorgenannten Ländern.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sich die Umbruchsituation nach der politischen Wende in allen osteuropäischen Staaten unter anderem in steigender Kriminalitätsbelastung (auch ausweislich der Opferbefragungen) und auch steigenden Gefangenenraten bis etwa zur Jahrtausendwende widerspiegelte. Nach dem jeweiligen Höchststand der Kriminalität, der teilweise zeitlich auch mit dem Abschluss der Reformgesetzgebung im Strafrecht zusammenfällt, gehen die Entwicklungen aber auseinander:

In Litauen hat der Rückgang der Gefangenenraten etwa gleichzeitig mit der Abnahme der Verurteiltenzahlen begonnen. In Estland hingegen gibt es eine deutliche Verzögerung im Hinblick auf den Rückgang der Gefangenenraten – weder der Rückgang der registrierten Kriminalität noch das Inkrafttreten des neuen StGB 2002 selbst sind offenbar mit der günstigeren Entwicklung, die erst 2007 einsetzte, verknüpft. Ob von einer Trendwende gesprochen werden kann, ist – wie erwähnt – ohnehin fraglich, denn inzwischen steigen die Zahlen wieder. Ein sehr ähnliches Muster findet sich in Lettland. Auch in Ungarn folgt der Rückgang der Gefangenenrate dem Rückgang der Kriminalität erst mit erheblicher Verzögerung.

In Polen gibt es trotz des (deutlichen) Rückgangs der registrierten Straftaten (ohne Verkehrsdelikte) seit ca. 2000 gar keine Entlastung der Gefängnisse, sondern vielmehr eine erhebliche Steigerung der Gefangenenraten. Ähnlich verhält es sich in Tschechien. Auch in Slowenien steht dem Rückgang der Verurteiltenzahlen bei vielen wichtigen Delikten ein (moderates) Ansteigen der Gefangenenrate gegenüber.

Für viele westliche Staaten stellt *Lappi-Seppälä* in diesem Band in einer Gesamtschau für den Zeitraum 1980 bis 2005 (gemessen an der Gesamtheit der registrierten Kriminalität) in etwa parallele Entwicklungen in Österreich, Deutschland, Dänemark (und auch den USA, Kanada und vor allem Japan; in geringerem Maße auch in der Schweiz) fest. Im Hinblick auf Deutschland ist zu ergänzen, dass deliktsspezifisch, und zwar gerade bei den Gewaltdelikten, die in der Regel zu Freiheitsstrafen führen, eine deutliche Zunahme sowohl bei den Tatverdächtigen als auch bei den Verurteilten zu finden ist. Hierin dürfte eine Erklärung für steigende Gefangenenraten vor allem in den 1990er Jahren zu finden sein.

Gegenläufige Entwicklungen, d. h. steigende Gefangenenraten und eine sinkende registrierte Kriminalität gab es zwischen 1980 und 2005 auch in Großbritannien, Italien, den Niederlanden und Finnland (hier allerdings nur schwach ausgeprägt). Im Hinblick auf Italien ist ergänzend zu bemerken, dass die Zahl der registrierten Tatverdächtigen in Italien über den gesamten Untersuchungs-

zeitraum gesehen schwankte (mit sinkender Tendenz), bei vielen schwereren Delikten (schwere Delikte gegen die Person, Raub, Drogendelikte etc.) die Zahl hingegen seit 2000 stieg. *Pitsela* berichtet für Griechenland insbesondere im Verbrechensbereich bei den Gewaltdelikten von (nach zwischenzeitlichen Anstiegen) seit 1995 zurückgehenden Zahlen, die Zahl der registrierten Tatverdächtigen wie auch der Verurteilten ist zwischen 1980 und 2003 deutlich zurückgegangen; Zunahmen gab es in diesem Zeitraum vor allem bei den Drogendelikten. Auch in Spanien ist die Kriminalität nach den Opferbefragungen seit 1989 zurückgegangen. Nach den offiziellen Statistiken gilt dies zumindest für den hier relevanten Bereich der Straftaten außerhalb des Bagatellbereichs.

Wenn man nun im internationalen bzw. europäischen Querschnittsvergleich (vgl. hierzu ausführlich *Lappi-Seppälä, Kap. 23* in diesem Band, dort unter 2.2) noch einen Hinweis für den Zusammenhang von (hohem) Kriminalitätsniveau und (hohen) Gefangenenraten sucht, wird man selten fündig: Die USA mit einer hohen Kriminalitätsbelastung (auch und gerade in Bezug auf Tötungsdelikte), die baltischen Staaten (mit einer außergewöhnlich hohen Belastung bei Tötungsdelikten und gemessen an Opferbefragungen, vgl. die Länderprofile im EU-ICS) oder England/Wales repräsentieren „*high crime countries*“ mit hohen Gefangenenraten. Slowenien ist in der glücklichen Situation, niedrige Gefangenenraten und ein niedriges Kriminalitätsniveau zu haben.

Hingegen rangieren Finnland, Schweden und Dänemark bei der registrierten Kriminalität, den Gewaltdelikten und auch ausweislich der Opferbefragungen im Ländervergleich relativ weit vorn, weisen aber die niedrigsten Gefangenenraten auf. Umgekehrt sind Spanien, Portugal, Italien und auch Griechenland besonders in Bezug auf Gewaltdelikte als tendenziell gering belastet einzustufen, haben aber dennoch hohe (Spanien!) oder zumindest in der westeuropäischen Gruppe deutlich überdurchschnittliche Gefangenenraten.

Für die osteuropäischen Staaten (mit Ausnahme des Baltikums in Bezug auf Gewaltdelikte) wird im Staatenvergleich inzwischen überall angenommen, dass es sich (wieder) um „*low crime countries*“ handelt (vgl. EU-ICS und die Daten des *European Sourcebook* bei *Aebi u. a. 2006*); dies gilt neben Slowenien auch für Polen und Ungarn. Auch hier schlägt sich dies in den Gefangenenraten nicht nieder.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Zur jüngsten Entwicklung, die durchgehend durch sinkende (registrierte) Kriminalität gekennzeichnet ist, geben verschiedene Autoren Einschätzungen in der Ausgabe des Newsletter of the *European Society of Criminology* vom April 2010 ab.

### 3.4 Verfolgungs-, Verurteilungs- und Sanktionspraxis (Diversion, U-Haft, Strafzumessungspraxis, Gebrauch von Alternativen)

Im Folgenden geht es um zunächst die sog. *front-door*-Strategien, d. h. die Steuerung von Gefangenenraten durch einen verminderten oder vermehrten Gebrauch der Freiheitsstrafe und ihrer Länge. Verschiedene Aspekte werden dabei berücksichtigt: Die Untersuchungshaftanordnung als möglicher Prädiktor für eine später verhängte unbedingte Freiheitsstrafe; die Behandlung von Bagatell-, leichter und mittelschwerer Kriminalität durch Diversionsformen; die Ausgestaltung des Sanktionensystems und die Strafzumessungspraxis, die teilweise auch schon oben unter 3.2 angesprochen wurde. Beim letzten Punkt geht es insbesondere um die Nutzung der vom Gesetz zur Verfügung gestellten Alternativen zur Freiheitsstrafe; hier sind auch – soweit sich darüber Aussagen treffen lassen – unterschiedliche „Sanktionsstile“ der Justiz zu betrachten.

#### 3.4.1 *Diversion*

Diversion als zumeist staatsanwaltschaftliche Form der Erledigung von Strafverfahren ist in allen Staaten der Untersuchungsgruppe mehr (z. B. in den Niederlanden) oder weniger (z. B. im Baltikum, in Polen) verbreitet. Sie erfasst überwiegend den Teil der Kriminalität, der in modernen Rechtsstaaten ohnehin nicht mit unbedingtem Freiheitsentzug geahndet wird, ist deshalb an dieser Stelle nur mittelbar von Bedeutung. Gleiches gilt vermutlich für die zunehmenden Formen der Prozessabsprachen („*plea-bargaining*“),<sup>28</sup> soweit sie die Aushandlung von Verfahrenseinstellungen (in Deutschland Zahlung einer Geldbuße in Verbindung mit der Einstellung nach § 153a StPO) betreffen. Die Diversion ist allerdings insofern interessant, als sie einen bestimmten Sanktionsstil repräsentieren kann, der von der Kriminalpolitik (wegen des Charakters der Staatsanwaltschaften als weisungsgebundene Behörden, vgl. hierzu *Jehle/Wade* 2006; *Wade/Jehle* 2008) wesentlich direkter gesteuert werden kann als dies für die Gerichte der Fall ist. Die Diversion ist insofern anfälliger für punitive (aber ebenfalls liberalisierende) Neuerungen.

Hierfür gibt es auch in den Länderberichten unserer Studie Belege. So ist wegen des in den Niederlanden herrschenden Opportunitätsprinzips, das der

---

28 Inwieweit Verfahrensabsprachen insgesamt Einfluss auf die Strafzumessung und damit u. U. auch auf die Gefangenenrate haben können, ist bislang so gut wie nicht erforscht. Dass es hier jedoch Zusammenhänge gibt, ist wegen der steigenden Anzahl entsprechenden Absprachen überall in Europa jedoch anzunehmen – für Deutschland ist diese Annahme z. B. für den Bereich des Wirtschaftsstrafrechts erhärtet worden, vgl. hierzu *Dinkel/Morgenstern* in diesem Band, dort unter 2.2.

Staatsanwaltschaft besonders viel Selektionsmacht verleiht, die kriminalpolitische Trendwende nach 1990 besonders deutlich. Ausgehend von einer Kriminalpolitik, die den zu weitgehenden Gebrauch insbesondere unbedingter Einstellungen durch die Staatsanwaltschaften kritisierte, wurden die entsprechenden Vorgaben geändert. Vor allem in den 1990er Jahren wurde eine zunehmende Zahl (und ein zunehmender Anteil) von Verfahren an die Gerichte weitergegeben. Auch wenn damit natürlich noch nicht ohne weiteres gesagt ist, dass deshalb vermehrt auch unbedingte Freiheitsstrafen verhängt wurden, geht man (vgl. *Boone/Moerings* in diesem Band, dort unter 4.1 und 6.) doch davon aus, dass eben dieser Politikwechsel ein wichtiger erster Faktor für die Anfang der 1990er Jahre einsetzende beispiellose Steigerung der niederländischen Gefangenenraten war.

Wie sehr eine punitive Kriminalpolitik die Staatsanwaltschaften vorsichtig werden lässt, wird für Polen von *Stąndo-Kawecka* und *Krajewski* anhand des Beispiels von Drogenbesitz in kleinen Mengen erläutert: In Polen gilt zwar grundsätzlich das Legalitätsprinzip, gleichwohl wird es keineswegs immer konsequent umgesetzt. Seit einer Änderung der Drogenpolitik im Jahre 2000 wird in diesem Bereich aber so gut wie kein Ermessen mehr ausgeübt und selbst der Besitz von „absurd kleinen Mengen“ (*Stąndo-Kawecka/Krajewski* in diesem Band, dort unter 5.2) zur Anklage gebracht.

In Deutschland schließlich, dessen föderale Struktur einen Binnen-Querschnittsvergleich erlaubt, ist die höchste Diversionsrate in dem Bundesland mit der niedrigsten Gefangenenraten zu finden (Schleswig-Holstein, vgl. hierzu *Heinz* 2008). Am anderen Ende der Skala ist das Bild jedoch nicht so eindeutig. Die niedrigste Einstellungsquote gibt es zwar in der Tat in einem Bundesland mit einer traditionell hohen Gefangenenrate (Bayern), ansonsten ist das Bild aber eher uneinheitlich. Die Bereitschaft zur Diversion hängt bekanntlich eben auch von anderen Faktoren, namentlich Kapazitätsproblemen bei der Justiz ab.

### 3.4.2 Untersuchungshaft

In Hinblick auf die Untersuchungshaft finden sich innerhalb Europas recht unterschiedliche Entwicklungen. Auch hier variieren im Übrigen die Raten ganz erheblich und sind, was die Rangfolge der Staaten angeht, keineswegs identisch: So haben etwa England/Wales und Spanien verglichen mit ihrem Rang bei den Gefangenenraten insgesamt eher niedrige Raten bei den Untersuchungsgefangenen. Allerdings ergeben sich hier beachtliche Probleme der Vergleichbarkeit (vgl. schon oben unter 3.1) und methodische Probleme insofern, als die Anteile der Untersuchungsgefangenen an allen Gefangenen, die in Berichten häufig genannt werden, keine eindeutige Aussage über die quantitative Bedeutung des Problems zulassen (vgl. zum Ganzen *Morgenstern* 2009a). Wenn z. B. viele sehr lange Freiheitsstrafen verhängt werden, sind die Untersuchungshaftanteile niedrig, obwohl vielleicht auch vergleichsweise viel U-Haft angeordnet wird, was

wiederum als ein Zeichen repressiver Kriminalpolitik und Praxis gewertet werden kann. Dass die Untersuchungshaftanordnung und punitive Tendenzen zusammenhängen können, zeigte sich zum Beispiel im britischen Wahlkampf 2010. Die Konservativen wollen unter dem Schlagwort „*Prisons with a purpose*“ („Gefängnisse mit einem Zweck“) das bislang das englische Untersuchungsrecht dominierende Prinzip der „*presumption of bail*“, d. h. der Regelvermutung für das Ausreichen einer Kaution bzw. einer anderen Alternative zur Untersuchungshaft zur Sicherung des Verfahrens, das im *Bail Act* von 1976 festgelegt ist, zumindest für Wiederholungstäter und bei schweren Delikten abschaffen. Dieses Vorhaben passt zu einer Reihe anderer ausgesprochen punitiver Vorschläge.<sup>29</sup> Wie sich die Kriminalpolitik der im Mai 2010 neu gewählten und erstmals seit Jahrzehnten wieder aus einer Koalition bestehenden Regierung aus Konservativen und Liberalen tatsächlich entwickeln wird, ist noch nicht abzusehen. Im am 20.5.2010 vereinbarten Koalitionsprogramm jedoch finden sich viele der von den Konservativen gemachten punitiven Vorschläge (auch der bzgl. des *Bail Acts* gemachte) nicht wieder.

Beispiele für ein Ansteigen der Untersuchungshaftzahlen und der Gefangenzahlen insgesamt beschreiben *Boone* und *Moerings* für die Niederlande im Zeitraum 1990 bis 2004, in dem die Zahl der Untersuchungsgefangenen kontinuierlich stieg, die Zahl der Strafgefangenen hingegen schwankte. Auf den Gesamtzeitraum gerechnet ergibt sich für beide Kategorien ein Zuwachs von ca. 60%. Das bedeutet, dass nicht nur im Hinblick auf die Strafzumessung (s. u. 3.4.3), sondern auch bei der Untersuchungshaftanordnung der bereits angesprochene Politikwechsel zu spüren war, der verstärkt nicht nur ausländische Straffällige wegen Fluchtgefahr (darunter vor allem die steigende Zahl von Drogenkurieren) und Gewalttäter, sondern auch Täter weniger schwerer Eigentumsdelikte, die wiederholt auffällig geworden sind, ins Visier nahm.

Für Deutschland ist in den frühen 1980er Jahren und danach noch einmal in den frühen 1990er Jahren ein überproportional starkes Ansteigen der Untersuchungshaftzahlen zu verzeichnen gewesen, das üblicherweise mit der Zunahme der ausländischen Bevölkerung, insbesondere einem sprunghaften Anstieg der Asylsuchenden (in der zweiten Welle mit den Flüchtlingen aus dem ehemaligen Jugoslawien) erklärt wird (vgl. hierzu *Dünkel/Morgenstern* in diesem Band, dort unter 1. und Abb. 3). Das ist plausibel, denn seit der Verschärfung der Ausländerpolitik und -gesetzgebung im Jahr 1993 nahm die Zahl der Asylsuchenden und seit 1995 auch die Zahl der Untersuchungsgefangenen stetig ab.

---

29 Zu nennen sind die Erhöhung der Gefängniskapazitäten, „um dem Bedarf gerecht zu werden“; die erleichterte Abschiebung von straffälligen Ausländern; weitere „*honesty in sentencing*“-Maßnahmen etc., aber auch die Stärkung privater Rechte zur vorläufigen Festnahme. Zu finden ist dieses Programm unter dem Titel „*Crime – it’s time to fight back*“ unter <http://www.conservatives.com/Policy.aspx> (zuletzt abgerufen am 22.4.2010).



In Belgien, wo der Anteil der Untersuchungsgefangenen von ca. einem Drittel in den 1990er Jahren auf (2003) ca. 40%<sup>30</sup> gestiegen ist, dürfte die Untersuchungshaft nur einer unter mehreren Faktoren sein, die zur Erhöhung der Gefangeneneraten insgesamt geführt haben. *Snacken* beschreibt eine zunehmende Dauer sowohl für die Untersuchungshaft als auch für die Strafhafte. Speziell für die Untersuchungshaft ist jedoch wieder die zunehmende Zahl der Ausländer relevant: Der Ausländeranteil, der schon in den Gefängnissen für verurteilte Straftäter besonders hoch ist (2007 über 40%), ist in der Untersuchungshaft noch höher (2007: über 55%, ausweislich der Daten des Europarats, SPACE). Auch Italien weist traditionell einen relativ hohen Anteil von Untersuchungsgefangenen auf (rund die Hälfte aller Gefangenen sind Untersuchungshäftlinge), die zahlenmäßige Entwicklung verlief für die Untersuchungsgefangenenrate und die Gesamtrate jedoch weitgehend parallel, beide nahmen zu. Die erhöhte Zahl der Untersuchungshäftlinge ist u. a. auf Gesetzesänderungen zurückzuführen, die die Strafrahmen anhoben, weil dadurch mehr Delikte der Untersuchungshaftanordnung überhaupt zugänglich sind. Der Ausländeranteil ist mit 45% in der Untersuchungshaft ebenso wie in Belgien noch höher als in der Strafhafte (36%, jeweils nach SPACE für 2007). Ähnliche Befunde gibt es – bei einem niedrigeren U-Haftanteil – für Österreich zumindest bis 2004, seitdem sinken die U-Haftzahlen aber stärker als die Gesamtzahlen (ausführlich *Pilgram/Hofinger* 2007).

Griechenland ist das vierte Land, das im Hinblick auf im europäischen Vergleich hohe Ausländeranteile in der Untersuchungshaft zu nennen ist. Hier ist kurioserweise jedoch der Anteil in der Untersuchungshaft ausweislich der SPACE-Daten<sup>31</sup> deutlich niedriger (ca. ein Drittel) als in der Gesamtzahl der Gefangenen (58% im Jahr 2007). Die Tatsache, dass die Untersuchungshaftzahlen zwischen 1990 und 2009 dennoch im Schnitt ausweislich der von *Pitsela* verwendeten Daten erheblich stärker gestiegen sind (+270%) als die Gefangenzahlen insgesamt (+133%) muss daher andere Gründe haben. Möglicherweise ist es die von *Pitsela* (in diesem Band) genannte häufig erhebliche Länge der U-Haft-Dauer, die Griechen und Ausländer gleichermaßen trifft.

Demgegenüber haben England/Wales und Polen etwas bzw. stark sinkende Untersuchungshaftzahlen (zu Polen vgl. auch *Morgenstern* 2009b, S. 730), den-

---

30 Die Angaben zum Anteil der Untersuchungsgefangenen, die ICPS, SPACE und nationale Statistiken machen, weichen für Belgien immer besonders stark voneinander ab (je nachdem, ob man nur die Untersuchungsgefangenen bis zum erstinstanzlichen Urteil oder auch die bis zum rechtskräftigen Urteil berücksichtigt), weil sich hier offensichtlich stets ein größerer Anteil der U-Gefangenen im Rechtsmittelverfahren befindet, als dies in anderen Staaten der Fall ist (vgl. zu den methodischen Problemen oben und *Morgenstern* 2009a, S. 535).

31 Sie weichen von den Daten ab, die *Pitsela* im ihrem Bericht aufführt, sind in der Größenordnung aber zumindest ähnlich.

noch konnten sie den oben beschriebenen Gesamttrend zu steigenden Gefangeneneraten nicht aufhalten.

Beispiele für einen positiven Beitrag sinkender Untersuchungshaftzahlen (d. h. die U-Haftrate sank stärker als die Gesamtrate) sind z. B. in Estland, Lettland und Litauen zu finden (errechnet auf der Basis der in den Landesberichten angegebenen Zahlen). Hier ist typischerweise auch der Höchststand der Untersuchungshaftzahlen etwas früher zu finden als der der Gefangenenzahlen insgesamt, was auf eine Orientierung zu einer restriktiveren, rechtsstaatlichen Anordnungspraxis hindeuten kann. In Estland sanken die Untersuchungshaftzahlen zwischen 1999 und 2008 um ca. 44%, die Gefangenenerate nahm hingegen nur um ca. 27% ab. In Lettland sanken die Untersuchungshaftzahlen zwischen ihrem Höchststand 1997 und 2006 um 46%, die Gefangeneneraten im selben Zeitraum um ca. 33%. Die Werte für Litauen betragen sogar 72% für die Untersuchungshaft und „lediglich“ 46% für die Gesamtrate bezogen auf die Jahre 1994 bis 2008 bzw. 1998 bis 2008. In Ungarn, das ausweislich der von Nagy aufgeführten absoluten Zahlen zwischen 2002 und 2007 Rückgänge der Gefangenenzahlen (knapp 20%) aufzuweisen hat, trugen die Untersuchungshaftzahlen in geringerem Maße als die Strafgefangenenzahlen bei, da ihre Abnahme nur bei knapp 10% lag.

Auch in Deutschland ist die Zahl der Untersuchungsgefangenen, wie oben schon erwähnt, früher (schon seit 1995) und insgesamt auch stärker gesunken als die Gefangenenzahlen insgesamt (erst seit 2003), so dass hier von einem günstigen Impuls für die Entwicklung der Gefangenenerate gesprochen werden kann. Ob hier allerdings tatsächlich der entscheidende Faktor die zurückgehende Zahl der Asylsuchenden nach 1993 war, wie vielfach angenommen, ist fraglich. In der Tat ist zwar die Ausländerkriminalität ausweislich der Verurteilungen seit Mitte der 1990er Jahre auf nunmehr ca. 22% zurückgegangen. Bei den Untersuchungsgefangenen ist aber der Ausländeranteil so hoch und offenbar über die letzten Jahre (statistische Angaben im Längsschnitt fehlen) gestiegen, dass von einer restriktiveren Anordnungspraxis offenbar Deutsche mehr profitieren als Ausländer.

Zusammenfassend lässt sich daher festhalten, dass die Untersuchungshaft ein gewichtiger Faktor bei der Beeinflussung der Gefangeneneraten insgesamt sein kann, wobei die Anteile der Untersuchungsgefangenen an der Gesamtzahl in den untersuchten Staaten traditionell sehr unterschiedlich sind: zwischen ca. 15% in Finnland (2007, vgl. *Lappi-Seppälä* in diesem Band) und bis zu 55% in Italien. Besonders in der Vergangenheit haben in verschiedenen Staaten die Untersuchungshaftzahlen zum Steigen der Gefangeneneraten insgesamt beigetragen. Inzwischen sind es jedoch in den meisten Staaten mit steigenden Gefangeneneraten offenbar weniger Untersuchungsgefangene, die zur Dynamik beitragen, als vielmehr andere Faktoren wie die zunehmende Straflänge etc. Es haben sich aber sinkende Untersuchungshaftzahlen (d. h. entweder weniger Anordnungen oder kürzere Haftzeiten) dort ausgewirkt, wo insgesamt sinkende Gefangeneneraten

raten zu verzeichnen waren. Wenn starke Einflüsse auf die Entwicklung der Untersuchungshaftzahlen im Längsschnitt erkennbar sind, hängen sie in aller Regel mit zunehmender Zahl ausländischer Inhaftierter – sei es wegen einer entsprechenden Zunahme der Population, sei es wegen eines erhöhten Verfolgedrucks oder verstärkter Kriminalisierung z. B. des Ausländerrechts – zusammen.

### 3.4.3 *Strafzumessungspraxis: Anteil der unbedingten Freiheitsstrafen; Länge und tatsächliche Verbüßungsdauer; Nutzung ambulanter Sanktionen*

Bei der Strafzumessungspraxis sind die Häufigkeit der Verhängung der (unbedingten) Freiheitsstrafe, ihre Länge und die Nutzung des Sanktionenspektrums in den Blick zu nehmen.

Der Anteil der verhängten Freiheitsstrafen ist dabei im Länder(quer-schnitts)vergleich höchst unterschiedlich. Einschränkend ist in methodischer Sicht allerdings festzustellen, dass die Betrachtung lediglich der Anteile von Freiheitsstrafen an allen Verurteilten u. U. nur „die halbe Wahrheit“ ist. Denn im Falle einer extensiven Diversionspraxis gelangt naturgemäß auf der gerichtlichen Ebene ein höherer Anteil von schweren Delikten zur Aburteilung mit der Folge höherer Freiheitsstrafenanteile. In Deutschland werden etwa 50% der anklagefähigen Verfahren mit Einstellungen nach §§ 153 ff. StPO erledigt (vgl. *Heinz* 2010). Dies bedeutet, dass der Anteil von Freiheitsstrafen an den insgesamt informell oder formell Sanktionierten sogar nur bei 2-3% anstatt der nachfolgend auf die Verurteilten bezogenen 5-6% beträgt. Da wir international vergleichend zumeist nicht über exakte Diversionsraten verfügen (vgl. zu den methodischen Problemen und Daten *Jehle/Wade* 2006; *Wade/Jehle* 2008) beschränken wir uns nachfolgend auf die Daten der gerichtlichen Verurteilungen.

Danach liegt Deutschland mit einem Anteil an unbedingten Freiheitsstrafen, der seit vielen Jahren zwischen 5% und 6% beträgt, sehr niedrig. Soweit ersichtlich, findet sich innerhalb der Untersuchungsgruppe der höchste Anteil unbedingter Freiheitsstrafen in Litauen, der von *Sakalauskas* für das Jahr 2002 mit knapp 44% angegeben wird (zuvor lag er wesentlich niedriger). Wie oben unter 2.3 schon für die Zugänge pro 100.000 der Wohnbevölkerung dargestellt, hat dieser größere *Input* in die Gefängnisse aber nicht unbedingt auch etwas mit höheren Gefangeneneraten zu tun – in Schweden beträgt der Anteil unbedingter Freiheitsstrafen (dabei ganz überwiegend von relativ kurzer Dauer) traditionell ca. ein Viertel (vgl. *von Hofer* in diesem Band und *von Hofer/Marvin* 2001, S. 635), ohne dass sich dies in (im Ländervergleich) hohen Gefangeneneraten niederschlagen würde. Im Längsschnitt kann eine Veränderung des Anteils zur Erklärung der Entwicklung der Gefangeneneraten hingegen möglicherweise beitragen.

Österreich hatte zwischen 1980 bis Mitte der 1990er Jahre stets einen Anteil (teil-)unbedingter Freiheitsstrafen von 11-12%, danach erhöhte er sich langsam, seit 1999 rapide – 2004 lag er bei etwa 24%. Obwohl hiermit noch nichts über die Länge der Freiheitsstrafen gesagt ist (vgl. insoweit auch die Übersicht bei *Pilgram* in diesem Band, dort *Abb. 1*, und unten), lässt sich doch festhalten, dass diese Aufwärtsbewegung mit dem Trend in der Entwicklung der Gefangenenrate übereinstimmt. Dies kann auch für Ungarn gesagt werden, nur dass hier die Entwicklung umgekehrt verlaufen ist: Der Anteil unbedingter Freiheitsstrafen sank von ca. 24% im Jahr 1980 auf 11% im Jahr 2007. Auch nach der Wende bis Mitte der 1990er Jahre hatte er noch deutlich darüber gelegen. Allerdings hat die Gefangenenrate zwischen 1990 und 2007 einige Schwankungen erlebt, die nicht mit dieser Abnahme des Anteils der unbedingten Freiheitsstrafe erklärbar sind. Hier muss eher auf die Länge der Freiheitsstrafe und andere Faktoren geachtet werden.

Auch in England ist ein Teil der Erhöhung der Gefangenenrate nach *Cavaldino* und *Dignan* in diesem Band damit zu erklären, dass die Richter einfach anteilsmäßig mehr unbedingte Freiheitsstrafen verhängen als früher. Er stieg bei den *magistrates* (mit einer Strafgewalt von bis zu einem Jahr) von 1990 4,5% auf 2005 14,2% und bei den *crown courts* im selben Zeitraum von ca. 43% auf über 60%. In Österreich ist im Übrigen die Erhöhung des Anteils der Freiheitsstrafe vor allem damit zu erklären, dass Ausländern häufig auch für weniger schwere Delikte keine ambulanten Alternativen zur Freiheitsstrafe zugestanden werden. Gleiches gilt für Italien.

In Estland hingegen ist der Anteil der unbedingten Freiheitsstrafen über den Untersuchungszeitraum (seit 1990) relativ stabil auf dem Niveau von 28-30% geblieben (der bisherige Tiefpunkt lag 1994 bei 25,2%), diese geringen Fluktuationen können die Schwankungen (bzw. die Abnahme in den letzten Jahren) der Gefangenenrate nicht erklären.

Auch in Deutschland ist der Anteil wie erwähnt seit vielen Jahren stabil, so dass auch hier keine Antwort auf die Frage nach dem Grund der zwischen 1990 und 2003 steigenden und seither rückläufigen Gefangenenraten gegeben werden kann. Bei deliktsspezifischer Betrachtung gibt es immerhin für die Körperverletzungsdelikte Erklärungen: mit der Verschärfung der Strafen durch die Reform von 1998 hat sich der Anteil von Freiheitsstrafen gegenüber der Geldstrafe verdoppelt, wengleich die Regelstrafe nunmehr die Strafaussetzung zur Bewährung ist und damit der Zuwachs von wegen Körperverletzungsdelikten Verurteilten im Strafvollzug in erster Linie auf der Zunahme entsprechender Delikte und Aburteilungen beruht.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Zu- oder Abnahme des Anteils der unbedingten Freiheitsstrafen allenfalls ein Indiz für die Entwicklung der Gefangenenraten ist. Aussagekräftiger ist die Entwicklung der durchschnittlichen Länge der verhängten Freiheitsstrafen.

In nahezu allen Staaten gibt es Hinweise darauf, dass zumindest in bestimmten Deliktskategorien längere Freiheitsstrafen verhängt werden. Für viele der hier untersuchten Staaten scheint dies auch eine Hauptursache für zunehmende Gefangenenraten (gewesen) zu sein. Diese Zunahme längerer Freiheitsstrafen ist allerdings zumeist durch entsprechende Gesetzesänderungen (s. o. 3.2) oder vermehrte Aburteilungen im Bereich von (schweren) Gewalt-, Sexual- und Drogendelikten zu erklären, selten durch eine härtere Strafzumessungspraxis bei unveränderter Gesetzeslage. Zunehmend punitivere Bestrafungstendenzen der Richter lassen sich demgemäß nur selten identifizieren (vgl. z. B. England/Wales).

In einigen Staaten ist der Zusammenhang allerdings nicht eindeutig: In Deutschland ist z. B. eine längere Durchschnittsdauer trotz erheblicher Erhöhung verschiedener Strafraumen (vgl. oben 3.2) nur in geringem Maße bei gefährlichen Körperverletzungen (s. o.) zu finden; daneben gibt es Hinweise für einen zunehmenden Gebrauch der lebenslangen Freiheitsstrafe. Der Zuwachs der Gefängnisbelegung beruht hier daher auf dem Anstieg der Verurteiltenzahlen und (vermutlich) einer selteneren bzw. späteren bedingten Entlassung (vgl. *Dünkler/Morgenstern* in diesem Band sowie oben 3.3 und unten 3.5). Ähnliches gilt für Frankreich, wo z. B. die Länge der verhängten Freiheitsstrafen bei der zahlenmäßig bedeutsamen Gruppe der Delikte gegen die Person nahezu gleich blieb, aber die ganz langen Freiheitsstrafen zunahm. In Litauen ist es eher umgekehrt, hier sinken die Gefangenenraten seit etwa der Jahrtausendwende obwohl sich die Haftdauer im Durchschnitt kaum verändert hat. An dieser Stelle wird aber auch noch einmal deutlich, wie sehr sich das Niveau der Durchschnittslängen unterscheiden kann: 2006 betrug in Litauen die durchschnittlich verhängte Freiheitsstrafe 4 Jahre und 10 Monate, die durchschnittliche tatsächliche Verbüßungsdauer 2 Jahre und ein Monat. Sowohl die Länge der verhängten Freiheitsstrafen als auch die tatsächliche Verbüßungsdauer sanken in Estland; letztere von 44 Monaten im Jahr 1991 auf 25 Monate 2002. Die Gefangenenrate sank jedoch erst 2007 deutlich ab, so dass die Hauptursache hierfür an anderer Stelle gesucht werden muss. In Österreich wurde die vermehrte Verurteilung zur Freiheitsstrafen teilweise dadurch kompensiert, dass die Freiheitsstrafen im Durchschnitt kürzer wurden, was die Beobachtung stützt, dass es sich um eine Zunahme bei (ausländischen) Tätern mit leichteren Delikten handelte. Gleichwohl führten durchschnittlich kürzere Freiheitsstrafen nicht zu sinkenden Gefangenenraten.

Staaten mit zunehmenden Durchschnittshaftlängen und zunehmenden Gefangenenraten sind ausweislich der Landesberichte z. B. die Niederlande (in der Phase bis 1995), England und Wales und Spanien. Hinweise finden sich aber auch für Polen (zumindest für schwere Delikte), Griechenland und Italien.

In den Niederlanden war dies vor allem im Zeitraum zwischen 1985 und 1995 der Fall (dies fällt zusammen mit dem besonders starken Anstieg der Gefangenenrate), zwischen 1996 und 2005 war die Länge in etwa stabil. Dass sich

die Durchschnittslänge der verhängten Freiheitsstrafen in den letzten Jahren nicht weiter erhöht hat, kann auch darauf zurückzuführen sein, dass die kurzen unbedingten Freiheitsstrafen wieder stark zugenommen haben, nach *Boone* und *Moerings* (in diesem Band) im Zusammenhang mit der härteren Strafverfolgung von Bagatelldelikten und von Ausländern. Für England und Wales sehen *Cavaldino* und *Dignan* (in diesem Band, dort *Abb. 3*) eine Zunahme der von den *crown courts* verhängten Durchschnittshaftlänge von ca. 17 Monaten zu Beginn des Untersuchungszeitraums auf den Höchststand im Jahre 2003 mit knapp 28 Monaten für das Ansteigen der Gefangenenraten als (mit)verantwortlich. In Spanien wird ausweislich der Daten zur tatsächlich verbüßten Haftdauer eine ganz erhebliche Zunahme konstatiert (von knapp zehn Monaten 1996 auf knapp 17 Monate 2004), die nach *Larrauri/Cid* (in diesem Band, dort unter 2.2) zum einen mit höheren verhängten Strafen zusammenhängt; zum anderen mit veränderten Voraussetzungen für die vorzeitige Entlassung (vgl. hierzu unten 3.5).

Der Anteil der unbedingten Freiheitsstrafen ebenso wie die Länge der verhängten (und verbüßten) Freiheitsstrafen könnte sich natürlich deshalb ungünstig entwickelt haben, weil für leichtere Fälle keine unbedingten Freiheitsstrafen mehr verhängt, sondern ambulante Sanktionen genutzt werden. In vielen der hier untersuchten Staaten spricht dagegen aber schon die Tatsache, dass die Gefangenenraten trotzdem nicht zurückgegangen sind. Die Nutzung ambulanter Sanktionen – insbesondere der Strafaussetzung zur Bewährung – ist in einigen der hier untersuchten Länder sicher ein Grund für die Senkung (oder Stabilität trotz ansteigender Verurteiltenzahlen, vgl. z. B. Deutschland) der Gefangenenraten. Dies ist z. B. in Litauen und Ungarn (zumindest phasenweise) der Fall, möglicherweise auch durch die Tatsache bedingt, dass die Strafaussetzung zur Bewährung in Ungarn seit 2003 auch für Rückfällige in Frage kommt. Ältere Beispiele sind die deutliche Absenkung der Gefangenenraten seit den 1970er Jahren in Deutschland bzw. in Finnland, wobei in beiden Staaten vor allem der Anteil der Geldstrafen mit etwa 80% (Deutschland) und 60% (Finnland) weit überdurchschnittlich ist.

Im Übrigen ist das Thema der Alternativen zur Freiheitsstrafe aber durch die Schlagwörter *bifurcation* und *net-widening* gekennzeichnet. Vor allem in den westeuropäischen Ländern ist die Strategie zu beobachten, die im Englischen mit *bifurcation*, im Französischen mit „*dualisation*“ umschrieben wird. Danach hat sich die Sanktionspraxis gegenüber Eigentums- und Vermögensdelikten gemildert, während für Gewalt-, Sexual- und Drogendelikte Strafschärfungen zum Kennzeichen für die Entwicklung geworden sind. Für Österreich in der Phase ab 2000 spricht *Pilgram* in diesem Band entsprechend von einer „polarisierten Kriminalpolitik“. D. h. auch dort, wo die Gefangenenrate stabil ist, ist das staatliche Strafen gekennzeichnet durch diversionelle Praktiken und die Verhängung (milder, oft finanzieller) ambulanter Sanktionen einerseits und hartem Vorgehen gegen bestimmte Tätergruppen (je nach Land alternativ oder kumulativ gegen Drogenstraftäter, Gewaltstraftäter, Sexualstraftäter und Mehrfach- und Wieder-

holungstäter) andererseits. In Spanien etwa gelang es nach *Cid/Larrauri* (in diesem Band, dort unter 3.3) in der Phase nach 2000 wohl vor allem mit Hilfe der Anwendung ambulanter Sanktionsformen die Zugangszahlen zum Strafvollzug relativ stabil zu halten; die dennoch so erheblich angestiegene Gefangenenerate ist dadurch nicht zu erklären (ausschlaggebend sind hier die verlängerten Aufenthaltzeiten im Vollzug, s. oben und unten 3.5).

Steigende Gefangeneneraten gibt es hingegen zum ersten, wenn bei erhöhtem *Input* in das System der Einsatz ambulanter Sanktionen generell zurückhaltend ist. Dies kann durch richterliche Skepsis gegenüber dem Sanktionstypus an sich liegen, so gilt etwa in Griechenland die Tagessatzgeldstrafe als kompliziert und unpraktisch und andere primäre Alternativen gibt es nicht (verhängte Freiheitsstrafen werden vielmehr erst im Rahmen der Vollstreckung in andere Formen umgewandelt). Es kann aber auch an fehlender Infrastruktur liegen, so z. B. über lange Zeit (und noch immer z. B. für drogenabhängige Straftäter) in Polen.

Steigende Gefangeneneraten lassen sich zum zweiten auch beobachten, wenn ambulante Sanktionen zwar an sich häufig genutzt werden, dies für eine bestimmte Gruppe jedoch nicht der Fall ist und diese Gruppe wächst. Dies ist in vielen Staaten die Gruppe ausländischer Gefangener mit ggf. auch weniger schweren Delikten, die von diesen Strategien, ungefährliche (Erst-)Täter aus dem Gefängnis herauszuhalten, nicht profitieren kann. Beispiele sind hier Italien und Österreich. Angesichts der Tatsache, dass der Ausländeranteil in der griechischen Strafhafte noch höher ist als in der Untersuchungshaft, verhält es sich in Griechenland wohl ähnlich.

Zum dritten kann schließlich der Gebrauch ambulanter Sanktionen die Steigerung der Gefangeneneraten nicht hindern, wenn Maßnahmen, die an sich die (kurze) unbedingte Freiheitsstrafe ersetzen sollen, zusätzlich verhängt werden und an die Stelle eingriffssärmerer ambulanter Sanktionen oder auch Maßnahmen der Diversion treten. Deutliche Hinweise gibt es hierfür in England/Wales (vgl. *Cavadino/Dignan* in diesem Band, dort unter 2.) und den Niederlanden (vgl. *Boone/Moerings* in diesem Band, dort unter 2.; hier wird vor allem betont, dass parallel zu den steigenden Gefangeneneraten die Sanktion der gemeinnützigen Arbeit erheblich zugenommen hat). Auch in Lettland hatte der beachtlich gestiegene Einsatz von gemeinnütziger Arbeit seit 1999 keinen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Gefangenenerate (vgl. hierzu *Judins* in diesem Band, dort unter 2.), so dass hier statt von einer Substitution der Freiheitsstrafen tendenziell eher von einer Ausweitung bzw. Stärkung des strafrechtlichen Kontrollnetzes auszugehen ist. *Net-Widening* ergibt sich durch die richterliche Praxis auch dann, wenn aussetzungsfähige bzw. – wie das Beispiel Griechenland zeigt – umwandlungsfähige Freiheitsstrafenlängen deshalb überschritten werden, um ihre Vollziehbarkeit zu gewährleisten (vgl. hierzu *Pitsela* in diesem Band).

Insgesamt wird deutlich, dass die Sanktionspraxis einen wesentlichen Einfluss auf die Gefangeneneraten hat, wenngleich nicht immer eindeutig zu klären ist, ob und inwieweit es sich in erster Linie um Folgen gesetzgeberischer Vorga-

ben (Verschärfung von Strafanordnungen, Einführung alternativer Sanktionen, Entkriminalisierungen u. ä.) oder um einen Wandel der richterlichen Strafzumessungspraxis (d. h. zunehmender Punitivität der Justizorgane) handelt. Die Bedeutung des Strafverfolgungssystems sowie kriminalpolitischer Einstellungen der dortigen Entscheidungsträger muss vor dem Hintergrund der unter 3.8 zu erörternden Medienlandschaft und der bei 3.9 zu behandelnden sozialen und ökonomischen Faktoren gesehen werden. Diese können möglicherweise die Fokussierung der Politik auf Probleme der Sexualdelinquenz und der Drogenpolitik verständlich machen. Es besteht kein Zweifel, dass eine verschärfte Drogenpolitik im Laufe der 1980er und 1990er Jahre in vielen Ländern zu höheren Gefangenenraten geführt hat. Dies betrifft vor allem Ausländer und ethnische Minderheiten, die häufig im Bereich des Drogenhandels (zumeist auf unterer und mittlerer Ebene) aktiv werden. Eindrucksvoll haben *Blumstein* und *Beck* (1999, S. 20 ff., 53 ff.) für die USA nachgewiesen, dass der Anstieg der Gefangenenpopulation in den 1990er Jahren im Wesentlichen auf der vermehrten Inhaftierung von Drogentätern beruhte.<sup>32</sup> Von den im vorliegenden Band vertretenen Ländern wird eine verschärfte Drogenpolitik mit Auswirkung auf die Gefangenenrate vor allem in Griechenland, den Niederlanden, Schweden und Spanien erkennbar. In den 1990er Jahren haben vor allem Gewalt- und Sexualdelikte eine besondere Aufmerksamkeit gefunden, und Gesetzesverschärfungen sind nicht nur in Belgien im Anschluss an den *Dutroux*-Skandal verabschiedet worden (z. B. in Deutschland 1998). Dies verdeutlicht die Bedeutung von intervenierenden Einflussfaktoren wie der „öffentlichen Meinung“ und politischen Stimmungslage, die ihrerseits wiederum stark von den Massenmedien beeinflusst sind (vgl. unten 3.7).

### 3.5 Bedingte und vorzeitige Entlassung als Steuerungsinstrument

Die vorzeitige Entlassung ist eines der wirksamsten Steuerungsinstrumente zur Senkung des Belegungsdrucks. Die Voraussetzungen hierzu sind im europäischen Vergleich sehr unterschiedlich (vgl. zusammenfassend *Dünkel/van Zyl Smit/Padfield* 2010, S. 395 ff.; *Dünkel* 2010 § 57 Rn. 90 ff.). Teilweise erfolgt die vorzeitige Entlassung automatisch (z. B. in England/Wales<sup>33</sup> und Schottland bei Freiheitsstrafen bis zu vier Jahren oder auch in Griechenland) oder quasi-automatisch (Finnland, Schweden: regelmäßige vorzeitige Entlassung, es sei denn besondere Gründe sprechen dagegen). Gesetzlich vorgesehene Regelent-

---

32 Vgl. hierzu *Caplow/Simon* 2000; *Chambliss* 1999; ferner die Beiträge bei *Garland* 2001.

33 Bei allen zeitigen Strafen nach der Hälfte der Strafe, nur bei zeitlich unbestimmten Strafen (z. B. lebenslange Freiheitsstrafe) bleibt der *parole board* zuständig.



lassungen können dazu führen, dass die Richter von vornherein höhere Freiheitsstrafen verhängen und den Entlassungseffekt damit neutralisieren (vgl. z. B. in den Niederlanden vor dem 1.7.2008, ähnlich auch Griechenland). Überwiegend hängt die (fakultative) Entlassung von einer günstigen Prognose ab. Von entscheidender Bedeutung ist der Zeitpunkt möglicher vorzeitiger Entlassungen: Häufig ist schon die Verbüßung der Hälfte der Strafe der relevante Zeitpunkt (z. B. in zahlreichen osteuropäischen Ländern, in Finnland, Frankreich oder Österreich); gelegentlich ist eine Strafrestausssetzung schon nach einem Drittel der Freiheitsstrafe vorgesehen (z. B. Belgien, Dänemark, Kroatien, Slowenien). Damit wird die gerade in osteuropäischen Ländern härtere Strafzumessungspraxis teilweise ausgeglichen. Die Probleme in Spanien haben sich dagegen mit der Abschaffung der automatischen Strafzeitreduzierung (i. S. d. *good time*) im Jahr 1995 dadurch dramatisch verschlechtert, dass die fakultative bedingte Entlassung erst nach Verbüßung von drei Vierteln der (ohnehin relativ langen) Freiheitsstrafen möglich ist.

Häufig finden sich gerade in denjenigen Ländern, die grundsätzlich relativ frühzeitige Entlassungen erlauben, für Rückfalltäter einschneidende Verschlechterungen, indem z. B. in Polen oder Tschechien anstatt der möglichen Halbstrafenentlassung mindestens zwei Drittel der Strafe verbüßt werden müssen. Unter Gesichtspunkten eines tatproportionalen Strafrechts fragwürdig erscheint es wenn Rückfalltäter einerseits bei der Strafzumessung durch Strafschärfungen benachteiligt werden (s.o.) und dann nochmals bei der bedingten Entlassung.

Jenseits der unterschiedlichen gesetzlichen Regelungen variiert die Strafrestaussetzungspraxis – soweit sie fakultativ auf Grundlage von Prognose- bzw. Risikoeinschätzungen („*risk assessment*“) erfolgt – sehr stark. Leider fehlt es auch in den im vorliegenden Band vertretenen Ländern häufig an validem Zahlenmaterial. Generell wird man sagen können, dass sich die Praxis – abgesehen von Österreich, wo eine Ausweitung der bedingten Entlassung mit der Strafrechtsreform von 2008 politisch gewollt war<sup>34</sup> – eher rückläufig entwickelt hat. Teilweise durch Gesetzesreformen begünstigt ist die Entlassungspraxis insbesondere bei Gewalt- und Sexualtätern vorsichtiger geworden. Es gibt daher noch erhebliche ungenutzte Potenziale im Hinblick auf eine erweiterte, wenngleich stets verantwortungsbewusste Anwendung der bedingten Entlassung.

Inwiefern der elektronisch überwachte Hausarrest zu einer Entlastung des Strafvollzugs beitragen kann, ist je nach Land und gesetzlich vorgesehenem Anwendungsbereich differenziert zu beurteilen. Im vorliegenden Fall interessiert die mit einer (ggf. vorverlegten) bedingten Entlassung gekoppelte elektronische Überwachung. In Frankreich und neuerdings Estland scheint der elektronisch überwachte Hausarrest zu einer moderaten Entlastung des Strafvollzugs beige-

---

34 Vgl. *Bruckmüller/Hofinger* 2010, S. 49 ff., 64: Anstieg der bedingten Entlassungen 2008 gegenüber 2007 von 30% auf 42%; Anfang der 2000er Jahre lag die Aussetzungsquote noch unter 20%.

tragen zu haben, während dies in England nicht der Fall zu sein scheint. Für manche Länder (insbesondere Deutschland) macht die elektronische Überwachung dagegen keinen Sinn, weil die potenzielle Klientel schon im Rahmen der „normalen“ Bewährungsaufsicht ausreichend Betreuung und Kontrolle erfährt.

Kein rechtsstaatlich vertretbares Mittel der Steuerung von Gefangeneneraten sind dagegen die in etlichen Ländern üblichen Amnestien. Gnadenrecht kann die notwendigen kriminalpolitischen Entscheidungen bzw. Strategien nicht ersetzen. Zudem waren die Erfahrungen in Ländern wie Frankreich, Italien oder Russland (früher auch in der DDR) wenig ermutigend. Der Entlastungseffekt ist zumeist nur von sehr kurzer Dauer, da die Amnestierten nicht ausreichend auf die Entlassung vorbereitet und daher häufig schnell rückfällig werden. Seit dem Amtsantritt von Präsident *Sarkozy* gibt es in Frankreich die üblichen Amnestien zum 14. Juli (Jahrestag der französischen Revolution) nicht mehr. Auch in Belgien werden Amnestien zunehmend als „ungerechtfertigte Ausübung exekutiver Macht“ angesehen (vgl. *Dünkel/van Zyl Smit/Padfield* 2010, S. 406).

### 3.6 Justizinterne bzw. justizorganisatorische Faktoren

Auch justizinterne bzw. justizorganisatorische Faktoren können eine bedeutende Rolle für die Inhaftierungspraxis spielen. Am extremsten wird dies in den USA deutlich, wenn eine harte Bestrafungspolitik in vielen Bundesstaaten direkt mit den Mechanismen von Parlaments- oder Gouverneurswahlen verknüpft ist. Die Tatsache, dass Richter gewählt werden und damit unmittelbar von Stimmungen in der Bevölkerung abhängig sind, verheißt nichts Gutes für eine rationale und besonnene Kriminalpolitik.<sup>35</sup> Hier wird deutlich, welch hohes Gut die verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit der Gerichte (in Deutschland: Art. 92 GG) darstellt. In engem Zusammenhang damit steht die Frage der Organisation und Gestaltung von Richterkarrieren. Das betrifft zum einen die Professionalisierung des Richteramts, also die Frage, ob vorwiegend Berufsrichter (wie in den meisten kontinentaleuropäischen Ländern) oder Laienrichter (wie in England/Wales) eingesetzt werden. In England und Wales werden etwa 95% aller Strafrechtsfälle von Laienrichtern an den sog. *magistrate's courts* verhandelt. Die punitive Wende ist allerdings nicht nur den vermeintlich leichter von populistischen Strömungen beeinflussbaren *magistrates* zuzuschreiben. Auch die übrigen Richter sind für den Anstieg der Gefangeneneraten verantwortlich, weil sie im Rahmen ihrer beachtlichen Handlungsspielräume nicht nur expliziten (z. B. durch *sentencing guidelines* – wobei diese nicht durchgehend schärfer geworden sind) sondern auch impliziten Vorgaben der Politik und der offenbar punitiv ausgerichteten Öffentlichkeit (Medien!) bereitwillig gefolgt sind. Warum die

---

35 Vgl. u. a. *Tomry* 2004a, S. 62; ferner bereits *Savelsberg* 1994 und zum direkten Vergleich der USA mit Deutschland *Savelsberg* 2008, S. 24.

Entwicklung in England so extrem ausfallen konnte, kann nicht eindeutig geklärt werden. Offenbar hat die Erwartungshaltung von Politik, Medien und Öffentlichkeit zu einer schwierigen Gemengelage geführt, der sich weder Laien noch Berufsrichter entziehen konnten.

Zum anderen ist die Organisation von Richter- und Staatsanwaltskarrieren bedeutsam. Ist der Beruf des Strafrichters nur ein Durchgangsamt zur angeseheneren Profession des Zivil- oder Verwaltungsrichters, so könnte sich unter denjenigen, die in der Strafjustiz verbleiben, Frustration oder Resignation breit machen. Demotivierte Richter werden sich u. U. weniger Mühe bei der Suche nach Alternativen zur Untersuchungs- oder Strafhaft machen.

Eine Rolle spielt weiterhin die justizorganisatorische Frage, welche Richter beispielsweise für Untersuchungshaftentscheidungen zuständig sind. Wenn dies – wie in Polen der Fall – häufiger unerfahrene „Assistenzrichter“ oder Berufsanfänger sind, die sich wenig zutrauen, wird im Zweifel dem Antrag der Staatsanwaltschaft auf Erlass eines Haftbefehls gefolgt werden (vgl. hierzu *Morgenstern* 2009b, S. 741 und *HFHR* 2008). Hierbei können auch sog. Pensenschlüssel eine Rolle spielen, also die Zählweise von Indikatoren für die Arbeitsbelastung. Wenn man – wie in Frankreich für die Polizei (*faire du chiffre*) und in Schweden für die Justiz – Anreizsysteme schafft, um die Fallzahlen zu erhöhen, darf man sich nicht wundern, wenn vermehrt Anklagen erhoben und Haftbefehle beantragt werden.

Eine bedeutende Rolle spielen justizorganisatorische Vorgaben (Richtlinien u. ä.) insbesondere bei Untersuchungshaftentscheidungen. So können auf Haftvermeidung ausgerichtete gesetzliche Regelungen (z. B. frühzeitige Haftprüfungen,<sup>36</sup> Beordnung eines Pflichtverteidigers) durch justizinterne Vorgaben unterstützt oder auch „torpediert“ werden. Am besten funktionieren Regelungen, die freiheitsentziehende Entscheidungen einem besonderen Begründungszwang unterwerfen. Wenn Staatsanwälte einen Haftbefehlsantrag und Richter die Anordnung der Untersuchungshaft (z. B. bei Minderjährigen, vgl. Deutschland) besonders oder ausführlich begründen müssen, werden entsprechende Entscheidungen seltener erfolgen. In Deutschland wurde zum 1.1.2010 zudem für alle Inhaftierten (zuvor nur bei Minderjährigen, vgl. § 68 Nr. 5 JGG) die anwaltliche Vertretung vom ersten Tag der Inhaftierung an obligatorisch.

Freiheitsentzug soll *ultima ratio* und so kurz wie möglich sein. Diese letztlich schon verfassungsrechtlich über den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vorgegebenen Leitlinien können angesichts gleichlautender internationaler Empfehlungen des Europarats und der Vereinten Nationen (s. u. 3.8) als guter europäischer Konsens angesehen werden. Allerdings wird der Konsens, was

---

36 In Österreich wurde in den 1980er Jahren die Frist für eine obligatorische erste Haftprüfung von drei Monaten auf 14 Tage herabgesetzt, was auffällig viele Außervollzugsetzungen von Haftanordnungen bereits nach knapp zwei Wochen anstatt zuvor 3 Monaten zu Folge hatte, vgl. *Morgenstern* 2009d, S. 137.

adäquat und der minimale Eingriff in die Freiheitsrechte konkret sein soll, von kulturellen und justiziellen Traditionen geprägt. Nur so lassen sich die erheblichen Unterschiede der Sanktionspraxis schon im Vergleich einzelner Regionen (z. B. im Bundesländervergleich in Deutschland oder Österreich)<sup>37</sup> oder Länder erklären.

### **3.7 Mediale und andere Einflussnahmen auf die Kriminalpolitik und Strafzumessung (Skandale, Bedeutung von Experten, Instrumentalisierung der Kriminalpolitik zu Wahlkampfzwecken, Emotionalisierungen)**

Für nahezu alle hier vertretenen Länder wird in den Berichten davon ausgegangen, dass steigende Verbrechensfurcht und sich ändernde Strafbedürfnisse der Bürger Einfluss auf die Kriminalpolitik hatten und dass hierfür wiederum vor allem der Einfluss der Medien verantwortlich zu machen ist. Im Hinblick auf erstere gibt es durch Bevölkerungsumfragen relativ gute Belege, die im Folgenden nochmals zusammengefasst werden sollen (vgl. hierzu neben den jeweiligen Abschnitten in den Länderberichten zusammenfassend auch *Morgenstern* in diesem Band unter 4.2). Im Hinblick auf letztere ist empirische Forschung allerdings schwierig und entsprechende Ergebnisse sind rar (vgl. zusammenfassend *Kury/Brandenstein/Obergfell-Fuchs* 2009 und *Windzio u. a.* 2007). Ausgehend von der Annahme (z. B. *Tonry* 2007, S. 80), dass der überwiegende Einfluss der öffentlichen (medial vermittelten) Meinung und von sog. „*focus groups*“, d. h. Interessenverbänden, als Risikofaktor hin zu einer tendenziell repressiveren Kriminalpolitik anzusehen ist; der Einfluss von Fachleuten auf die politische Willensbildung hingegen als protektiver Faktor, sollen auch diesbezügliche Nachweise in den Länderberichten aufgegriffen werden.

Im Hinblick auf die Erfassung der abstrakten Verbrechensfurcht besteht im Länder- wie auch im jeweiligen Längsschnittvergleich allgemein das Problem, dass hohe Werte (also etwa die Antwort auf die Frage, ob Kriminalität als eines der beiden drängendsten Politikfelder des Landes wahrgenommen wird) zweierlei bedeuten können. Zum einen: Die Menschen fürchten sich zwar nicht besonders vor Kriminalität, vor anderen Dingen aber eher noch weniger (z. B. weil sie in einem wirtschaftlich starken Sozialstaat wenig Existenzsorgen haben müssen); zum anderen: die Menschen fürchten sich stark vor Kriminalität, vor anderen Dingen aber noch viel stärker. Hierfür gibt es Belege gerade in jüngerer Zeit, wenn Sorgen vor Arbeitslosigkeit, der Wirtschafts- und Finanzkrise etc. so stark in den Vordergrund treten, dass Kriminalität als Sorge abgelöst wird. So kann der höchste Wert (nach Eurobarometer-Umfragen, vgl. Nachweise bei *Morgenstern* in diesem Band, dort unter 4.2.1), der in der letzten Umfrage in

---

37 Vgl. für Deutschland *Dinkel/Morgenstern* und *Villmow u. a.* in diesem Band.

Dänemark zu finden ist, bedeuten, dass die Sorge um das nationale Kriminalitätsproblem in Dänemark größer ist als anderswo; er kann aber auch bedeuten, dass die Dänen weniger Sorge vor anderen politischen und gesellschaftlichen Problemen wie Arbeitslosigkeit etc. haben. Insgesamt haben sich die Zustimmungswerte tendenziell EU-weit verringert: Während nach der Jahrtausendwende die Kriminalität von knapp 30% der Befragten als eines der beiden drängendsten Probleme im Land genannt wurden, waren es 2008 (diesmal in der EU 27) nur noch 17%. Eine solche abnehmende Tendenz findet sich fast überall, besonders ausgeprägt in den neuen EU-Mitgliedstaaten (hier vor allem im Baltikum); lediglich in Großbritannien bleibt der Wert hoch und hat sich zwischen 2004 und 2008 sogar gesteigert. Durchweg weit überdurchschnittliche Werte zeigen auch die Niederlande, während die osteuropäischen Staaten sich inzwischen mehr oder weniger an das EU-Durchschnittsniveau angeglichen haben. Durch deutlich unterdurchschnittliche Werte fallen Österreich, Spanien und auch Slowenien, Deutschland, Ungarn und Polen auf. Wird nach den beiden dominierenden persönlichen Sorgen gefragt, liegt die Furcht vor Kriminalität in der Befragung von 2008 erwartungsgemäß deutlich niedriger, der prozentuale Wert halbiert sich in etwa, das Antwortmuster bleibt jedoch im Staatenvergleich ähnlich.

Wird nach Unsicherheitsgefühlen gefragt (Aufenthalt in der eigenen Wohngegend nachts auf der Straße) zeigen sich – soweit Vergleichsdaten vorliegen – zumeist im Zeitverlauf in den 1990er Jahren eher Zunahmen, nach der Jahrtausendwende eher Abnahmen; das gilt eingeschränkt auch für die konkrete Angst vor einem Einbruchsdiebstahl im kommenden Jahr. Hier sind allerdings die Länderunterschiede erheblich: In den Mittelmeerstaaten wird diese Sorge von ca. einem Drittel der Befragten angegeben (in Griechenland sogar von über der Hälfte), dasselbe gilt für Großbritannien und Irland. Das korrespondiert im Übrigen überwiegend auch mit Viktimierungsstudien (*van Dijk/van Kesteren/Smit* 2008; *van Dijk u. a.* 2007). Unterdurchschnittlich ist die Sorge in den skandinavischen Staaten und auch in den Niederlanden.

In den zuletzt genannten Staaten weichen damit die konkrete persönliche Furcht vor Kriminalität und die Bedeutung, die der Kriminalitätsbekämpfung in der Politik beigemessen wird, deutlich voneinander ab. Von den Autoren der jeweiligen Berichte in diesem Band wird auch darauf hingewiesen, dass sich die Bürger ganz offenbar die medial (Schweden, vgl. *von Hofer* in diesem Band, unter 5.) und auch offiziell (Niederlande, durch sog. „Weißbücher“ der Regierung, vgl. *Boone/Moerings*, in diesem Band, unter 4.1) vermittelte Kriminalitätsbedrohung zu eigen gemacht haben, ohne sie mit ihrer persönlichen Lebenssituation konkret zu verbinden. Dass eine härtere Kriminalpolitik – mit steigenden Gefangenzahlen, wenn auch auf unterschiedlichem Niveau und in unterschiedlichem Tempo – vor diesem Hintergrund gut ankommt, ist einleuchtend. Berücksichtigt man die genannten Ergebnisse, passt dieses Erklärungsmuster aber durchaus nicht auf alle Staaten: In Spanien oder Polen, beides Staa-

ten mit ebenfalls steigenden Gefangenenzahlen, finden sich deutlich unterdurchschnittliche Werte in Bezug auf die Kriminalität als politisches Problem, obwohl – zumindest in Spanien – durchaus konkrete Viktimisierungsfurcht zu finden ist. Dazu passt, dass die Autoren der beiden Länderberichte trotz medialer Bemühungen, das Thema zu vereinnahmen, noch immer nicht davon ausgehen, dass die Bevölkerung bei kriminalpolitischen Verschärfungen die treibende Kraft ist.

Deutlicher wird dies noch, wenn man Strafbedürfnisse zu erfassen versucht; auch hier gibt es Vergleichsdaten für 1989 bis 2005 aus dem ICVS bzw. EU-ICS (vgl. hierzu *Morgenstern* in diesem Band, unter 4.2.2). Ausgangspunkt ist der Fall eines bereits einmal vorbestraften 21-jährigen Einbrechers, der im konkreten Fall ein Farbfernsehgerät gestohlen hat und für den nun eine adäquate Sanktion gefunden werden soll. Wenn eine Gefängnisstrafe vorgeschlagen wird, wird in einem zweiten Schritt nach der für angemessen erachteten Straflänge gefragt. Zunächst ist ganz allgemein festzustellen, dass die Befragten im Ganzen weit überwiegend gemeinnützige Arbeit als Sanktion für adäquat hielten (58,5% aller Befragten). Ihnen stand allerdings insgesamt ein knappes Viertel der Befragten gegenüber, das Gefängnis für angemessen hielt. Eine besonders punitive Einstellung „der Europäer“ wird man daraus nicht ableiten können, zu mal es sich um einen jungen Rückfalltäter – an sich der Prototyp für mediale Skandalisierung – handelt. Im Längsschnitt zeigt sich aber, dass sich die Bereitschaft, Gefängnis als angemessene Sanktion zu befürworten, uneinheitlich entwickelt, verglichen mit 1989 jedoch im Durchschnitt zugenommen hat. Für uns am interessantesten ist, wie sehr die Länder bei der Wahl „Gefängnis“ voneinander abweichen: In England und Wales fanden mehr als die Hälfte der Befragten, dass eine unbedingte Haftstrafe angemessen ist, in Frankreich und Österreich waren es nur 13%, in Finnland und Portugal 15%. Niedrig liegen die Anteile mit 17% auch in Belgien und in Spanien. Deutlich über dem Durchschnitt von ca. 28% lagen neben England und Wales auch Polen (34%), Schweden (33%) und die Niederlande (32%). Die beiden letzten Ergebnisse überraschen ein wenig; in beiden Staaten hat es auch seit den ersten Umfragen einen deutlichen Aufwärtstrend gegeben.

In einem zweiten Schritt zur Punitivitätsoperationalisierung zeigt sich, dass die Staaten, in denen beim ersten Schritt die härtesten Strafen (d. h. die meisten Haftstrafen) vorgeschlagen wurden, nicht genau dieselben sind wie nun bei der zweiten Frage nach der Haftlänge: So ist in Schweden und den Niederlanden eine deutliche Präferenz kürzerer Freiheitsstrafen zu erkennen. Am geringsten sind die Bestrafungswünsche, gemessen am Anteil langer Freiheitsstrafen, wieder in Österreich. Auch Frankreich verzeichnet erneut einen geringen Anteil, dies gilt ebenso für Deutschland.

Ein deutliches Muster, das sich in den Gefangenenraten widerspiegeln würde, lässt sich erneut nicht finden. Denkt man an die oben, z. B. für Dänemark, erwähnte erhöhte allgemeine Kriminalitätsbesorgnis, so ist sie offenbar

dort noch nicht in erhöhte Bestrafungswünsche umgeschlagen, sondern bleibt überlagert von der traditionellen Strafrechtskultur mit wenigen und dann kurzen Freiheitsstrafen. Betrachtet man hingegen die Bereitschaft der Esten, eine lange Freiheitsstrafe zu verhängen, so mag dies ein Ausdruck erhöhter Punitivität sein, wahrscheinlich jedoch ist es das Ergebnis einer entsprechenden „sanktionenrechtlichen Sozialisation“, durch die die Bürger an lange Freiheitsstrafen gewöhnt sind. Im Allgemeinen korrespondiert das Antwortverhalten im Ländervergleich mit dem Niveau der Gefangenenraten, insbesondere mit Blick auf England und Wales. In Spanien stimmt aber die hohe Gefangenenrate ganz offenbar nicht mit den Sanktionsvorstellungen der Bürger überein. Auch in Frankreich und schwächer in Österreich und Deutschland sind diesbezüglich Diskrepanzen erkennbar.

Angesichts der geschilderten Differenz zwischen der Bedeutung von Kriminalitätsbekämpfung als Politikfeld, Kriminalitätsfurcht und Kriminalitätsbelastung spricht daher viel dafür, dass das (vermeintliche) Wissen über Empfindungen in Bezug auf Kriminalität, die auch als „gefühlte Kriminalität“ beschrieben werden können, vor allem auf Mediendarstellungen zurückgeht. Der Einfluss ist dann von der Art der Mediennutzung und der Qualität der Medienlandschaft bzw. der genutzten Medien abhängig. Die Qualität der Medien kann wiederum abhängig davon sein, wie frei die Presse agieren kann – grundsätzlich sollte dies in der untersuchten Staatengruppe kein Problem sein. Nach der Rangliste von *Reporter ohne Grenzen* über die Verwirklichung der Pressefreiheit für 2009<sup>38</sup> sind die meisten Staaten in der hier untersuchten Gruppe auf den vorderen Plätzen zu finden. Polen auf dem 39. Rang, Frankreich, das sich stark verschlechtert hat, auf dem 43. Rang und Italien auf (einem schon traditionell schlechten) Rang 49 von ca. 170 erfassten Staaten sind jedoch Ausnahmen. Die Begründung für die schlechte Einstufung von Frankreich und Italien sind u. a. die Einmischung hochrangiger Politiker bis hin zu den Regierungschefs in die Berichterstattung. Dass vor einem solchen Hintergrund das Schlagwort vom „politisch-publizistischen Verstärkerkreislauf“ (Scheerer 1978) neue Berechtigung bekommen kann, leuchtet ein. Für die Kriminalitätsberichterstattung und vor allem die Berichterstattung über Einzelfälle ist außerdem die Begrenzung der Pressefreiheit durch den Persönlichkeitsschutz wichtig. Wenn es, wie z. B. in Deutschland, relativ weitgehende Schutzrechte gibt (vgl. hierzu *Dünkel/Morgenstern* in diesem Band, dort unter 6.), mag dies ein protektiver Faktor gegenüber personalisierter und damit besonders spektakulärer Berichterstattung sein.

Im Übrigen kann aber auch eine ausgewogene Medienlandschaft wenig bewirken, wenn die Qualität der tatsächlich am häufigsten konsumierten Medieninhalte schlecht ist. Ausweislich einer deutschen Studie (*Pfeiffer/Windzio/Kleimann* 2004) wurden die Häufigkeit schwerer Delikte und auch ihre Zu-

---

38 Vgl. <http://www.reporter-ohne-grenzen.de/fileadmin/rte/docs/2009/Europa.pdf> (zuletzt abgerufen am 20.4.2010).

nahme von den Befragten grob überschätzt. Die Autoren der Studie führen diese Fehleinschätzung auf den Konsum von besonders „kriminalitätshaltigen“ Sendungen insbesondere des Privatfernsehens zurück und belegen dies, indem sie nachweisen, dass diese „Viel-Seher“ besonders dazu neigten, die Kriminalitätsentwicklung zu überschätzen. Verantwortlich ist nach Auffassung der Befragten für den (vermeintlichen) Kriminalitätsanstieg des Weiteren vor allem ein Kriminalitätsanstieg bei Ausländern (den es tatsächlich nicht gegeben hat).

Gerade diese Annahme eines massiven Kriminalitätsanstiegs und seine Verbindung mit der ausländischen Bevölkerung wird aus anderen Staaten ebenfalls berichtet (vor allem Griechenland und Italien), stets wird darauf hingewiesen, dass die Medien diesen Zusammenhang nahelegen. Für das hier interessierende Thema ist jedoch am wichtigsten, dass nach der o. g. Studie diejenigen, die in ihrer Schätzung besonders stark von der Statistik abwichen – damit also tendenziell die „Viel-Seher“ – auch diejenigen sind, die tendenziell eher davon ausgehen, dass „die verhängten Strafen viel zu gering“ seien.

Die vermeintliche Milde der Gesetze oder der Justiz – häufig in einem entsprechend akzentuierten Wahlkampf instrumentalisiert – ist in vielen Staaten ein Medienthema. Bemerkenswert ist z. B., dass die schwedische Justiz sich eigens eine „Medienstrategie“ zurechtlegte. Druck wird vor allem im Hinblick auf die Behandlung von Sexualstraftätern gemacht und in Bezug auf die Frage, inwieweit (lebenslange) Freiheitsstrafen tatsächlich vollzogen werden. Ein Beispiel liefert der aktuelle, vor allem in den Medien ausgetragene britische Wahlkampf, der ohnehin traditionell (vgl. auch *Cavadino/Dignan* in diesen Band) darunter leidet, dass die beiden konkurrierenden Parteien sich mit punitiven Tendenzen überbieten. 2010 war ein konkretes Thema die (später offenbar aus Wahlkampfgründen teilweise) zurückgenommene Praxis der bedingten Entlassung, die von den konservativen Gegnern der damaligen *Labour*-Regierung zum potentiellen Sicherheitsrisiko hochstilisiert wurde (vgl. hierzu auch oben 3.4.2).

Medienschelte für konkrete Urteile oder generelle Kritik an der Strafjustiz werden explizit auch aus Deutschland, Polen und Italien berichtet; ihre Auswirkungen ist jedoch schwer nachweisbar (für Deutschland finden sich gerade in Bezug auf die Sexualstraftaten keine Hinweise). Für Polen und Estland als ehemals sozialistischen Staaten ist zudem noch hervorzuheben, dass die Medien in der politischen Wendezeit eine erhebliche Rolle als liberale Modernisierer spielten und bis heute in der Bevölkerung besonderes Vertrauen genießen. Wenn sie, wie vor allem aus Polen berichtet, nunmehr vielfach als privatisierte und vor allem kommerzialisierte Unternehmen skandalisierende Berichterstattung und Kritik an der Kriminalpolitik betreiben, fällt dies möglicherweise auf besonders fruchtbaren Boden.

Mitunter sind einzelne spektakuläre Fälle bzw. Justizskandale von nachhaltigem Einfluss. Am häufigsten schon zitiert sind der Fall *Dutroux* in Belgien und der *Bulger*-Fall in England. An diesen beiden Beispielen kann auch gezeigt werden, wie unterschiedlich der Umgang in den Staaten ist: Trotz der (weit über die



staatlichen Grenzen reichenden) Erschütterungen über den belgischen Fall blieb die belgische Kriminalpolitik weitgehend verschont von überstürzten punitiven Reaktionen; kriminologisches Expertenwissen und dessen Anerkennung auch durch die Politik scheint hier einen moderaten Umgang mit den Geschehnissen ermöglicht zu haben (vgl. hierzu *Snacken* in diesem Band). Der *Bulger*-Fall hingegen wurde von den Medien bis heute durch immer neue Forderungen nach Verschärfungen des Strafrechts ausgeschlachtet und von der Politik auch entsprechend bedient (vgl. *Dignan* 2010, S. 391 ff.). Dass jedoch auch eine so bestürzende Tat gerade nicht in einer Hexenjagd durch die Medien enden muss, wird an einem norwegischen Beispiel deutlich, wo ebenfalls ein Mord an einem Kind durch andere Kinder stattgefunden hatte und die Medienberichterstattung zum einen nur kurz anhielt und zum anderen durch die Dominanz von Expertenmeinungen geprägt war (vgl. *Green* 2007, S. 591 ff.; *Kromrey* 2009, S. 35 m. jew. w. N.)

Insgesamt gibt es aus vielen Staaten Hinweise darauf, dass eine bewusste oder unbewusste Enthaltung der Politiker in Bezug auf die Themen Kriminalität, Strafrechtspraxis und Strafvollzug (auch in Wahlkämpfen) der konstruktiven Arbeit mit dem Thema ausgesprochen förderlich ist. So fand in Österreich zwischen 1986 und 2000 die Skandalisierung von liberalen Reformmaßnahmen (im Übrigen bedingt durch wiederholte große Koalitionen, was zu den politikwissenschaftlichen Befunden passt) wenig Nahrung – zugleich eine Zeit, die zumindest anfangs durch sinkende Gefangenenzahlen geprägt war. Der weitgehende Konsens in Medien und Politik, Kriminalpolitik als Feld der ernstgemeinten rationalen politischen Betätigung und nicht als Spielwiese für politische Grabenkämpfe zu nutzen, wird daneben vor allem für Finnland (aber auch für die anderen skandinavischen Staaten) als Grund zunächst erheblich sinkender und später relativ stabiler Gefangenenraten gesehen (vgl. hierzu *Lappi-Seppälä* in diesem Band, *Kap. 23*; zu den Einschränkungen für Schweden *von Hofer* in diesem Band, *Kap. 17*).

### **3.8 Europäische Einflüsse, Empfehlungen des Europarats, EU-Beitritt etc.**

Einen wesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der Kriminalpolitik in den mittel- und osteuropäischen Ländern hatte der nach der Wende ausnahmslos vollzogene Beitritt zum Europarat und der EU-Beitritt zahlreicher Länder.<sup>39</sup> Bereits mit dem in den 1990er Jahren erfolgten Beitritt zum Europarat war die Beachtung menschenrechtlicher Standards, insbesondere der EMRK obligatorisch.

---

39 Zum 1.5.2004 traten die baltischen Staaten, Polen, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn, außerdem Malta und Zypern bei. Die zweite Osterweiterung zum 1.1.2007 brachte für Bulgarien und Rumänien die EU-Mitgliedschaft.

Dies führte in Russland zu einem dauerhaften Moratorium bzgl. der vom Europarat einhellig abgelehnten Todesstrafe in Russland. Hinsichtlich der Gefangeneneraten führte die Abschaffung der Todesstrafe allerdings in vielen Ländern zur Einführung der lebenslangen Freiheitsstrafe (vgl. hierzu *van Zyl Smit* 2010) mit einer z. T. extrem langen Mindestverbüßungsdauer (20 Jahre in Tschechien und Rumänien, 25 Jahre in Polen, Russland und Slowenien und 30 Jahre in Estland, vgl. *Dünkel/van Zyl Smit/Padfield* 2010, S. 408).

Einen weiteren „Schub“ brachte zweifellos der Transfer der EMRK in nationales Recht, z. T. sogar mit mindestens Verfassungsrang (Belgien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Schweiz, vgl. *Dünkel* 2009, S. 45). Dies wird man als „protektiven“ Faktor, zumindest in der Selbstdarstellung einzelner Regierungen, ansehen können.<sup>40</sup>

Inwieweit die rechtlich weniger verbindlichen Empfehlungen des Europarats einen maßgeblichen Einfluss auf die nationale Gesetzgebung und Kriminalpolitik hatten bzw. haben, ist häufig schwierig abzuschätzen. Zweifellos haben Empfehlungen wie die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, die Arbeit des sog. Anti-Folter-Komitees (*CPT*) und die Rechtsprechung des EGMR zu einer Verbesserung der z. T. immer noch unmenschlichen Haftbedingungen beigetragen (zusammenfassend *van Zyl Smit/Snacken* 2009), jedoch haben selbst so vernichtende Befunde zur Überbelegung und ihren menschenrechtlichen Implikationen (Verstoß gegen Art. 3 der EMRK, d. h. das Folterverbot) in der Entscheidung *Kalashnikov vs. Russland* (vom 15.7.2002, Reg.-Nr. 47095/99) nicht zu einer grundsätzlichen Wende in der russischen Bestrafungspolitik und damit einer Reduzierung von Gefangeneneraten geführt.

Litauen ist gleichfalls angesichts der Überbelegung in Untersuchungshaft wegen Verstoßes gegen Art. 3 EMRK mehrfach verurteilt worden (vgl. oben 3.1. zu Litauen).<sup>41</sup> Diese Verfahren haben offenbar die Kriminalpolitik beein-

---

40 So war selbst „*New Labour*“ darauf bedacht, insoweit moderatere und humanere Töne anzuschlagen. Die *Labour*-Partei initiierte, dass die EMRK durch den Human Rights Act 1998 in nationales Recht transformiert wurde. Das sog. *White Paper* von 1997 mit dem Titel „*Rights Brought Home*“ (Home Office, Rights Brought Home: The Human Rights Bill [Cm 3782, 1997] para 1.14) hatte dazu festgestellt: „Es dauert im Durchschnitt Jahre, um eine Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu bekommen, da zuerst der nationale Rechtsweg erschöpft sein muss, und der gesamte Verfahrensgang kostet durchschnittlich 30.000 £. Die ‚Rechte nach Hause zurückbringen‘ bedeutet, dass britische Bürger in die Lage versetzt werden, ihre Rechte vor britischen Gerichten durchzusetzen, ohne diese erhebliche zeitliche Verzögerung und Kostenbelastung.“

41 Andererseits lehnte der EGMR im 2001 entschiedenen Fall *Valašinas vs. Lithuania* einen Verstoß gegen Art. 3 bei einer dem Gefangenen verbleibenden Grundfläche von 2,7 m<sup>2</sup> mit der Begründung ab, dass der Schlafsaal sehr groß und die Bewegungsfreiheit relativ großzügig geregelt war, vgl. hierzu *van Zyl Smit/Snacken* 2009, S. 135.

flusst und dürften für die Strafrechtsreform von 2003 von Bedeutung gewesen sein, die explizit eine Reduzierung der Gefangenenzahlen anstrebte.

Abgesehen von den auf die Vollzugsgestaltung abzielenden Empfehlungen gab es auch Empfehlungen des Europarats, die unmittelbar die Entwicklung der Gefangenenraten zum Ausgangspunkt und Gegenstand von reformpolitischen Überlegungen nahmen. 1999 verabschiedete das Ministerkomitee die *Recommendation on Prison Overcrowding and Prison Population Inflation* (Rec [1999] 22) mit einer Vielzahl von Vorschlägen, wie die Gefangenenraten reduziert werden könnten (*front-door-* und *back-door-*Strategien, vgl. insbesondere Nr. 10-21 bzw. 22-26 der Empfehlung). Auch die Empfehlung zur bedingten Entlassung (*Recommendation on Conditional Release [Parole]*, Rec [2003] 22) hat explizit die Möglichkeiten einer Entlastung des Strafvollzugs durch vermehrte und frühzeitigere Entlassung angesprochen. Explizit wird die in einigen Ländern (z. B. England/Wales, Finnland, Griechenland, Schottland, vgl. *Dünkel* 2010, § 57 Rn. 95 f.) vorgesehene automatische vorzeitige Entlassung jedenfalls dort favorisiert, wo aufwendige Prognosegutachten kaum bessere Resultate versprechen (vgl. Nr. 7 der *Recommendation*). Die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze (Rec [2006] 2) wiederholen in der Präambel den Grundsatz, dass Freiheitsentzug *ultima ratio* bleiben muss und sehen in Nr. 107.3 vor, dass gesetzliche Regelungen zur bedingten Entlassung integrierter Bestandteil einer überleitungsorientierten Wiedereingliederungsstrategie sind. In gleicher Weise betont die *Recommendation on the Management by Prison Administrations of Life Sentence and other Long-term Prisoners* (Rec [2003] 23) die Bedeutung gesetzlich geregelter und systematischer bedingter Entlassung (vgl. *van Zyl Smit/Spencer* 2010, S. 12 ff.).

In einigen Ländern hat es eine intensive Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Strafvollzugs gegeben, beispielsweise von Lettland mit skandinavischen Ländern und Deutschland (NordbaltProjekt), die zunächst eine Verbesserung der Lebensbedingungen und der Implementation von Wiedereingliederungsprogrammen diente, jedoch mittelbar auf die Gefangenenraten Einfluss haben kann. Hier sind insbesondere die baltischen Staaten zu nennen. Auch Estland und Litauen haben vielfältige Beziehungen und Kooperationen mit Deutschland und anderen Ostseeanrainerstaaten aufgebaut, die z. B. über den Aufbau einer Infrastruktur für die Bewährungs- und Straftlassenenhilfe mittelbar die Gefangenenraten reduzieren hilft, indem die bedingte Entlassung zu einer effizienten Haftvermeidungsstrategie ausgebaut wird.

### **3.9 Sozio-ökonomische Faktoren (Arbeitslosigkeit, Ungleichheit etc.) und demographische Faktoren**

Bei den im nachfolgenden Abschnitt zu betrachtenden Faktoren (vgl. zu den entsprechenden Daten auch *Morgenstern* in diesem Band) handelt es sich um „dis-

tale“ Merkmale, die Gefangenenraten nicht direkt, sondern vermittelt über Drittvariablen beeinflussen. So kann man annehmen, dass hohe Arbeitslosigkeit und Armut mit einer erhöhten Kriminalität oder Kriminalisierung korrelieren und im Gefolge auch mit erhöhten Gefangenenraten. Abgesehen davon, dass schon die korrelationsstatistischen Befunde nicht immer eindeutig sind, ist die kausale Interpretation derartiger Zusammenhänge nicht möglich, wenn nicht gar unzulässig. Das wird schon für den Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Kriminalität nahegelegt und für den noch entfernteren Zusammenhang mit Gefangenenraten evident. Dementsprechend verlaufen die Arbeitslosenkurven und Gefangenenraten nur teilweise parallel und teilweise auch gegenläufig. So hat die Arbeitslosigkeit in England und Wales vor allem in den 1990er Jahren stark abgenommen und auch in Frankreich fällt der Anstieg der Gefangenenraten mit einer Verbesserung der sozio-ökonomischen Indizes zusammen. In Spanien haben sich die wirtschaftlichen Daten in der 2000er Jahren (Anstieg der Gefangenenrate) gegenüber den 1990er Jahren gleichfalls verbessert, als die Gefangenenrate eher stabil blieb. In Portugal stieg die Arbeitslosigkeit 2002-2006 von 5% auf 20%. Im selben Zeitraum sank die Gefangenenrate, zuvor stieg die Gefängnisbelegung stark an, während die Arbeitslosigkeit niedrig war. Der deutliche Rückgang der Arbeitslosigkeit in Polen in den 2000er Jahren von 20% im Jahr 2002 auf 7% im Jahr 2008 spiegelt sich in den nach wie vor leicht steigenden bzw. stabilen Gefangenenraten (vgl. oben *Abb. 3*) nicht wider.

Allerdings gibt es Anhaltspunkte dafür, dass u. U. Langzeitarbeitslosigkeit deutlicher mit den Gefangenenraten korreliert als allgemeine Arbeitslosenzahlen (Frankreich, z. T. Deutschland). Auch scheint das Phänomen Arbeitslosigkeit i. V. m. dem Status „Ausländer“ ein besonderer Risikofaktor zu sein, mit dessen Rückgang – wie die Zahlen für Hamburg nahelegen – auch die Gefangenenraten zurückgehen können (vgl. *Villmow u. a.* in diesem Band).

Wie bereits im einleitenden Kapitel erwähnt (dort unter 3.), gibt es im Übrigen empirisch belegbare Hinweise dafür, dass die Zunahme relativer Einkommensunterschiede innerhalb einer Gesellschaft und das subjektive Erleben derselben schon etwas mit erhöhten Gefangenenraten zu tun haben. Dies verdeutlichen insbesondere die Analysen von *Lappi-Seppälä* in diesem Band (vgl. *Kap. 23*), der anhand des sog. *Gini-Index* belegt, dass die Länder mit den geringsten Einkommensunterschieden auch diejenigen mit den geringsten Gefangenenraten sind (vgl. auch die *Tab. 16a* und *16b* bei *Morgenstern* in diesem Band). Die Frage bleibt allerdings, wie dieser Zusammenhang theoretisch zu interpretieren ist. Gesellschaften mit extremen Einkommensunterschieden scheinen sozial- und kriminalpolitisch eher auf Exklusion anstatt Inklusion zu setzen. In den skandinavischen Gesellschaften ist demgegenüber ein auf Solidarität mit Außenseitern gegründetes Denken stärker entwickelt bzw. erhalten geblieben. Neo-liberale Tendenzen nach dem Muster „jeder ist seines Glückes Schmied“ oder „jeder ist für sein Verhalten selbst verantwortlich“ kommen eher zu punitiven Lösungen für diejenigen, die sich nicht an die Normen halten.

Im globalen Vergleich verweist *Lappi-Seppälä* allerdings zu Recht darauf, dass der Zusammenhang von sozio-ökonomischen Faktoren und Gefangeneneraten u. U. nur sehr abgeschwächt oder teilweise gar nicht nachweisbar sein kann, und in bestimmten Entwicklungs- oder Schwellenländern ungünstige Einkommensverhältnisse nicht mit erhöhten Gefangeneneraten korrelieren, weil man das Geld für ein umfangreiches Gefängnisssystem schlicht nicht aufbringen kann oder die Strafverfolgungsinstanzen in hohem Maß ineffizient arbeiten. Jedenfalls für Europa wird man aber die Hypothese, dass wirtschaftliche Ungleichheit und relative Armut eine auf „Exklusion“ orientierte Kriminalpolitik fördern, als bestätigt ansehen können. Zugleich wird aber in vielen Ländern der moderierende Einfluss von sozialstaatlichen Grundlegungen wie etwa in Deutschland dem in Art. 20 GG niedergelegten Sozialstaatsprinzip deutlich, das für die Ausgestaltung des Strafvollzugs als „Resozialisierungsvollzug“ von grundlegender Bedeutung war und ist. In jedem Fall können günstige Wirtschaftsdaten durch eine populistische Einsperrungspolitik neutralisiert bzw. überlagert werden, wie das Beispiel von England und Wales lehrt. Umgekehrt kann auch in Zeiten der Wirtschaftskrise eine moderate Kriminalpolitik Gefangeneneraten stabilisieren (vgl. bestimmte Phasen in den skandinavischen Ländern). Wirtschaftsaufschwung muss nicht notwendigerweise die kriminologisch relevanten Einkommensunterschiede nivellieren. Insbesondere in Lettland ist der *Gini-Index* gerade in Zeiten des erheblichen Wirtschaftswachstums gewachsen, d. h. es haben davon nur Teile der Bevölkerung profitiert, während die relative Armut zugenommen hat. Insoweit folgerichtig sind die Gefangeneneraten hier relativ hoch geblieben, während Estland und Litauen durch gezielte Strafrechtsreformen positive Ergebnisse erzielt haben, die die ungünstigen Wirtschaftsdaten bzgl. des *Gini-Index* oder der Armutsbedrohung überspielt haben.

Dass demografische Faktoren von Bedeutung sind, liegt schon aufgrund der Alterskurve der Kriminalitätsbelastung auf der Hand. Mit der zunehmenden „Vergreisung“ der Gesellschaft gibt es immer weniger Menschen in den kriminalitätsbezogen hochbelasteten Altersgruppen der 18-25- bzw. 18-30-Jährigen, die im Strafvollzug überrepräsentiert sind. Dies bedeutet noch nicht unmittelbar, dass die Gefangeneneraten demografisch bedingt rückläufig sein müssen. So hat die massive Abwanderung junger Menschen in den ostdeutschen Bundesländern die dortigen Gefangeneneraten zunächst wenig beeinflusst, da die problematischen Jugendlichen eher zu den weniger „mobilen“ gehören. Gleiches gilt offenbar für Polen. Auch bzgl. Estland und Litauen wird von der zunehmenden Überalterung der Gesellschaft berichtet, ohne dass sich dies im Vergleich zu anderen Faktoren wesentlich auf die Gefangeneneraten ausgewirkt hätte.

Ferner können andere demografische Faktoren die Entwicklung überlagern bzw. deutlicher mitbestimmen. So wurde in zahlreichen Landesberichten deutlich, dass der Ausländeranteil in der Bevölkerung und die Ausländerpolitik eine wesentliche Rolle bei der Entwicklung von Gefangeneneraten spielen können - hierbei ist offenbar vor allem die dynamische Entwicklung, d. h. die wie in

Griechenland und Italien sehr rasch verlaufende Zunahme des ausländischen Bevölkerungsanteils, bedeutsam. Die kriegsbedingte Migration vor allem anfangs der 1990er Jahre aus dem Balkan oder die aktuell an den europäischen Außengrenzen sichtbaren Zuströme (z. B. in Italien, aber auch in Österreich oder Ungarn) haben zu (ggf. temporären, vgl. Deutschland) Erhöhungen der Gefangeneneraten geführt, weil die klassischen für „Einheimische“ wirksamen haftvermeidenden Strategien bei der U-Haft und bzgl. Alternativen zu kürzeren Freiheitsstrafen aus verschiedenen Gründen nicht greifen. Die aktuell größten Probleme mit Ausländern im Gefängnis, aber auch im Hinblick auf Unsicherheitsgefühle in der Gesellschaft und deren kriminalpolitische Nutzung scheint es gegenwärtig in Italien und Griechenland zu geben. Obwohl der Ausländeranteil in der Bevölkerung zumindest in Italien vergleichsweise gar nicht so hoch ist, zumindest nicht höher als in vielen anderen Staaten aus der Studie (2004: 3,4%, vgl. *Morgenstern* in diesem Band, dort *Abb. 11*), hat der sprunghafte Anstieg und dessen politische Instrumentalisierung offenbar zur Verunsicherung stark beigetragen. Der Ausländeranteil bei den Verurteilten liegt in Italien bei 25%, bei den Gefangenen mit 33% noch erheblich darüber.

In einigen, insbesondere den mittel- und osteuropäischen Ländern, aber auch England und Wales liegt allerdings die Ausländerkriminalität, die teilweise ja auch durch die Kriminalisierung des Ausländerrechts entsteht, häufig nicht wesentlich über dem nach dem Ausländeranteil in der Bevölkerung Erwartbaren. Zu berücksichtigen ist bzgl. Griechenland und Italien, dass sie als Außengrenzenstaaten der EU einen Großteil des Zustroms von (ggf. illegalen) Immigranten empfangen, der in Deutschland oder Frankreich nicht mehr ankommt. Eine ähnliche Entwicklung hatte es in Österreich zumindest bis 2004 gegeben, als die östlichen Nachbarn der EU beitraten. Auch in Spanien hat sich der Ausländeranteil in der Bevölkerung von ca. 1% 1989 auf 7% vervielfacht, der Ausländeranteil im Strafvollzug von 30% ist demgemäß auch hier weit überproportional. In den Niederlanden sind Ausländer mit mehr als 30% der Insassen bei einem Bevölkerungsanteil von weniger als 5% gleichfalls erheblich überrepräsentiert.

Allerdings gibt es hinsichtlich der Überrepräsentation von Ausländern im Vollzug erhebliche methodische Messprobleme. In manchen Staaten gibt es, anders als in Deutschland, kein verbindliches Meldewesen, so dass einerseits eine genaue Aussage über die Anzahl bzw. den Bevölkerungsanteil von Ausländern nicht getroffen werden kann (z. B. Frankreich, Portugal, Griechenland, Italien), andererseits das Problem der „Illegalen“ wesentlich größer ist. Dennoch ist insbesondere in Ländern wie Griechenland (in den 1990er Jahren) und Italien der Zuwachs der Gefangenenzahlen nahezu ausschließlich durch ausländische Migranten bzw. Bürger bedingt. Anders verhält es sich insoweit in Estland und Lettland, in denen „Ausländer“ im Strafvollzug weit unterrepräsentiert sind. Dies hängt damit zusammen, dass die sozial i. d. R. gut integrierten Bürger mit russischem Pass als „Ausländer“ gezählt werden, die aber strafrechtlich kaum in

Erscheinung treten. Auch in England spielen die Ausländerpolitik und ethnische Minderheiten eine untergeordnete Rolle im Hinblick auf das Gefängniswesen.

### 3.10 Politikwissenschaftliche Faktoren

Seit der sehr einflussreichen Veröffentlichung von *Cavadino* und *Dignan* (2006) sind politikwissenschaftliche Erklärungen stärker in den Blickpunkt gerückt. *Cavadino* und *Dignan* haben unter Bezugnahme auf politikwissenschaftliche Konzepte die unterschiedlichen Gefangenenraten in Europa und in den USA sowie Neuseeland, Australien, Südafrika und Japan zu erklären versucht (vgl. *Cavadino/Dignan* 2006). Sie unterschieden in Anlehnung an *Esping-Andersen* (1990) nach sozio-ökonomischen und strafrechtsorientierten Indizes verschiedene Gesellschaftstypen: den neo-liberalen, den konservativ-korporatistischen und den sozialdemokratisch-korporatistischen Typus. Idealtypische Beispiele für den neo-liberalen Gesellschaftstyp sind die USA, England und Wales, Australien, Neuseeland und Südafrika. Der konservativ-korporatistische Gesellschaftstyp wird von Deutschland, Frankreich, Italien und den Niederlanden repräsentiert, der sozialdemokratisch-korporatistische Typ von Schweden und Finnland. (vgl. *Cavadino/Dignan* 2006, S. 3 ff., 15). Im Ergebnis kommen die neo-liberalen Staaten (mit extremen Einkommensunterschieden und einer *Law-and-Order*-Politik mit starker Exklusion) auf erheblich höhere Gefangenenraten als die konservativ-korporatistischen Staaten und vor allem die (wohlfahrtsstaatlich und egalitär bzw. auf Inklusion orientierten) skandinavischen Länder. Dass die Gefangenenrate in neo-liberalen Ländern schon wegen der rigiden Bestrafungspolitik („*getting tough on crime*“) höher ist als in moderateren Strafrechtssystemen, insbesondere den skandinavischen Ländern, erscheint plausibel.

Im vorliegenden Bericht über England und Wales sehen *Dignan* und *Cavadino* noch einen weiteren Aspekt als Erklärungsmöglichkeit für die Entwicklung von Gefangenenraten, indem sie die „fatale“ englische Kriminalpolitik als Instrument zur Ablenkung von wirtschaftlichen Krisen („*governing through crime*“)<sup>42</sup> sehen. Diese Politik könnte nur durch stabil in den politischen Entscheidungsprozess eingebundene gesellschaftliche Gruppen verhindert werden. Mit anderen Worten sind korporatistische Systeme als protektiver Faktor, die politische Ideologie vom freien Markt als Risikofaktor für hohe Gefangenen-

---

42 Diesen Begriff hat *Simon* (1997) in den USA mit seinem gleichnamigen Beitrag in die kriminalpolitische Debatte eingeführt, vgl. hierzu *Sack* 2004, S. 30 ff.; aktuell zusammenfassend *Simon* 2007, der auf die wesentlich von (vermeintlichen oder tatsächlichen) Kriminalitätsängsten gesteuerte Politik verweist; in ähnlicher Weise, dass Kriminalität und Kriminalitätskontrolle insbesondere in den USA einen profitablen Wirtschaftssektor darstellen, argumentieren auch *Dyer* 2000 und *Tonry* 2004. *Wacquant* (2009) betont in diesem Kontext den Aspekt einer gezielten Ausgrenzungspolitik gegenüber den unteren sozialen Schichten.

raten anzusehen. Ähnlich sieht dies *Lacey*, die außerdem das Mehrheitswahlrecht als Risiko- und das Verhältniswahlrecht als protektiven Faktor in den Blick nimmt (vgl. *Lacey* 2008, S. 76).

Ein Charakteristikum des Wohlfahrtsstaats ist zumindest traditionell das Vertrauen in andere Personen ebenso wie in die Justiz bzw. die Legitimität des Staats. *Karstedt* zeigt im globalen Kontext, dass die von *Lappi-Seppälä* ermittelten und für Europa gültigen Befunde nicht ohne weiteres zur Erklärung von Gefangenenraten im globalen Maßstab generalisierbar sind (vgl. auch *Karstedt* 2009; was *Lappi-Seppälä* allerdings auch nicht behauptet), kommt aber hinsichtlich der mehr oder weniger an menschenrechtlichen Standards orientierten Haftbedingungen sehr wohl zu dem generellen Befund, dass wohlfahrtsstaatlich und am Prinzip des Egalitarismus orientierte Demokratien diesen Normen im Allgemeinen besser entsprechen.

In der Analyse von *Cavadino/Dignan* spielt Japan mit traditionell relativ niedrigen Gefangenenraten eine Sonderrolle. In dem als „*oriental liberal corporatist*“ charakterisierten gesellschaftspolitischen Typus spielen die informelle Sozialkontrolle und eine auf Stabilität orientierte Kriminalpolitik, die gegenüber kurzatmigem Aktionismus (und Populismus) gefeit zu sein scheint, eine besondere Rolle (vgl. *Cavadino/Dignan* 2006, S. 171 ff.).

Mit Blick auf die mittel- und osteuropäischen Staaten des ehemaligen Ostblocks müsste man aber einen weiteren Typus hinzufügen, den man als „post-sozialistisch“ bezeichnen könnte. Hier lebt der autoritäre Führungsstil in einer repressiven Kriminalpolitik immer noch fort, wie am Beispiel der rigiden Regelungen für Rückfalltäter deutlich wird. Hinzu kommt die noch immer erkennbare Orientierung an der Gefängnisstrafe zwar nicht als *prima ratio*, andererseits aber auch nicht als *ultima ratio*. Von Korporatismus kann man hier wohl weniger sprechen, weil die Strukturen der Beteiligung gesellschaftlicher Gruppierungen erst langsam entwickelt werden. Die anfängliche Bedeutung von Bürgerrechtsgruppen (und auch der wirklich unabhängigen Medien) ist nach der politischen Wende schnell geschwunden und dem offenbar dominierenden wirtschaftlichen Nachholbedarf gewichen (vgl. hierzu z. B. auch die Unterschiede in Bezug auf gesellschaftliches Engagement zwischen Ost- und Westdeutschland, *Dünkel/Morgenstern* in diesem Band). In der Strafpolitik zeigt sich das an der unterentwickelten Struktur der Einbindung gesellschaftlicher Kräfte in der Bewährungs- und Straffälligenhilfe. Erst in den letzten Jahren sind derartige Organisationen entstanden und lösen das traditionell auf polizeiliche Überwachungsstrukturen basierende System ab. Auch wenn die Rücknahme strafrechtlicher Eingriffsintensität in demokratisch labilen Strukturen eher schwierig ist, gibt es doch auch hier Beispiele einer Hinentwicklung zu moderateren Sanktionspraktiken (vgl. Litauen, neuerdings Estland und in den 1990er Jahren Polen als Beispiele).

Einen Hinweis zur Erklärung der unterschiedlichen Bestrafungsorientierung gibt *Karstedt* (in diesem Band), indem sie dem meritokratischen Egalitarismus



den in westlichen Wohlfahrtsstaaten stärker ausgeprägten Verteilungsegalitarismus gegenüberstellt. Der meritokratische Egalitarismus kann als „Risikofaktor“ insoweit gesehen werden, als er die Entwicklung von Strafregimes begünstigt, „in denen die Strafe Statusdifferenzen zwischen Straftätern und den ‚anderen‘ vertieft und bestärkt. Daraus resultieren härtere Praktiken als in Ländern mit Verteilungsegalitarismus.“ Wohin der Weg in den osteuropäischen Ländern führt und ob u. U. neo-liberale Tendenzen stärkeres Gewicht bekommen, ist derzeit offen. Auch hier sind wir jedoch geneigt, das „Prinzip Hoffnung“ zu zitieren.

Es spricht einiges dafür, dass insbesondere der skandinavische Wohlfahrtsstaat auch längerfristig in der Lage ist, mit vergleichsweise niedrigen Gefangenennraten auszukommen (vgl. zusammenfassend auch *Lacey 2008*). *Lappi-Seppälä* (in diesem Band, *Kap. 23*) fasst die Ergebnisse seiner kriminologischen und politikwissenschaftlichen Analyse wie folgt zusammen:

*„Die vergleichende Analyse zeigt, dass [...] die Bestrafungsschwere stark mit der wohlfahrtsstaatlichen Orientierung und Einkommensunterschieden innerhalb einer Gesellschaft sowie dem dort vorhandenen Vertrauen in die politische und rechtliche Kultur assoziiert zu sein scheint. Es gibt überzeugende Hinweise dafür, dass die Wurzeln des skandinavischen Strafrechtsmodells in einer an Konsensherstellung orientierten, korporatistischen politischen Kultur, in einem hohen Grad sozialen Vertrauens und politischer Legitimität ebenso wie in einem starken Wohlfahrtsstaat liegen. Diese verschiedenen Faktoren haben sowohl direkten wie indirekten Einfluss auf die Ausgestaltung der Strafrechts- bzw. Bestrafungspolitik.*

*Die Verbindung von strafrechtlich moderater Sanktionierung und der wohlfahrtsstaatlichen Orientierung ist nahezu konzeptionell. Der Wohlfahrtsstaat ist ein Gemeinwesen, in dem Begriffe der Solidarität und der sozialen Gleichheit bzw. Gleichberechtigung programmatisch im Vordergrund stehen. Eine Gesellschaft der „Gleichen“, die sich um das Wohlergehen anderer kümmert, wird weniger dazu bereit sein, ihre Mitglieder mit harten Sanktionen zu bestrafen, als eine Gesellschaft mit großer Distanz zwischen ihren Teilgruppen, in der Bestrafungen vorwiegend die „anderen“ und im Zweifel die unteren sozialen Schichten treffen. [...] Hinzu kommt, dass die soziale und ökonomische Sicherheit, die das Wohlfahrtsmodell gewährleistet, ebenso wie das soziale Vertrauen, das es fördert, zu einer Gesellschaft beiträgt, in der Toleranz, geringere Angst und weniger stark ausgeprägte Bestrafungswünsche vorherrschen.*

*Eine liberale Politik in diesem Sinn und niedrige Gefangenennraten sind ferner Nebenprodukte einer an Konsens orientierten und auf einer korporatistischen Verfassung basierenden politischen „Verhandlungskultur“. Derartige Kulturen sind zunächst stärker wohlfahrtsorientiert als mehrheitswahlrechtsorientierte Demokratien. Die direkte Verbindung von Strafrechtspolitik und politischer Kultur kommt von den grundlegenden Charakteristika des politischen Diskurses. Konsens bringt Stabilität und sorgfältiges Überlegen.*

*Politische Veränderungen vollziehen sich graduell und nicht „total“, wie in einem von (grundsätzlich zwei) gegensätzlichen Lagern geprägten Mehrheitssystem, wo die gesamte Regierungsmannschaft bei einem politischen Machtwechsel ausgewechselt wird. In „konsensualen“ Demokratien müssen neue Regierungen nicht ihr Profil damit beweisen, dass sie spektakuläre Politikwechsel demonstrieren. Konsensorientierte Kriminalpolitik legt besonderen Wert auf langfristige Beständigkeit und langsamen Wandel anstatt schneller und u. U. überstürzter Veränderungen. Während das Konsensmodell auf Aushandlung und Kompromiss setzt, basieren mehrheitswahlrechtliche Systeme auf Wettbewerb und Konfrontation. Letztere verschärfen damit die Unterschiede bzw. Unterscheidungen, vergrößern die Kontroversen und ermutigen zu konfliktorientiertem Verhalten. [...] Mit anderen Worten sind konsensorientierte Demokratien weniger anfällig für politischen Populismus.“*

Die Kritik, dass der von *Lappi-Seppälä* für einige westeuropäische und nordamerikanische Demokratien gefundene Zusammenhang von politischer Kultur und Gefangenenraten bei globaler Betrachtung nicht verifiziert werden kann (vgl. *Karstedt* in diesem Band, Kap. 22 und oben), stellt unseres Erachtens keinen Widerspruch dar. Denn es gibt insbesondere in den sog. Entwicklungs- oder Schwellenländern andere Gründe für relativ niedrige Gefangenenraten als eine moderate wohlfahrtsstaatliche (bzw. konsensfixierte) Orientierung. In diktatorischen Systemen (mit physischer Vernichtung politischer Gegner) kann das Gefängnisssystem (auch aus Geldmangel o. ä., vgl. *van Kesteren* 2009) quantitativ unterentwickelt sein.<sup>43</sup> Ebenso können hohe Vertrauenswerte auch bei demokratisch wenig entwickelten Gesellschaften auftreten, wenn Erfahrungen mit demokratischen Institutionen fehlen und demgemäß nicht als fehlend empfunden werden.

Ohne den skandinavischen Wohlfahrtsstaat erklären zu wollen, muss zusammenfassend anerkannt werden, dass – trotz gewisser von Populismus gekennzeichneten „Turbulenzen“ beispielsweise in der aktuellen schwedischen Kriminalpolitik (vgl. *von Hofer* in diesem Band) – der „*Scandinavian Exceptionalism*“ (*Pratt* 2008) insbesondere mit Blick auf Dänemark, Finnland und Norwegen nach wie vor Gültigkeit beanspruchen kann.

Weiterhin gibt es aber auch für neo-liberale, post-sozialistische oder konservativ-korporatistische Gesellschaften Hoffnung auf eine „reduktionistische“ Per-

---

43 Dazu *van Kesteren* 2009, S. 43: „*The most plausible explanation for the link between human development and imprisonment rates seems to be that affluent countries can simply better afford the funding of large prison populations. This finding suggests that the extended use of imprisonment is in part a luxury that only rich countries can afford. While more authoritarian regimes in developing or emerging countries may ideologically support extended use of imprisonment, budgetary constraints seem to prevent them from actually expanding their prison systems. Democratic governments may have policy-based reservations about imprisonment, but they are less inhibited to expand prison capacity for financial reasons.*“

spektive im Hinblick auf das Gefängniswesen. Die Beiträge im vorliegenden Band zeigen sowohl die Möglichkeiten einer solchen Kriminalpolitik wie auch die durch spezifische Problemfelder induzierten Fallstricke auf (vgl. die Drogenpolitik, die Behandlung von Rückfalltätern, Ausländern, Migranten etc.). Auf unausgeschöpfte Potenziale einer reduktionistischen Gefängnispolitik soll im letzten Abschnitt dieses Beitrags eingegangen werden.

#### **4. Wie kann man Gefangenenraten beeinflussen? – Gute und schlechte Beispiele in Europa – ein Fazit**

Gefangenenraten sind nicht Schicksal, sondern in erster Linie Resultat kriminalpolitischer Entscheidungen und damit gestaltbar. Kriminalpolitik folgt nicht immer rationalen und bewussten Steuerungsmodellen, sondern ist von vielfältigen Wirkmechanismen, u. a. auch massenmedial vermittelten (Schein-)Zwängen geprägt (Stichwort: „*moral panics*“). Jenseits eines gesellschaftspolitisch für viele Länder eher utopisch erscheinenden Wandels zum Wohlfahrtsstaat skandinavischer Prägung sind kriminalpolitische Reformen möglich und – wie die Beispiele einiger mittel- und osteuropäischer Länder zeigen – auch unter schwierigen Bedingungen einer Transformationsgesellschaft realisierbar.

Im Anschluss an *von Hofer* (in *Kap. 2* in diesem Band bzw. an *Dünkel/Snacken* 2001; 2005) sind Gefangenenraten durch sog. *front-door-* oder sog. *back-door-*Strategien veränderbar. Wird der *Input* verringert, d. h. werden vermehrt alternative Sanktionen wie die Geld- oder Bewährungsstrafe eingesetzt, sinkt bei ansonsten gleichbleibenden Bedingungen die Gefangenenrate. Ebenfalls zu den *front-door-*Strategien gehört die Verkürzung der Aufenthaltsdauer im Vollzug durch von vornherein kürzere verhängte Strafen, beispielsweise durch die Abschaffung erhöhter Mindeststrafen für Rückfalltäter. Zu den *back-door-*Strategien gehört die Verkürzung der Aufenthaltsdauer durch die vermehrte und frühzeitigere bedingte Entlassung (Strafrestaussetzung), aber auch durch automatische Haftzeitreduzierungen wie dies die sog. *good-time-*Regelungen beispielsweise in Griechenland oder Frankreich ermöglichen. Sie sind jedoch, wie gerade das Beispiel Griechenland zeigt, unter Umständen problematisch (wenn Arbeit nicht für alle Gefangene vorhanden ist) und können durch eine die Kürzungsregelungen antizipierende schärfere Strafzumessungspraxis neutralisiert werden.

Welche Strategie im Einzelfall erfolgversprechend wäre, ist mit Rücksicht auf das jeweils geltende Rechtssystem und die dazugehörige Praxis zu ermitteln. Generell sind diese Optionen in folgenden Bereichen festzumachen:

- Ausländerpolitik,
- Drogenpolitik,
- Sanktionsalternativen,

- Strafzumessungsgrundsätze (u. a. Mindest-, Höchststrafen, Rückfallschärfungen),
- Strafzumessungspraxis und
- vorzeitige (bedingte) Entlassung.

Im Einzelnen sind für die hier vertretenen Länder unterschiedliche Strategien im Hinblick auf eine „reduktionistische Perspektive“ erfolversprechend.

Die seltenere Verhängung von Freiheitsstrafen dürfte für die mittel- und osteuropäischen Länder sowie England und Wales von Bedeutung sein, während die Sanktionspraxis in Deutschland die Freiheitsstrafe zur absoluten *ultima ratio* werden ließ und insoweit kaum noch Spielraum bestehen dürfte.

Die verfassungsrechtlich gebotene Begrenzung der Untersuchungshaft hat in manchen Ländern gleichfalls noch Potenzial, teilweise im Hinblick auf die Anordnung, vor allem aber in Bezug auf die Länge (vgl. zusammenfassend *van Kalmthout/Knapen/Morgenstern* 2009). Dementsprechend benennt der Europarat in seiner Empfehlung zur Bekämpfung der Überbelegung<sup>44</sup> die Begrenzung der Anordnung und Dauer von Untersuchungshaft an erster Stelle der vorgeschlagenen Maßnahmen (vgl. Rules Nr. 10-13).

In den mittel- und osteuropäischen Ländern, Spanien oder Portugal wird es darüber hinaus um eine Reduzierung der durchschnittlich verhängten langen Freiheitsstrafen gehen.<sup>45</sup> Dabei könnte die Abschaffung von Rückfallschärfungen eine besondere Rolle spielen (wobei sich in diesem Zusammenhang die Erhöhung von Mindeststrafen besonders negativ ausgewirkt hat, s. o. 3.2), auch die Orientierung am unteren anstatt dem mittleren Strafraumen als konkreter Strafzumessungsregel erscheint vorzugswürdig. In zahlreichen Ländern sind die Strafraumen bei Drogendelikten außerordentlich hoch. Hier könnte mit einer Teilkriminalisierung bei Konsumenten und Kleinhändlern der Vollzug entlastet werden.

Die Einführung zusätzlicher Alternativstrafen – die R (99) 22 nennt in Rule Nr. 15) Bewährung als eigenständige Sanktion i. S. der probation, Aussetzung einer Freiheitsstrafe zur Bewährung, ggf. als Intensivüberwachung, gemeinnützige Arbeit, Behandlungsweisungen, Täter-Opfer-Ausgleich und Freiheitsbe-

---

44 Recommendation No. R (99) 22 of the Committee of Ministers to Member states concerning Prison Overcrowding and Prison Population Inflation, siehe [www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/Legal\\_co-operation/prisons\\_and\\_alternatives/](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/Legal_co-operation/prisons_and_alternatives/)

45 Da sich der Anteil langer Freiheitsstrafen nahezu überall erhöht hat, ist No. 14 der R (99) 22 von allgemeiner Bedeutung: „*Efforts should be made to reduce recourse to sentences involving long imprisonment, which place a heavy burden on the prison system, and to substitute community sanctions and measures for short custodial sentences.*“

schränkungsstrafen – ist vor allem dann wirksam, wenn gewährleistet wird, dass sie anstelle der Freiheitsstrafe und nicht anderer ambulanter Sanktionen treten. Dies kann durch die Konstruktion von Ersatzstrafen erreicht werden, also die Eröffnung der Möglichkeit, z. B. kurze Freiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit zu ersetzen. Als kontraproduktiv hat sich die Erhöhung von Mindeststrafen (z. B. auf zwei Jahre) insbesondere dann erwiesen, wenn eine Strafaussetzung damit von vornherein ausgeschlossen wird. Im Übrigen zeigen die Erfahrungen nicht nur in Deutschland, dass der Anwendungsbereich von Bewährungsstrafen sinnvollerweise (und ohne Verlust an spezial- oder generalpräventiver Effizienz) auch auf Rückfalltäter ausgedehnt werden kann.

Die Einführung eines (ggf. elektronisch überwachten) Hausarrests hat in manchen Ländern Entlastung für das Strafvollzugssystem gebracht (z. B. Schweden, Frankreich und neuerdings Estland), ist jedoch nur dann als Option anzusehen, wenn damit tatsächlich Freiheitsentzug ersetzt wird (Problematik des net-widening), was für Deutschland zweifelhaft wäre, da die in anderen Ländern elektronisch Überwachten hierzulande unter normaler Bewährungsaufsicht stehen, ohne dass eine Intensivierung der Überwachung angezeigt erscheint. Allenfalls im Bereich der bedingten Entlassung (s. hierzu Frankreich) wären Entlastungseffekte möglich, wenn eine Vorverlagerung der Entlassung (z. B. Halbstrafe anstatt Entlassung nach zwei Dritteln oder später) kriminalpolitisch gewünscht würde.

In Frankreich und Deutschland könnten Erfolge zur Reduzierung von Gefangeneneraten vor allem durch eine Ausweitung der bedingten Entlassung erreicht werden. Die Empfehlung des Europarats R (99) 22 hebt die bedingte Entlastung geradezu enthusiastisch als eine der effektivsten und konstruktivsten Maßnahmen zur Reduzierung von Gefangeneneraten hervor.<sup>46</sup> Generell sollte man eine Regelentlassung nach der Hälfte oder spätestens zwei Dritteln der Strafe vorsehen und eine Nachsorge durch die Bewährungshilfe sicherstellen. Eine Vollzugs- und Integrationsplanung (Übergangsmanagement) erscheint als eines der dringendsten Anliegen einer rationalen Kriminalpolitik in den meisten Ländern, um den häufig anzutreffenden „Drehtür“-Effekt zu vermeiden. Die entsprechenden Strukturen können nur geschaffen werden, wenn die traditionellen Brüche zwischen stationären und ambulanten Sanktionsbereichen überwunden werden (vgl. zu einigen guten Beispielen in Deutschland *Dünkel/Drenkhahn/Morgenstern* 2008).

---

46 Nr. 24 lautet: „*Parole should be regarded as one of the most effective and constructive measures, which not only reduces the length of imprisonment but also contributes substantially to a planned return of the offender to the community.*“

Als gutes Beispiel einer erfolgreichen Reduzierung der Gefangenenpopulation ist insbesondere Finnland hervorzuheben, das mit einer Mischung von verschiedenen Front- und Back-door-Strategien einen nachhaltigen und im Umfang erstaunlichen Erfolg erzielt hat. Phasenweise gilt dies auch für andere Länder wie Deutschland in den 1980er Jahren, Österreich in den 1980er Jahren und aktuell seit 2007, Litauen seit 2003, Estland seit 2007, Portugal seit 1998, die Niederlande seit 2006 oder Nordirland (nach Beendigung des Bürgerkriegs 1998).<sup>47</sup>

Dem stehen auf der Negativseite England/Wales und Spanien sowie bis 1998 bzw. 2006 Portugal bzw. die Niederlande mit drastischen Anstiegen der Gefängnispopulationen gegenüber. Auch Polen hat 1999–2007 unter konservativen Regierungen einen Politikwechsel erlebt, der zu einem erheblichen Belegungsanstieg geführt hat. Immerhin scheint sich die Situation aktuell etwas zu entspannen, wengleich die Gefangenenzahlen sich bislang lediglich auf hohem Niveau stabilisiert haben und noch nicht rückläufig sind. Trotz einer phasenweise rigiden Strafzumessungspolitik<sup>48</sup> weist Ungarn eher stabile Gefangenenraten auf, während die starke Berücksichtigung von Rückfallschärfungen in der Slowakei zu einer Erhöhung der Gefangenenrate von 123 im Jahr 1998 auf 175 2004 geführt hat.<sup>49</sup>

Die positiven wie negativen Beispiele untermauern das eingangs Gesagte: Gefangenenraten sind nicht Schicksal, sondern können durch eine kluge und wissensbasierte Kriminalpolitik im Sinn einer „reduktionistischen“ Perspektive gestaltet werden. Jenseits der gesamtgesellschaftlichen (kulturellen) Rahmenbedingungen, die allenfalls längerfristig veränderbar erscheinen, ist damit die Perspektive eines vorsichtigeren Gebrauchs von Freiheitsentzug eine realistische Utopie, an der sich zivilisierte Gesellschaften orientieren sollten.

---

47 1992 lag die Gefangenenrate in Nordirland bei 112, im April 2010 dagegen nur noch bei 79 pro 100.000 der Wohnbevölkerung (= -29,5%), vgl. die Angaben von King's College London unter <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/> (Zugriff am 7.6.2010).

48 Vgl. Nagy in diesem Band und Kerezi 2010.

49 Ende 2008 hat sich die Belegungssituation bei 151 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung wieder etwas relativiert, s. o. Tab. 1, obwohl mit der Gesetzesreform von 2005 die Untergrenze des Strafrahmens bei Rückfalltätern nunmehr automatisch um zwei Drittel erhöht wird, vgl. Válková/Hulmáková/Vráblová 2010, S. 1265 f.

## Literatur

- Aebi, M., Delgrande, N.* (2009): SPACE I. Council of Europe Annual Penal Statistics. Survey 2007.  
*Onlinepublikation:* [www.coe.int/t/f/affaires\\_juridiques/coop%E9ration\\_juridique/emprisonnement\\_et\\_alternatives](http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%E9ration_juridique/emprisonnement_et_alternatives) (zuletzt abgerufen am 1.3.2010).
- Aebi, M. F., Kuhn, A.* (2000): Influences on the Prisoner Rate: Numbers of entries into prison, length of sentence and crime rate. *European Journal on Criminal Policy and Research* 8, S. 65-75.
- Aebi, M. F., Aromaa, K., Aubusson de Cavarlay, B., Barclay, G., Gruszczyńska, B., von Hofer, H., Hysi, V., Jehle, J.-M., Killias, M., Smit, P., Tavares, C.* (2006): *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006*. 3. Aufl., Den Haag: WODC.
- Ashworth, A.* (2004): Social Control and Anti-Social Behaviour: The Subversion of Human Rights? *Law Quarterly Review* 120, S. 263-272.
- Beccaria, C.* in der Übersetzung von *Aff, W.* (1966/1998): *Über Verbrechen und Strafen*. Frankfurt a. M.: Insel.
- Blumstein, A., Beck, A. J.* (1999): Population Growth in U.S. Prisons 1980-1996. In: *Tonry, M., Petersilia, J.* (Hrsg.): *Prisons*. Chicago, London: The University of Chicago Press (Crime and Justice, Bd. 26), S. 17-61.
- Bohata, P.* (2009): Tschechische Republik. *Wirtschaft und Recht in Osteuropa* 18, S. 154.
- Bruckmüller, K., Hofinger, V.* (2010): Austria. In: *Padfield, N., van Zyl Smit, D., Dünkel, F.* (Hrsg.): *Release from Prison. European policy and practice*. Cullompton: Willan Publishing, S. 49-69.
- Bureau of Justice Statistics* (2010): *Sourcebook on Criminal Statistics online*. <http://www.albany.edu/sourcebook/pdf/t6132005.pdf> (zuletzt abgerufen am 1.2.2010).
- Cáceres, J.* (2009): Macho-Alarm: Warnsystem soll spanische Frauen vor Männer-Gewalt schützen. *Süddeutsche Zeitung* vom 10.7.2009, S. 1.
- Caplow, C., Simon, J.* (2000): Understanding Prison Policy and Population Trends. In: *Tonry, M., Petersilia, J.* (Hrsg.): *Prisons. Crime and Justice, A Review of Research*, Bd. 26. Chicago, London: The University of Chicago Press, S. 63-120.
- Castaignède, J., Pignoux, N.* (2010): France. In: *Dünkel, F., Grzywa, J., Horsfield, P., Pruin, I.* (Hrsg.): *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments*, Bd. 1. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 483-545.
- Cavadino, M., Dignan, J.* (2006): *Penal Systems. A Comparative Approach*. London: Sage.
- Chambliss, W.* (1999): *Power, Politics, and Crime*. Boulder: Westview Press.

- Dignan, J.* (2010): England/Wales. In: Dünkel, F., Grzywa, J., Horsfield, P., Pruin, I. (Hrsg.): *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments*, Bd. 1. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 357-398.
- Drenkhahn, K.* (2009a): Langstrafenvollzug und Menschenrechte – Erste Ergebnisse eines internationalen Forschungsprojekts. *Neue Kriminalpolitik* 21, S. 8-13.
- Drenkhahn, K.* (2009b): Langstrafenvollzug und Menschenrechte – Ergebnisse einer internationalen Untersuchung.  
*Onlinepublikation:* <http://www.rsf.uni-greifswald.de/duenkel/publikationen/internet/langstrafenvollzug.html>.
- Dünkel, F.* (2009): Strafvollzug und Menschenrechte. Nationale und internationale Standards sowie Entwicklungstendenzen des Strafvollzugs im europäischen Vergleich. In: Koop, G., Kappenberg, B. (Hrsg.): *Wohin fährt der Justiz-Vollzug? Strategien für den Justizvollzug von morgen*. Lingen: Kriminalpädagogischer Verlag, S. 33-84.
- Dünkel, F.* (2010): Kommentierungen von §§ 38, 39, 57, 57a, 57b StGB. In: Neumann, U., Puppe, I., Schild, W. (Gesamtredaktion): *Nomos Kommentar zum Strafgesetzbuch*. 3. Aufl., Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Dünkel, F.* (2010a): Werden Strafen immer härter? – Anmerkungen zur strafrechtlichen Sanktionspraxis und zur Punitivität. In: Bannenberg, B., Jehle, J.-M. (Hrsg.): *Gewalt, Delinquenzverläufe und Strafsanktionen*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg (im Druck).
- Dünkel, F., Drenkhahn, K., Morgenstern, C.* (2008) (Hrsg.): *Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Dünkel, F., Gebauer, D., Geng, B., Kestermann, C.* (2007): *Mare-Balticum-Youth-Survey – Gewalterfahrungen von Jugendlichen im Ostseeraum*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Dünkel, F., Morgenstern, C.* (2001): Überbelegung im Strafvollzug – Gefangeneneraten im internationalen Vergleich. In: Britz, G., Jung, H., Koriath, H., Müller, E. (Hrsg.): *Grundfragen staatlichen Strafans. Festschrift für Heinz Müller-Dietz*. München: C. H. Beck, S. 133-170.
- Dünkel, F., Snacken, S.* (2001): *Strafvollzug im europäischen Vergleich: Probleme, Praxis und Perspektiven*. *ZfStrVo* 50, S. 195-212.
- Dünkel, F., Snacken, S.* (2005): *Les prisons en Europe*. Paris: L'Harmattan.
- Dünkel, F., Stańdo-Kawecka, B.* (2010): *Juvenile imprisonment and placement in institutions for deprivation of liberty – Comparative aspects*. In: Dünkel, F., Grzywa, J., Horsfield, P., Pruin, I. (Hrsg.): *Juvenile Justice Systems in Europe*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 1763-1812.



- Dünkel, F., van Zyl Smit, D.* (2001): Conclusion. In: van Zyl Smit, D., Dünkel, F. (Hrsg.): *Imprisonment Today and Tomorrow – International Perspectives on Prisoners’ Rights and Prison Conditions*. Deventer: Kluwer, S. 796-859.
- Dünkel, F., van Zyl Smit, D., Padfield, N.* (2010): Concluding thoughts. In: Padfield, N., van Zyl Smit, D., Dünkel, F. (Hrsg.): *Release from Prison. European policy and practice*. Cullompton: Willan Publishing, S. 395-444.
- Dyer, J.* (2000): *The Perpetual Prisoner Machine*. Boulder, CO: Westview Press.
- Esping-Andersen, G.* (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- European Criminal Policy Initiative* (2009): Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik. Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik, S. 59-69 ([www.zis-online.com](http://www.zis-online.com)).
- Filipčič, K.* (2010): Slovenia. In: Dünkel, F., Grzywa, J., Horsfield, P., Pruin, I. (Hrsg.): *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments*, Bd. 3. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 1.263-1.286.
- Garland, D.* (2001) (Hrsg.): *Mass imprisonment. Social Causes and Consequences*. London u. a.: Sage.
- Garland, D.* (2001a): *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Garland, D.* (2008): *Kultur der Kontrolle. Verbrechensbekämpfung und soziale Ordnung in der Gegenwart*. Frankfurt/M.: Campus Verlag.
- Green, D. A.* (2007): Comparing Penal Cultures: Child-on-Child Homicide in England and Norway. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime and Justice: A Review of Research* Bd. 36. Chicago, London: The University of Chicago Press, S. 591-643.
- Heinz, W.* (2010): *Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882-2008 (Stand: Berichtsjahr 2008) Version: 1/2010*. Onlinepublikation: <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/sanks08.htm>.
- Helsinki Foundation for Human Rights/Helsinki Fundacja Praw Czlowieka (HFHR)* (2008): Written comments by HFHR in the Case Jamrozy vs. Poland. Warsaw. Onlinepublikation, [www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/jamrozy\\_amicus\\_final.pdf](http://www.hfhrpol.waw.pl/precedens/images/stories/jamrozy_amicus_final.pdf) (zuletzt abgerufen am 12.5.2010).
- International Centre for Prison Studies (ICPS)* (2009): *World Prison Brief*. Regelmäßig aktualisierte Datenbank mit Gefangenzahlen, Online-Resourse: <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>
- Jehle, J.-M., Wade, M.* (2006): *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems. The Rise of Prosecutorial Power Across Europe*. Berlin, Heidelberg, New York: Springer.

- Junger-Tas, J., Haen Marshall, I., Enzmann, D., Killias, M., Steketee, M., Gruszczyńska, B.* (2010) (Hrsg.): *Juvenile Delinquency in Europe and Beyond*. Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer.
- van Kalmthout, A., Knapen, M., Morgenstern, C.* (2009) (Hrsg.): *Pre-trial Detention in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Karstedt, S.* (2009): 'Spirit Levels' and Punishment: Do egalitarian values make a difference? In: University of Leeds, Centre for Criminal Justice Studies (Hrsg.): *Criminal Justice Review 2008/9*. Leeds, S. 57-62.
- Kensey, A., Tournier, P.* (1999): Prison Population Inflation. Overcrowding and Recidivism: The Situation in France. *European Journal on Criminal Policy and Research* 7, S. 97-119.
- Kerzsi, K.* (2010): Hungary. Country report. Vortrag beim „Congress on the Criminal Law Reforms in the World and in Turkey“, Istanbul 26.5.-4.6.2010 (Bezug über [kerezsi@okri.hu](mailto:kerezsi@okri.hu)).
- Killias, M., u. a.* (2003): of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003. 2. Aufl., Den Haag: Ministerie van Justitie (WODC) (siehe auch [www.wodc.nl](http://www.wodc.nl)).
- Kromrey, H.* (2009): Gefangenen- und Inhaftierungsraten in Europa – Entwicklungen und Erklärungsmöglichkeiten. *GreifRecht*, S. 23-40.
- Kuhn, A., Tournier, P., Walmsley, R.* (1999): Draft report on prison overcrowding and prison population inflation. In: Council of Europe, PC-CP (99) 7, S. 7-65.
- Kury, H., Brandenstein, M., Obergfell-Fuchs, J.* (2009): Dimensions of Punitiveness in Germany. *European Journal on Criminal Policy and Research* 15, S. 63-81.
- Lacey, N.* (2008): *The Prisoners' Dilemma. Political Economy and Punishment in Contemporary Democracies*. Cambridge u. a.: Cambridge University Press.
- Lappi-Seppälä, T.* (2002): Proportionality and other values in the Finnish sentencing system. In: Asp, P., Herliz, C. E., Holmqvist, L. (Hrsg.): *Florens juris et legum. Festschrift till Nils Jareborg*. Uppsala, S. 401-428.
- Lappi-Seppälä, T.* (2004): Reducing the prison population: long-term experiences from Finland. In: Council of Europe (Hrsg.): *Crime policy in Europe. Good practices and promising examples*. Strasbourg: Council of Europe, S. 139-156.
- Lappi-Seppälä, T.* (2007): Penal Policy in Scandinavia. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime and Justice: A Review of Research*. Bd. 36. Chicago, London: The University of Chicago Press, S. 217-295.
- Maffei, S., Merzagora Betsos, I.* (2007): Crime and Criminal Policy in Italy. Tradition and Modernity in a Troubled Country. *European Journal of Criminology* 4, S. 461-482.

- Morgenstern, C.* (2002): Internationale Mindeststandards für Strafen und Maßnahmen. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Morgenstern, C.* (2009a): Pre-trial/remand detention in Europe: facts and figures and the need for common minimum standards. *ERA Forum scripta iuris europaei* 9, S. 527-542.
- Morgenstern, C.* (2009b): Poland. In: van Kalmthout, A., Knapen, M., Morgenstern, C. (Hrsg.): Pre-trial Detention in Europe. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, S. 717-751.
- Morgenstern, C.* (2009c): European initiatives for harmonisation and minimum standards in the field of community sanctions and measures. *European Journal of Probation* 1, S. 124-137; *Onlinepublikation*: [www.ejprob.ro](http://www.ejprob.ro).
- Morgenstern, C.* (2009d): Austria. In: van Kalmthout, A., Knapen, M., Morgenstern, C. (Hrsg.): Pre-trial Detention in Europe. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, S. 115-147.
- Nelken, D.* (2009): Comparative Criminal Justice. Beyond Ethnocentrism and Relativism. *European Journal of Criminology* 6, S. 291-307.
- Padfield, N.* (2010): England and Wales. In: Padfield, N., van Zyl Smit, D., Dünkler, F. (Hrsg.): Release from Prison. European policy and practice. Cullompton: Willan Publishing, S. 104-134.
- Pfeiffer, C., Windzio, M., Kleimann, M.* (2004): Zu den Auswirkungen der Mediennutzung auf Kriminalitätswahrnehmung, Strafbedürfnisse und Kriminalpolitik. In: *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 87, S. 415-436.
- Pilgram, A., Hofinger, V.* (2007): Austria. In: van Kalmthout, A., Hofstee-van der Meulen, F., Dünkler, F. (Hrsg.): Foreigners in European Prisons, Vol. 1 und 2. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, S. 91-126.
- Pratt, J.* (2008): Scandinavian Exceptionalism in an Era of Penal Excess. Part I and II. *British Journal of Criminology* 48, S. 119-137, 275-292.
- Sack, F.* (2004): Wie Kriminalpolitik dem Staat aufhilft. *KrimJ* 36, Beiheft 8, S. 30-50.
- Savelsberg, J.* (1994): Knowledge, Domination, and Punishment. *American Journal of Sociology* 99, S. 911-943.
- Savelsberg, J.* (2008): Punitiveness in Cross-National Comparison: Toward a Historically and Institutionally Grounded Multi-Factorial Approach. In: Kury, H., Ferdinand, T. (Hrsg.): *International Perspectives on Punitivity*. Bochum: Universitätsverlag Brockmeyer, S. 13-31.
- Scheerer, S.* (1978): Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf. Zur Beeinflussung der Massenmedien im Prozess strafrechtlicher Normgenese. *Kriminologisches Journal* 10, S. 223-227.

- Simon, J.* (1997): „Governing through Crime“. In: Friedman, L. M., Fisher, G. (Hrsg.): *The Crime Conundrum. Essays on Criminal Justice*. Boulder, CO: Westview Press, S. 171-189.
- Simon, J.* (2007): *Governing Through Crime. How the War on Crime Transformed American Democracy and Created a Culture of Fear*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Stoorgard, A.* (2010): Denmark. In: Dünkel, F., Grzywa, J., Horsfield, P., Pruin, I. (Hrsg.): *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments*, Bd. 1. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 305-355.
- Tonry, M.* (2004): *Thinking about Crime. Sense and Sensibility in American Penal Culture*. Oxford: Oxford University Press.
- Tonry, M.* (2004a): *Punishments and Politics. Evidence and emulation in the making of English crime control policy*. Cullompton: Willan Publishing.
- Tonry, M.* (2007): *Penal Policy, Political Culture and Constitutional Obsolescence*. In: Aromaa, K. (Hrsg.): *Penal Policy, Justice Reform and Social Exclusion – Plenary Presentations held at the Fifth Annual Conference of the European Society of Criminology in Krakow, Poland, 2005*. Helsinki, S. 80-99.
- Válková, H., Hulmáková, J., Vráblová, M.* (2010): Slovakia. In: Dünkel, F., u. a. (Hrsg.): *Juvenile Justice Systems in Europe. Current Situation and Reform Developments*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 1245-1262.
- van Dijk, J., van Kesteren, J., Smit, P.* (2008): *Criminal Victimization in International Perspective: Key Findings from the 2004-2005 ICVS and EU ICS*. Den Haag.
- van Dijk, J., Manchin, R., van Kesteren, J., Nevala, S., Hideg, G.* (2007): *The Burden of Crime in the EU. Research Report: A comparative Analysis of the European Crime and Safety Survey (EU ICS) 2005*.  
*Onlinepublikation:* <http://www.europeansafetyobservatory.eu>.
- van Kesteren, J.* (2009): *Public Attitudes and Sentencing Policies Across the World*. *European Journal on Criminal Policy and Research* 15, S. 25-46.
- van Zyl Smit, D.* (2010): *Outlawing irreducible life sentences – Europe on the brink?* *Federal Sentencing Reporter*, October 2010 (im Druck).
- van Zyl Smit, D., Snacken, S.* (2009): *Principles of European Prison Law and Policy. Penology and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- van Zyl Smit, D., Spencer, J.* (2010): *The European dimension to the release of sentenced prisoners*. In: Padfield, N., van Zyl Smit, D., Dünkel, F. (Hrsg.): *Release from Prison. European policy and practice*. Cullompton: Willan Publishing, S. 9-46.

- von Hofer, H.* (2004): Die Entwicklung der Gefangenenraten in 18 europäischen Ländern, 1983 – 2002: ein Ausdruck für neue Straflust? In: Lautmann, R., Klimke, D. (Hrsg.): *Kriminologisches Journal*, 8. Beiheft „Punitivität“, S. 193-202.
- von Hofer, H., Marvin, R.* (2001): Sweden. In: van Zyl Smit, D., Dünkel, F. (Hrsg.): *Imprisonment Today and Tomorrow – International Perspectives on Prisoners’ Rights and Prison Conditions*. 2. Aufl., Deventer: Kluwer, S. 634-652.
- Wacquant, L.* (2009): *Bestrafung der Armen. Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit*. Opladen & Farmington Hills, MI: Verlag Barbara Budrich.
- Wade, M., Jehle, J.-M.* (2008) (Hrsg.): *Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe*. *European Journal on Criminal Policy and Research* 14 (Special Issue Nr. 2-3).
- Windzio, M., Simonson, J., Pfeiffer, C., Kleimann, M.* (2007): *Kriminalitätswahrnehmung und Punitivität in der Bevölkerung - Welche Rolle spielen die Massenmedien? Ergebnisse der Befragungen zu Kriminalitätswahrnehmung und Strafeinstellungen 2004 und 2006*. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen (Forschungsbericht Nr. 103). Online unter [www.kfn.de](http://www.kfn.de) (zuletzt abgerufen am 2.12.2009).
- Zimring, F. E., Hawkins, G.* (1993): *The scale of imprisonment*. Chicago, London: The University of Chicago Press.

## Autorenverzeichnis

*Miranda Boone* ist seit 2003 Professorin für Strafrecht und Kriminologie am Willem-Pompe Institut für Strafrecht und Kriminologie der Universität Utrecht (Niederlande), an der sie seit 1994 arbeitet. Nach dem Abschluss ihres juristischen Studiums 1992 wirkte sie zwei Jahre im Niederländischen Justizministerium (WODC) an einem Forschungsprojekt zu umfangreichen Betrugsfällen mit. Ihre Dissertation befasste sich mit ambulanten Sanktionen; später publizierte sie vorrangig zum Sanktionen- und Strafzumessungsrecht, dem Strafvollzugssystem und zur Bewährungshilfe. Kürzlich erschien von ihr ein zu Ehren von *Frank Bovenkerk* herausgegebenes Buch über den Strafvollzug an Terroristen (Er zitten hier alleen moslims, 2009). Sie war auch beteiligt an einer Replikationsstudie (nach *Rijksen*) zur Einstellung von Gefangenen (Meningen van Gedetineerden: 50 jaar later, 2008); veröffentlichte einen Forschungsbericht zur Mitwirkung der Richter an der effektiven Vollstreckung von Sanktionen (De tenuitvoerlegging: rechterlijk maatwerk?, 2008) und gab zusammen mit *Martin Moerings* ein Buch zur Entwicklung des niederländischen Strafvollzugs heraus (Dutch Prisons, 2007).

*Michael Cavadino* ist seit 2006 Professor an der University of Central Lancashire (UK); zuvor war er (1978-2006) Professor an der University of Sheffield. Neben seinen zahlreichen Veröffentlichungen zum Strafvollzug und dem Bereich des Rechts psychisch Kranker ist er vor allem Ko-Autor (zusammen mit James Dignan) des führenden Lehrbuchs zum Sanktionenrecht (The Penal System: An Introduction. 4. Auflage, 2007) und, zusammen mit James Dignan und anderen, Ko-Autor einer Monographie zum internationalen Vergleich von Strafrechtssystemen (Penal Systems: A Comparative Approach, 2006).

*José Cid* ist Dozent für Strafrecht und Kriminologie an der Universitat Autònoma de Barcelona (Spanien). Er war visiting scholar der Universität von Bologna (Italien), der London School of Economics (UK) und des Institute of Criminology, University of Cambridge (UK). Sein Hauptforschungsinteresse gilt der richterlichen Entscheidungsfindung bei der Strafzumessung, der Wirksamkeit von ambulanten Sanktionen, den Gründen für das Ansteigen von Gefangenenraten und dem Institut der Strafaussetzung zur Bewährung. Forschungsergebnisse sind veröffentlicht in *Punishment & Society* (2005), *Probation Journal* (2005) und dem *European Journal of Criminology* (2009). Kürzlich ist sein Buch über die richterliche Strafzumessung bei der Auswahl von ambulanten versus freiheitsentziehenden Sanktionen erschienen (La elección del castigo. Suspensión de la pena o probation versus prisión, 2010). Derzeit führt er eine qualitative Forschung

zum Abbruch krimineller Karrieren („prisoners desistance after release from prison“) von Gefangenen nach ihrer Haftentlassung durch.

*Pascal Décarpes* war wiss. Mitarbeiter am Lehrstuhl für Kriminologie in Greifswald und arbeitet seit Juni 2010 als Kriminologe beim Kriminologischen Dienst des Landes Hessen in Wiesbaden. Sein Forschungsinteresse gilt unter anderem dem Strafvollzug im europäischen Vergleich. Er ist Vorstandsmitglied der französischen Gesellschaft für Kriminologie.

*James Dignan* war bis 2009 Professor für Vergleichende Kriminologie und Strafrechtswissenschaft an der University of Leeds (UK), zuvor war er Professor für Kriminologie und Restorative Justice an der University of Sheffield (UK). Er hat umfassend zur englischen und vergleichend zur internationalen Kriminalpolitik und zum Jugendstrafrecht geforscht und publiziert. Er ist darüber hinaus ein international anerkannter Experte im Bereich der „restorative justice“. Unter seinen zahlreichen Veröffentlichungen finden sich: „Understanding Victims and Restorative Justice“ (2005), sowie, zusammen mit *Michael Cavadino*, das führende Lehrbuch zum Sanktionenrecht (The Penal System: An Introduction. 4. Auflage, 2007) und, zusammen mit *Michael Cavadino* und anderen, eine Monographie zum internationalen Vergleich von Strafrechtssystemen (Penal Systems: A Comparative Approach, 2006).

*Andrea Di Nicola* erwarb einen Dokortitel in Kriminologie der Universität Bari-Trento (Italien) und ist Assistenzprofessor für Soziologie abweichenden Verhaltens an der juristischen Fakultät der Universität Trento, wo er Kriminologie und angewandte Kriminologie lehrt. Seine Forschung beschäftigt sich vorwiegend mit Wirtschaftskriminalität (einschließlich Verbrechen gegen Wirtschaftsunternehmen und Cyber-Crime), Organisierter Kriminalität, städtischer Sicherheit und damit verbundenen Präventionsstrategien. Sein Forschungsinteresse richtet sich daneben auf den Zusammenhang von Migration und Kriminalität, auch auf internationaler Ebene. Zu diesen Themen hat er verschiedene internationale Forschungsprojekte durchgeführt und umfassend national und international publiziert.

*Frieder Dünkel* ist seit 1992 Professor am Lehrstuhl für Kriminologie der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald. 1979-92 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg i. Br., Forschungsgruppe Kriminologie (bei Prof. Dr. Günther Kaiser). Seine Forschungsschwerpunkte in Greifswald betreffen den Strafvollzug und das Jugendstrafrecht im internationalen Vergleich, strafrechtliche Sanktionen, Jugendkriminalität, Kriminalprävention, Kriminalpolitik, Alkohol und Kriminalität, Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit, Ausländer im Strafvollzug, Frauenstrafvollzug, Jugendstrafvollzug etc. Er hat mehrere international vergleichende empirische Projekte in diesen Bereichen organisiert. 1994-2008 wurden Tempus-Projekte

---

zur Reform der Juristenausbildung mit verschiedenen sibirischen Universitäten (Krasnojarsk, Irkutsk, Tomsk etc.) durchgeführt. Er hat 35 Partnerschaften im Rahmen des Sokrates/Erasmus-Programms der EU aufgebaut und Gastprofessuren und Vorlesungen in Pau/Bayonne/F, Agen/F, Nottingham/UK, Krasnojarsk/Russland und Bern/CH wahrgenommen. In langjähriger Zusammenarbeit mit dem Europarat war er vor allem in mittel- und osteuropäischen Ländern tätig. 2006-2008 war er als Experte des Europarats an der Vorbereitung der *European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions and Measures*“ (2008) beteiligt. Seit 2006 leitet er das Master-Weiterbildungs-Programm „Kriminologie und Strafrechtspflege“ an der Universität Greifswald (siehe hierzu <http://jura.uni-greifswald.de/duenkel>).

*Carsten Gericke* ist Rechtsanwalt in Hamburg. Bis 2008 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Kriminalwissenschaften der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg (Abteilung Kriminologie).

*Hanns von Hofer* ist Professor für Kriminologie am Institut für Kriminologie der Universität Stockholm. Seine Hauptforschungsinteressen liegen in der vergleichenden Kriminologie und bei historischen Analysen der Kriminalität und der Strafverfolgung bzw. Strafzumessung sowie des Sanktionensystems.

*Andrejs Judins* ist seit 2003 leitender Wissenschaftler und Strafrechtsexperte am Centre for Public Policy Providus in Riga (Lettland). Zwischen 1993 und 2009 war er außerdem Dozent an der Rigaer Polizeihochschule. Seine Forschungsinteressen beziehen sich auf die Bereiche Sanktionenrecht und Strafzumessung, Kriminalpolitik, Jugendstrafrecht, Hasskriminalität und Sicherungsmaßnahmen im Strafverfahren. Er ist Autor von mehr als 80 Publikationen.

*Susanne Karstedt* hat seit September 2009 den Lehrstuhl für Kriminologie und Strafrecht am Centre for Criminal Justice Studies, School of Law, University of Leeds (UK) inne. Sie hat umfassend im Bereich der Internationalen und Vergleichenden Kriminologie geforscht und publiziert, hier sind insbesondere kultur- und länderübergreifende Arbeiten zur Gewalt, Korruption und Kriminalität der Mittelschicht sowie Arbeiten zur Strafrechtsvergleichung, unter anderem zur strafrechtlichen Sanktionierung und zu staatlicher Gewalt, zu nennen. Derzeit konzentriert sich ihre Forschung auf die Rolle von demokratischen Werten und Institutionen, ein Buch zu „Democracy, Crime and Justice“ wird 2011 erscheinen. Weitere Forschungsinteressen sind Emotionen, Kriminalität und Gerechtigkeit. Hierzu wird ein zusammen mit *Ian Loader* und *Heather Strang* herausgegebenes Buch im Herbst 2010 erscheinen. Ihr langjähriges Interesse gilt außerdem der *transitional justice*, zuletzt vor allem der Prävention von Völkermord und ähnlichen Verbrechen. Sie wurde mit dem *Christa-Hoffmann-Riehm*-Preis für rechtssoziologische Studien (Deutsche Vereinigung für Rechts-



soziologie, 2005) und dem *Sellin-Glueck-Award* der American Society of Criminology (2007) ausgezeichnet.

*Krzysztof Krajewski* ist Professor für Kriminologie und Direktor des Institutes für Kriminologie an der Jagiellonen-Universität Kraków (Polen). Er schloss 1976 sein juristisches und 1985 sein soziologisches Studium an der Jagiellonen-Universität ab. Seinen Dokortitel erlangte er dort 1985, seine Habilitation schloss sich im Jahr 1995 an. Zwischen 2005 und 2009 war er Präsident der European Society of Criminology. Seit 2007 ist er Mitglied des wissenschaftlichen Beirates der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogenabhängigkeit in Lissabon. Seine Hauptforschungsinteressen schließen Drogenkriminalität, Gewaltkriminalität, Verbrechenstheorie und soziale Wahrnehmung von Kriminalität ebenso ein wie allgemeine Fragen zu den kriminologischen Theorien und der Kriminalpolitik.

*Tapio Lappi-Seppälä* ist seit 1995 Direktor des Nationalen Forschungsinstitutes für Rechtspolitik in Helsinki, Finnland. Er erwarb seinen juristischen Dokortitel 1987. Seine Laufbahn als leitender Berater in strafrechtlichen Gesetzgebungsfragen umfasst die Mitgliedschaft in der „Task Force“ zur Vorbereitung der Strafrechtsreform, den Vorsitz der Arbeitsgruppe für den Entwurf des Allgemeinen Teils des Strafgesetzbuchs, die Mitgliedschaft im Komitee zum Entwurf des neuen Strafvollzugsgesetzes und den stellvertretenden Vorsitz des Komitees zur Vorbereitung des Sanktionensystems für jugendliche Straftäter. Er ist aktiv an der internationalen Zusammenarbeit des Skandinavischen Forschungsrats für Kriminologie, des Europarates, der International Penal and Penitentiary Foundation (Vizepräsident seit 2005) und der European Society of Criminology (Mitglied des Beirates seit 2008) beteiligt. Seine Forschungsbereiche und -interessen liegen in den Bereichen der Kriminologie und Kriminalpolitik, Strafzumessungsfragen und Sanktionensystemen sowie Straftheorien. Seine Publikationen umfassen Monographien zu langfristigen Veränderungen des Strafrechtssystems (1982), Strafzumessung – Theorie und allgemeiner Teil (1987), Strafrechtlichen Sanktionen (2000), Kriminologie und Kriminalpolitik (2006), Forschungsberichte zu Fragen der Strafzumessungspraxis und Strafpolitik sowie zahlreiche Artikel und Buchbeiträge in Zeitschriften und Sammelbänden in Finnland und dem Ausland.

*Elena Larrauri* ist Professorin für Strafrecht und Kriminologie an der Pompeu Fabra Universität Barcelona (Spanien). Sie ist Direktorin des Studienganges für Kriminologie und des Masterstudienganges in Kriminologie und Strafrechtspflege. Ihre Lehr- und Forschungsschwerpunkte liegen derzeit im Bereich der Kriminalpolitik, des Gender-Aspekts im Strafrecht, der ambulanten Sanktionen und der kriminologischen Theorien. Zahlreiche Auslandsaufenthalte (darunter als Fulbright-Stipendiatin in Santa Barbara und als Humboldt Stipendiatin in Frankfurt) belegen ihre internationale

---

Ausrichtung. 2007-2010 war sie Präsidentin der European Society of Criminology.

*Anna Markina* ist Soziologin und Dozentin am Institut für Öffentliches Recht der juristischen Fakultät der Universität von Tartu, Estland. Ihre Forschung befasste sich mit Organisierter Kriminalität und in jüngerer Zeit mit der Jugendkriminalität. Ihre aktuelle Forschung konzentriert sich auf Fragen des Menschenhandels. Sie ist darüber hinaus am Forschungskonsortium der International Self-Report Delinquency-Studie beteiligt.

*Elena Mattevi* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin und Dozentin am Lehrstuhl für Strafrecht der Juristischen Fakultät der Universität Trento (Italien). Sie lehrt Strafrecht an der Soziologischen Fakultät der Universität Trento und ist darüber hinaus als Rechtsanwältin tätig. Ihre Forschungsinteressen umfassen restorative justice, Strafsanktionen und das Jugend(straf)recht.

*Martin Moerings* ist Professor für Strafvollzugswissenschaft (Pönologie) in der Abteilung für Kriminologie und Pönologie der Universität Leiden (Niederlande). Er ist Teilzeitrichter am Strafgericht in Arnhem und Vorsitzender der Strafvollzugsabteilung des Rates für Strafanwendung und Jugendschutz.

*Christine Morgenstern* ist seit 1994 wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Kriminologie (Prof. Dr. Frieder Dünkel) der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald. Ihre Forschungsinteressen liegen im Bereich des Sanktionenrechts, der Menschenrechte im Strafvollzug, und Fragestellungen in Bezug auf Ausländer im Strafverfahren und im Strafvollzug (jeweils mit rechtsvergleichendem Schwerpunkt). Ihren Dokortitel erwarb sie 2002 mit einer Arbeit zu internationalen menschenrechtlichen Standards zu ambulanten Sanktionen. Ihre aktuelle Forschung befasst sich mit dem Untersuchungshaftrecht und der Untersuchungshaftpraxis in Europa.

*Ferenc Nagy* ist seit 1995 Professor am Lehrstuhl für Strafrecht und Strafverfahrensrecht der Universität Szeged (Ungarn). Er lehrt materielles Strafrecht, vor allem Strafrecht Allgemeiner Teil. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich des materiellen Strafrechts (Sanktionen), der Kriminalpolitik, des Strafvollzugs (mit rechtsvergleichendem Schwerpunkt). Seine Veröffentlichungen umfassen ca. 200 Bücher, Buchbeiträge und Artikel.

*Dragan Petrovec* schloss sein juristisches Studium 1975 in Ljubljana (Slowenien) ab. 1977 absolvierte er das Anwaltsexamen und arbeitete danach in der Strafvollzugsabteilung des Justizministeriums. 1983 wechselte er in die Praxis, wo es ihm gelang, eine geschlossene Institution in eine offene Anstalt umzuwandeln. Nebenbei schloss er sein Magisterstudium mit einer Arbeit zu den Grenzen der Behandlungsideologie ab. Seit 1993 arbeitet er am Institut für Kriminologie, wo er auch seinen Dokortitel mit einer Arbeit zu den Strafzwecken erwarb. Seine Hauptforschungsinteressen liegen im Bereich der Straftheorien, der Behandlungsphilosophie und -praxis, in

der Kriminalpolitik und Viktimologie. Er lehrt Pönologie in Postgraduierten-Studiengängen an der Juristischen Fakultät, am Institut für Strafrecht und Sicherheit und an der Soziologischen Fakultät. Unter seinen Veröffentlichungen sind die Monographien „Kazen brez zločina“, („Strafe ohne Verbrechen“, 1998); *Violence in the Media* (2003); „Kult žrtve“ („Der Kult um das Opfer“, 2006). Aktuelle Forschungsberichte unter seiner Leitung umfassen zum Beispiel die Titel „Idee und Realität der Sozio-therapeutischen Orientierung“ (1999) und „The Impact of Social Changes on the Implementation of Penal Sanctions“ (2004).

*Lorenzo Picotti* ist seit 2004 Inhaber des Lehrstuhls für Strafrecht, Wirtschaftsrecht und Computerstrafrecht an der Rechtswissenschaftlichen Fakultät (<http://www.giurisprudenza.univr.it>) der Universität Verona (Italien), zuvor war er Lehrstuhlinhaber in Trento (Italien). Er ist Koordinator des Promotionsstudienganges „Diritto de economia dell'impresa. Discipline interne e internazionali“ (Unternehmensrecht und Wirtschaft. Nationale und Internationale Regelungen). Daneben ist er Generalsekretär der italienischen Sektion der „Association Internationale de Droit Pénal“, sowie Mitglied von deren internationalem wissenschaftlichen Komitee. Seine Hauptforschungsinteressen liegen bei strafrechtlichen Themen in der Perspektive der Globalisierung (Cybercrime, Strafrecht und Europäische Union) sowie beim Jugendstrafrecht und Sanktionenrecht (<http://www.dsg.univr.it/?ent=persona&lang=it&id=662>).

*Arno Pilgram* ist seit 1972 wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Rechts- und Kriminalsoziologie (IRKS) in Wien, seit 1993 war er stellvertretender Leiter, zwischen 2000 und 2004 Leiter des IRKS.

Er ist Mitbegründer (1980) und Geschäftsführer (1984-1991) des Verlags für Gesellschaftskritik, Wien. Seit 1980 ist er im Vorstand des Vereins für Bewährungshilfe und soziale Arbeit, seit 1990 stellvertretender Vorsitzender. 1993-2005 war er Mitherausgeber des „Jahrbuchs für Rechts- und Kriminalsoziologie“ (im Nomos-Verlag), seit 2005 ist er Mitherausgeber der „Schriften für Rechts- und Kriminalsoziologie“ (LIT-Verlag). Seit 2005 ist er auch Mitglied des Vorstandes der Gesellschaft für Interdisziplinäre Wissenschaftliche Kriminologie (GIWK).

*Angelika Pitsela* ist Professorin für Kriminologie und Pönologie der Juristischen Fakultät der Aristoteles Universität Thessaloniki (Griechenland). Sie lehrt Kriminologie, Jugend(straf)recht, Pönologie, und Wirtschaftsstrafrecht im juristischen Grundstudium und in verschiedenen Master-Programmen.

*Gintautas Sakalauskas* ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Kriminologischen Abteilung des Instituts für Recht und Dozent an der Juristischen Fakultät der staatlichen Universität Vilnius (Litauen). Er machte sein juristisches Examen im Jahr 1998. 2003 erwarb er den Titel *Magister Juris* (LL.M.) und 2005 den Dokortitel an der Universität Greifswald.

---

*Alescha Lara Savinsky* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Institut für Kriminalwissenschaften der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg (Abteilung Kriminologie).

*Alenka Šelih* ist Professorin (em.) an der Juristischen Fakultät und leitende Wissenschaftlerin am Institut für Kriminologie der Universität Ljubljana (Slowenien). Sie ist Mitglied der slowenischen Akademie der Wissenschaften und Künste. Ihre Lehr- und Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich des Strafrechts, Jugend(straf)rechts und der Kriminologie. Ihre Veröffentlichungen umfassen mehr als 400 Monographien, Buchbeiträge und Artikel. Sie ist Mitglied diverser internationaler Vereinigungen (darunter der European Society of Criminology) und Expertin für den Europarat.

*Sonja Snacken* ist Professorin für Kriminologie, Pönologie und Rechtssoziologie an der Freien Universität Brüssel (Belgien). Derzeit (2006-2011) bekleidet sie dort die Position der „leitenden Wissenschaftlerin“. Ihre Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich des Sanktionenrechts und der Vollstreckung von freiheitsentziehenden und ambulanten Sanktionen in Belgien und Europa. Sie ist Mitglied diverser internationaler Netzwerke (englisch- und französischsprachig), war Präsidentin der European Society of Criminology (2004-2005) und arbeitet seit 1994 als Expertin für das Europäische Anti-Folter-Komitee (CPT). Seit 2001 ist sie Mitglied des *Council for Penological Cooperation* des Europarates, seit 2006 dessen Vorsitzende. Auf nationaler Ebene war sie Mitglied der Entwurfskommission für das erste belgische Strafvollzugsgesetz (2005) und Vorsitzende der Entwurfskommission für das „Gesetz über die externe Rechtsposition von Gefangenen“ (2006).

*Jaam Sootak* ist Professor für Strafrecht an der Universität in Tartu, Estland, wo er Straf- und Sanktionenrecht lehrt. Sein Hauptforschungsinteresse richtet sich auf die Strafrechtsreformen in Estland.

*Barbara Stańdo-Kawecka* ist Leiterin der Abteilung für Pönitentiares Recht des Instituts für Kriminologie der Jagiellonen Universität Krakau (Polen). Sie hat einen Abschluss in Sonderpädagogik (1981) und Jura (1984). Ihren Dokortitel in Kriminologie erwarb sie 1992, ihre strafrechtliche Habilitation schloss sie 2008 ab. Ihre Forschungsinteressen und jüngere Publikationen beziehen sich auf Kriminalpolitik, Jugend(straf)recht, Gefängnisssysteme und Menschenrechte im Strafvollzug.

*Barbara Vettori* (M.Sc. in Kriminologie und Strafrecht, Cardiff University, UK) erwarb ihren Dokortitel in Kriminologie an der Universität Trento (Italien). Sie ist Assistenzprofessorin für Soziologie abweichenden Verhaltens an der Fakultät für Soziologie der Katholischen Universität Mailand (Italien), wo sie Kriminalstatistik und Kriminologische Forschungsmethoden lehrt. Ihre Forschung befasst sich schwerpunktmäßig mit Organisierter Kriminalität und Wirtschaftsverbrechen, sowohl im Hinblick auf die Ana-

lyse des Phänomens als auch im Hinblick auf die Bewertung der Kriminalpolitik und mit besonderer Berücksichtigung des Verfalls von rechtswidrig erlangtem Vermögen und den Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche. Zu diesen Themen hat sie verschiedene internationale Forschungsprojekte durchgeführt und umfassend national und international publiziert.

*Bernhard Villmow* hat seit 1979 den Lehrstuhl für Kriminologie im Institut für Kriminalwissenschaften der Fakultät für Rechtswissenschaft der Universität Hamburg inne. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen die Bereiche Kriminalstatistik und Dunkelfeld, Jugendkriminalität, Ausländerkriminalität, Viktimologie und Sanktionsforschung.

*Dirk van Zyl Smit* ist Professor für Vergleichendes und Internationales Strafrecht an der Universität von Nottingham (UK). Bis Ende 2005 war er Professor für Kriminologie an der Universität von Kapstadt (Südafrika). Seinen Dokortitel erwarb er an der Universität von Edinburgh (UK) und erhielt die 2009 die Ehrendoktorwürde von der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald. Er war als Berater bei der Strafvollzugsgesetzgebung für die Regierungen von Südafrika, Malawi und Bosnien-Herzegowina tätig; außerdem als Experte des Europarates bei der Abfassung der 2006 neu gefassten Europäischen Strafvollzugsgrundsätze sowie der 2008 verabschiedeten *European Rules for Juvenile Offenders Subject to Sanctions or Measures*. Außerdem erarbeitete er im Auftrag des *United Nations Office for Drugs and Crime* Handbücher zu Alternativen zur Freiheitsstrafe und zur Überstellung von Strafgefangenen. Seine Veröffentlichungen umfassen u. a. „Release from Prison“ (zusammen mit *Nicola Padfield* und *Frieder Düinkel*, 2010), „Principles of European Prison Law and Policy: Penology and Human Rights“ (mit *Sonja Snacken*, 2009) sowie „Taking Life Imprisonment Seriously in National and International Law“ (2002).

# Reihenübersicht

## Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie

Hrsg. von Prof. Dr. Frieder Dünkel,

Lehrstuhl für Kriminologie an der Ernst-Moritz-Arndt-Universität Greifswald

Bisher erschienen:

### Band 1

Dünkel, Frieder: Empirische Forschung im Strafvollzug. Bestandsaufnahme und Perspektiven. Bonn 1996. ISBN 978-3-927066-96-0. 10,00 €

### Band 2

Dünkel, Frieder; van Kalmthout, Anton; Schüler-Springorum, Horst (Hrsg.): Entwicklungstendenzen und Reformstrategien im Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich. Mönchengladbach 1997. ISBN 978-3-930982-20-2. 35,50 €

### Band 3

Gescher, Norbert: Boot Camp-Programme in den USA. Ein Fallbeispiel zum Formenwandel in der amerikanischen Kriminalpolitik. Mönchengladbach 1998. ISBN 978-3-930982-30-1. 25,00 €

### Band 4

Steffens, Rainer: Wiedergutmachung und Täter-Opfer-Ausgleich im Jugend- und Erwachsenenstrafrecht in den neuen Bundesländern. Mönchengladbach 1999. ISBN 978-3-930982-34-9. 32,50 €

### Band 5

Koeppel, Thordis: Kontrolle des Strafvollzuges. Individueller Rechtsschutz und generelle Aufsicht. Ein Rechtsvergleich. Mönchengladbach 1999. ISBN 978-3-930982-35-6. 23,00 €

### Band 6

Dünkel, Frieder; Geng, Bernd (Hrsg.): Rechtsextremismus und Fremdenfeindlichkeit. Bestandsaufnahme und Interventionsstrategien. Mönchengladbach 1999. ISBN 978-3-930982-49-3. 23,00 €

### Band 7

Tiffer-Sotomayor, Carlos: Jugendstrafrecht in Lateinamerika unter besonderer Berücksichtigung von Costa Rica. Mönchengladbach 2000. ISBN 978-3-930982-36-3. 35,50 €

### Band 8

Skepenat, Marcus: Jugendliche und Heranwachsende als Tatverdächtige und Opfer von Gewalt. Eine vergleichende Analyse jugendlicher Gewaltkriminalität in Mecklenburg-Vorpommern anhand der Polizeilichen Kriminalstatistik unter besonderer Berücksichtigung tatsituativer Aspekte. Mönchengladbach 2000. ISBN 978-3-930982-56-1. 25,00 €

### Band 9

Pergataia, Anna: Jugendstrafrecht in Russland und den baltischen Staaten. Mönchengladbach 2001. ISBN 978-3-930982-50-1. 24,50 €

### Band 10

Kröplin, Mathias: Die Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht in Deutschland im Jahr 1997. Ein Bundesländervergleich. Mönchengladbach 2002. ISBN 978-3-930982-74-5. 27,00 €

### Band 11

Morgenstern, Christine: Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen. Mönchengladbach 2002. ISBN 978-3-930982-76-9. 32,00 €

### Band 12

Kunkat, Angela: Junge Mehrfachauffällige und Mehrfachtäter in Mecklenburg-Vorpommern. Eine empirische Analyse. Mönchengladbach 2002. ISBN 978-3-930982-79-0. 39,50 €

**Band 13**

Schwerin-Witkowski, Kathleen: Entwicklung der ambulanten Maßnahmen nach dem JGG in Mecklenburg-Vorpommern. Mönchengladbach 2003. ISBN 978-3-930982-75-2. 20,00 €

**Band 14**

Dünkel, Frieder; Geng, Bernd (Hrsg.): Jugendgewalt und Kriminalprävention. Empirische Befunde zu Gewalterfahrungen von Jugendlichen in Greifswald und Usedom/Vorpommern und ihre Auswirkungen für die Kriminalprävention. Mönchengladbach 2003. ISBN 978-3-930982-95-0. 20,00 €

**Band 15**

Dünkel, Frieder; Drenkhahn, Kirstin (Hrsg.): Youth violence: new patterns and local responses – Experiences in East and West. Conference of the International Association for Research into Juvenile Criminology. Violence juvénile: nouvelles formes et stratégies locales – Expériences à l'Est et à l'Ouest. Conférence de l'Association Internationale pour la Recherche en Criminologie Juvénile. Mönchengladbach 2003. ISBN 978-3-930982-81-3. 43,00 €

**Band 16**

Kunz, Christoph: Auswirkungen von Freiheitsentzug in einer Zeit des Umbruchs. Zugleich eine Bestandsaufnahme des Männererwachsenenvollzugs in Mecklenburg-Vorpommern und in der JVA Brandenburg/Havel in den ersten Jahren nach der Wiedervereinigung. Mönchengladbach 2003. ISBN 978-3-930982-89-9. 43,00 €

**Band 17**

Glitsch, Edzard: Alkoholkonsum und Straßenverkehrsdelinquenz. Eine Anwendung der Theorie des geplanten Verhaltens auf das Problem des Fahrens unter Alkohol unter besonderer Berücksichtigung des Einflusses von verminderter Selbstkontrolle. Mönchengladbach 2003. ISBN 978-3-930982-97-4. 29,00 €

**Band 18**

Stump, Brigitte: „Adult time for adult crime“ – Jugendliche zwischen Jugend- und Erwachsenenstrafrecht. Eine rechtshistorische und rechtsvergleichende Untersuchung zur Sanktionierung junger Straftäter. Mönchengladbach 2003. ISBN 978-3-930982-98-1. 32,00 €

**Band 19**

Wenzel, Frank: Die Anrechnung vorläufiger Freiheitsentziehungen auf strafrechtliche Rechtsfolgen. Mönchengladbach 2004. ISBN 978-3-930982-99-8. 39,00 €

**Band 20**

Fleck, Volker: Neue Verwaltungssteuerung und gesetzliche Regelung des Jugendstrafvollzuges. Mönchengladbach 2004. ISBN 978-3-936999-00-6. 32,00 €

**Band 21**

Ludwig, Heike; Kräupl, Günther: Viktimisierung, Sanktionen und Strafverfolgung. Jenaer Kriminalitätsbefragung über ein Jahrzehnt gesellschaftlicher Transformation. Mönchengladbach 2005. ISBN 978-3-936999-08-2. 28,00 €

**Band 22**

Fritsche, Mareike: Vollzugslockerungen und bedingte Entlassung im deutschen und französischen Strafvollzug. Mönchengladbach 2005. ISBN 978-3-936999-11-2. 34,00 €

**Band 23**

Dünkel, Frieder; Scheel, Jens: Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit: das Projekt „Ausweg“ in Mecklenburg-Vorpommern. Mönchengladbach 2006. ISBN 978-3-936999-10-5. 23,00 €

**Band 24**

Sakalauskas, Gintautas: Strafvollzug in Litauen. Kriminalpolitische Hintergründe, rechtliche Regelungen, Reformen, Praxis und Perspektiven. Mönchengladbach 2006.  
ISBN 978-3-936999-19-8. 39,00 €

**Band 25**

Drenkhahn, Kirstin: Sozialtherapeutischer Strafvollzug in Deutschland. Mönchengladbach 2007.  
ISBN 978-3-936999-18-1. 32,00 €

**Band 26**

Pruin, Ineke Regina: Die Heranwachsendenregelung im deutschen Jugendstrafrecht. Jugendkriminalologische, entwicklungspsychologische, jugendsoziologische und rechtsvergleichende Aspekte. Mönchengladbach 2007. ISBN 978-3-936999-31-0. 32,00 €

**Band 27**

Lang, Sabine: Die Entwicklung des Jugendstrafvollzugs in Mecklenburg-Vorpommern in den 90er Jahren. Eine Dokumentation der Aufbausituation des Jugendstrafvollzugs sowie eine Rückfallanalyse nach Entlassung aus dem Jugendstrafvollzug. Mönchengladbach 2007. ISBN 978-3-936999-34-1. 30,00 €

**Band 28**

Zolondek, Juliane: Lebens- und Haftbedingungen im deutschen und europäischen Frauenstrafvollzug. Mönchengladbach 2007. ISBN 978-3-936999-36-5. 34,00 €

**Band 29**

Dünel, Frieder; Gebauer, Dirk; Geng, Bernd; Kestermann, Claudia: Mare-Balticum-Youth-Survey – Gewalterfahrungen von Jugendlichen im Ostseeraum. Mönchengladbach 2007.  
ISBN 978-3-936999-38-9. 30,00 €

**Band 30**

Kowalzyck, Markus: Untersuchungshaft, Untersuchungshaftvermeidung und geschlossene Unterbringung bei Jugendlichen und Heranwachsenden in Mecklenburg-Vorpommern. Mönchengladbach 2008.  
ISBN 978-3-936999-41-9. 34,00 €

**Band 31**

Dünel, Frieder; Gebauer, Dirk; Geng, Bernd: Jugendgewalt und Möglichkeiten der Prävention. Gewalterfahrungen, Risikofaktoren und gesellschaftliche Orientierungen von Jugendlichen in der Hansestadt Greifswald und auf der Insel Usedom. Ergebnisse einer Langzeitstudie 1998 bis 2006. Mönchengladbach 2008. ISBN 978-3-936999-48-8. 44,00 €

**Band 32**

Rieckhof, Susanne: Strafvollzug in Russland. Vom GULag zum rechtsstaatlichen Resozialisierungsvollzug? Mönchengladbach 2008. ISBN 978-3-936999-55-6. 36,00 €

**Band 33**

Dünel, Frieder; Drenkhahn, Kirstin; Morgenstern, Christine (Hrsg.): Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle. Mönchengladbach 2008.  
ISBN 978-3-936999-59-4. 29,00 €

**Band 34**

Hillebrand, Johannes: Organisation und Ausgestaltung der Gefangenenarbeit in Deutschland. Mönchengladbach 2009.  
ISBN 978-3-936999-58-7. 29,00 €

**Band 35**

Hannuschka, Elke: Kommunale Kriminalprävention in Mecklenburg-Vorpommern. Eine empirische Untersuchung der Präventionsgremien. Mönchengladbach 2009.  
ISBN 978-3-936999-68-6. 29,00 €



**Band 36/1**

Düinkel, Frieder; Grzywa, Joanna; Horsfield, Philip; Pruin, Ineke (Eds.): Juvenile Justice Systems in Europe – Current Situation and Reform Developments. Vol. 1. Mönchengladbach 2010.  
ISBN 978-3-936999-53-2. 45,00 €

**Band 36/2**

Düinkel, Frieder; Grzywa, Joanna; Horsfield, Philip; Pruin, Ineke (Eds.): Juvenile Justice Systems in Europe – Current Situation and Reform Developments. Vol. 2. Mönchengladbach 2010.  
ISBN 978-3-936999-54-9. 44,00 €

**Band 36/3**

Düinkel, Frieder; Grzywa, Joanna; Horsfield, Philip; Pruin, Ineke (Eds.): Juvenile Justice Systems in Europe – Current Situation and Reform Developments. Vol. 3. Mönchengladbach 2010.  
ISBN 978-3-936999-74-7. 38,00 €

**Band 36/4**

Düinkel, Frieder; Grzywa, Joanna; Horsfield, Philip; Pruin, Ineke (Eds.): Juvenile Justice Systems in Europe – Current Situation and Reform Developments. Vol. 4. Mönchengladbach 2010.  
ISBN 978-3-936999-75-4. 32,00 €

**Band 36/1 bis 4 (Gesamtwerk)**

Düinkel, Frieder; Grzywa, Joanna; Horsfield, Philip; Pruin, Ineke (Eds.): Juvenile Justice Systems in Europe – Current Situation and Reform Developments. Vol. 1-4. Mönchengladbach 2010.  
ISBN 978-3-936999-52-5. 129,00 €

**Band 37/1**

Düinkel, Frieder; Lappi-Seppälä, Tapio; Morgenstern, Christine; van Zyl Smit, Dirk (Hrsg.): Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich. Bd.1. Mönchengladbach 2010.  
ISBN 978-3-936999-76-1. 45,00 €

**Band 37/2**

Düinkel, Frieder; Lappi-Seppälä, Tapio; Morgenstern, Christine; van Zyl Smit, Dirk (Hrsg.): Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich. Bd.2. Mönchengladbach 2010.  
ISBN 978-3-936999-77-8. 45,00 €

**Band 37/1 bis 2 (Gesamtwerk)**

Düinkel, Frieder; Lappi-Seppälä, Tapio; Morgenstern, Christine; van Zyl Smit, Dirk (Hrsg.): Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich. Bd.1 bis 2. Mönchengladbach 2010.  
ISBN 978-3-936999-73-0. 89,00 €