

# Schriften zum Strafvollzug, Jugendstrafrecht und zur Kriminologie

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

Band 37/1



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

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

Band 1

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 37/1**



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

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

**Band 1**

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

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



## **Teil I:**

### **Einführende Kapitel**



# Einführung

*Frieder Dünkel, Christine Morgenstern*

## 1. Hintergrund

Der vorliegende Band hat eine lange und wechselvolle Geschichte, die 2001 beginnt. Um die Jahrtausendwende waren stetig steigende Gefangenzahlen und die Überfüllung der Gefängnisse in den meisten der in der Studie vertretenen Staaten drängende und viel diskutierte Themen. Sie sind es noch – Schlagzeilen wie „Wegen Überbelegung will Belgien Zellen in den Niederlanden mieten“,<sup>1</sup> „Berlusconi schafft Platz in Gefängnissen: Der italienische Premier will die chronisch überfüllten Haftanstalten leeren – mit rabiaten Methoden“<sup>2</sup> oder „Gefängnisnotstand in Großbritannien: nur noch 21 Plätze frei“<sup>3</sup> belegen dies. Aber es sind neue Töne hinzugekommen. Meldungen wie „Strafgesetze in den Vereinigten Staaten vereinen Rechts und Links, beide Seiten unterstützen Angeklagte in Fällen, die als ‚Überkriminalisierung‘ betrachtet werden.“<sup>4</sup> oder „Massenfrelassung von Häftlingen in Kalifornien geplant: Um zu sparen und aufgrund eines Gerichtsurteils will Kalifornien Zehntausende von Häftlingen entlassen.“<sup>5</sup> deuten zumindest aufkeimendes Problembewusstsein in den Vereinigten Staaten an. Durch Entkriminalisierung von Bagatelldiebstählen und Fahren ohne Fahrerlaubnis in Tschechien im neu gefassten Strafgesetzbuch, das am 1.1.2010 in

- 
- 1 Meldung von *Agence France-Presse* vom 30.9.2010 unter Berufung auf eine Pressemitteilung des belgischen Justizministers *Stefaan de Clerck* von selben Tag.
  - 2 *Basler Zeitung* vom 13.1.2010, <http://bazonline.de> (abgerufen am 24.1.2010).
  - 3 *Süddeutsche Zeitung* vom 22.2.2008, S. 6.
  - 4 „Crime laws in U.S. unite left and right: Both sides are supporting defendants in cases seen as ‘overcriminalisation’“, *International Herald Tribune* vom 25.11.2009, S. 2.
  - 5 Meldung des Nachrichtenportals *heise-online* vom 24.8.2009, <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/30/30972/1.html>; vgl. auch Pressemitteilung des Gouverneurs von Kalifornien vom 19.8.2009, <http://gov.ca.gov/speech/13023/>; beide abgerufen am 22.1.2010.



Kraft trat, sind mehrere hundert Strafgefangene entlassen worden.<sup>6</sup> Auch in Deutschland ist Ungewöhnliches in den Zeitungen zu lesen: Unter der Überschrift „Freie Kapazitäten: Brandenburg bietet Berlin ein Gefängnis an“ wird von sinkenden Inhaftiertenzahlen berichtet; auch aus Baden-Württemberg wird gemeldet: „Gefängnisse im Land kaum ausgelastet.“<sup>7</sup> Die offenbar divergierende Entwicklung innerhalb der westlichen Welt zeigt die Aktualität der Frage nach Gefangenenraten als gesellschaftlichem Problem und als kriminalpolitischem Indikator.

Die im vorliegenden Band enthaltenen Länderberichte und vergleichenden Beiträge dokumentieren die wesentlichen Ergebnisse einer international vergleichenden Studie, die aus der Kooperation verschiedener Wissenschaftler und Institutionen hervorging. Das Kultusministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern hatte im Jahr 2001 einen geisteswissenschaftlichen Wettbewerb zur Förderung interdisziplinärer, auf die Länder des Ostseeraums bezogener Forschung unter dem Stichwort „Mare Balticum“ ausgeschrieben. Mit dem Anliegen, kriminologische und strafrechtliche Aspekte des Sanktionenrechts und der Sanktionspraxis vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Wandlungsprozesse im Ostseeraum näher zu beleuchten, bewarb sich der Lehrstuhl für Kriminologie in Greifswald um die Förderung dreier Teilprojekte: Neben der vergleichenden Betrachtung der Gefangenenraten mit ihren Entstehungsbedingungen ging es um die Gewalterfahrungen von Jugendlichen als Opfer und Täter und die Haftbedingungen im Strafvollzug unter Menschenrechtsaspekten (jeweils mit einem Schwerpunkt auf den Ostseeanrainerstaaten). Der Projektverbund wurde für eine zunächst dreijährige, letztlich aber mehr als vierjährige Förderzeit ausgewählt.<sup>8</sup>

## 2. Forschungsfragen und methodisches Vorgehen

Der hier dokumentierte Projektteil befasst sich mit der Erklärung der im europäischen Vergleich bei der Antragstellung wie heute z. T. extrem unterschiedlichen Gefangenenraten – die Ostseeraum-Perspektive („Mare Balticum“) wurde dabei auf Beispiele aus ganz Europa erweitert. Gefangenenraten als Vergleichsindikator sind dabei als ein besonders deutlich sichtbarer (und aufgrund der in

6 „Hundreds released from Czech Prisons after penal code reform“, [www.earthtimes.org](http://www.earthtimes.org), Meldung vom 1.1.2010, abgerufen am 10.3.2010.

7 Berliner Zeitung vom 21.1.2010, S. 11. bzw. Stuttgarter Nachrichten vom 24.11.2009, online-Ausgabe [www.stuttgarter-nachrichten.de](http://www.stuttgarter-nachrichten.de), abgerufen am 30.11.2009.

8 Vgl. zum „Mare-Balticum-Prison-Survey“, der Studie über die Haftbedingungen im Männererwachsenenvollzug der Ostseeanrainerstaaten *Dünkel* 2007; 2008; 2009; zum „Mare-Balticum-Youth-Survey“, der Schülerbefragung zu Gewalterfahrungen als Opfer und/oder Täter (in Anlehnung an die Befragungen des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen) in Städten in Deutschland, Estland, Finnland, Litauen, Polen und Schweden *Dünkel/Gebauer/Kestermann* 2005; *Dünkel/Gebauer/Geng/Kestermann* 2007.

Europa überall geführten Bestandsstatistiken im Strafvollzug relativ verlässlich dokumentierter) Ausdruck der Kriminalpolitik zu werten: Wie viele Bürger meint ein staatliches Gemeinwesen zur Erhaltung des Rechtsfriedens mit Freiheitsentzug sanktionieren zu müssen, wie oft bzw. mit welcher Intensität nimmt es ihnen ihr Freiheitsrecht? Andere Indikatoren zur vergleichenden Betrachtung von Kriminalpolitik werden daneben diskutiert – die Verurteilenziffern allgemein, die Rate der Personen, die jährlich zu freiheitsentziehenden Sanktionen verurteilt werden (die sog. Inhaftierungsrate), oder die Zahl bzw. Rate aller Personen, die staatlicher Überwachungen im Rahmen strafrechtlicher Sanktionierung ausgesetzt sind (im stationären und ambulanten Bereich, d. h. einschließlich der Unterstellten der Bewährungs- bzw. Straffälligenhilfe, etc.).<sup>9</sup> Strafrechtsdogmatisch orientierte Wissenschaftler diskutieren unter dem Aspekt der „Europäischen Kriminalpolitik“ in erster Linie die Strafgesetzgebung der EU.<sup>10</sup>

Wir sind uns darüber im Klaren, dass auch der Indikator der stichtagsbezogen ermittelten „Gefangenenrate“ im Hinblick auf die Definition, Messgenauigkeit und Vergleichbarkeit einige Probleme aufwirft.<sup>11</sup> So umfasst die Definition zunächst alle Gefangenen, die im Zusammenhang mit dem Kriminaljustizsystem in staatlichen Institutionen inhaftiert sind, namentlich Untersuchungsgefangene und Strafgefangene, seien sie jugendlich oder erwachsen. Probleme tauchen aber auf, wenn es im Vorfeld der Sanktionierung darum geht, ob Inhaftierte in Polizeigewahrsam in der Gefangenenrate enthalten sind (und falls nicht, ob diese Zahl erheblich wäre), ob Abschiebehäftlinge ohne Kriminalstrafe hinzuzählen, ob psychisch kranke Straftäter, die im Rahmen des Gesundheitssystem (zwangsweise) behandelt werden, in die Gesamtzahl der Gefangenen einbezogen sind, und schließlich, inwiefern Jugendliche, die im Rahmen einer Reaktion auf strafbares Verhalten stationär im Bereich der Jugendhilfe untergebracht sind, als „Gefangene“ betrachtet werden.

---

9 Die Tatsache, ob ein Staat die Todesstrafe verhängt; ob er vielleicht sogar Körperstrafen kennt; ob traditionelle, nicht-staatliche Konfliktregelung existiert, die die Reaktion auf Kriminalität dem staatlichen Zugriff entzieht; ob möglicherweise die staatliche Ordnung so schwach ist, dass auf strafwürdiges Verhalten kaum reagiert wird – all dies sind weitere denkbare Indikatoren, die im internationalen Vergleich diskutiert werden (vgl. hierzu auch *Karstedt* in diesem Band), für einen innereuropäischen Vergleich sind sie jedoch aus naheliegenden Gründen wenig geeignet.

10 Als sog. „European Criminal Policy Initiative“, die den „Mangel an Europäischer Kriminalpolitik“ ausdrücklich beklagt, verfasste eine internationale Wissenschaftlergruppe ein „Manifest zur Europäischen Kriminalpolitik“, das sich vor allem auf die strafrechtsrelevanten Aktivitäten der EU und ihren Einfluss auf die nationalen Gesetzgeber bezieht. Weitere Angaben finden sich unter [www.crimpol.eu](http://www.crimpol.eu) (zuletzt abgerufen am 25.1.2010).

11 Vgl. *Aebi/Kuhn* 2000; ferner auch *von Hofer* in diesem Band, *Kapitel 2*.

Naturgemäß hängt die Beantwortung der aufgeworfenen Fragen davon ab, wie ein nationales Kriminaljustizsystem ausgestaltet ist (z. B. im Hinblick auf die Behandlung jugendlicher Straftäter), aber auch von organisatorischen Gegebenheiten – etwa, ob Abschiebehäftlinge im regulären Strafvollzug untergebracht werden können.<sup>12</sup> Die Probleme sind an anderer Stelle diskutiert worden.<sup>13</sup> Die Autoren der beiden am häufigsten gebrauchten vergleichenden statistischen Sammlungen – weltweit das *World Prison Brief* des ICPS<sup>14</sup> und europaweit SPACE<sup>15</sup> – thematisieren sie ebenfalls, sie sollen daher an dieser Stelle nicht erneut aufgegriffen werden. Bei den vergleichenden Betrachtungen ist jedoch, besonders wenn Abweichungen zu nationalen Daten erkennbar sind, auf möglicherweise unterschiedliche Angaben (und Erklärungen hierfür) zu achten.

Gleichwohl werden die Gefangenenraten als Vergleichsindikator inzwischen über Jahrzehnte verwendet,<sup>16</sup> so dass viele Erhebungs- und Definitionsprobleme beseitigt oder zumindest aufgedeckt sind, im zweiten Fall können sie als „technische“ Erklärung für Divergenzen (vgl. von Hofer in diesem Band, Kapitel 2) in die Argumentation auch einbezogen werden.

Die stichtagsbezogenen Gefangenenraten schwankten in den Ländern des Ostseeraums im Jahr 2001 zwischen 55 in Finnland, ca. 60 in den anderen skandinavischen Ländern und mehr als 300 in den baltischen Ländern sowie bis zu 730 in Russland. Ferner war in zahlreichen europäischen Ländern, insbesondere England/Wales, den Niederlanden, Portugal und Spanien, ein teilweise extremer Belegungsanstieg in den 1990er Jahren zu beobachten. Parallel dazu hat die US-amerikanische Entwicklung mit einer Explosion der Gefangenenraten die De-

---

12 Vgl. hierzu zusammenfassend van Kalmthout/Hofstee-van der Meulen/Dünkel 2007, S. 50 ff.

13 Vgl. z. B. Aebi/Kuhn 2000, S. 65.

14 Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE I). Die Statistiken sind online ([http://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/)) seit 2000 erhältlich, das letzte Berichtsjahr ist 2007, vgl. auch Aebi/Delgrande 2007. Zuvor erschien seit 1984 das „Prison Information Bulletin“, hrsg. von Tournier, das ebenfalls schon Gefangenenraten errechnete. Diese Statistik beruht auf Fragebögen, die an die nationalen Justizministerien verschickt werden. Seit Anbeginn wird in den Anmerkungen zu den jeweiligen Tabellen auf Unstimmigkeiten aufmerksam gemacht.

15 *International Centre for Prison Studies*, zusammengestellt von Walmsley, <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>. Der World Prison Brief enthält für die weitaus meisten Staaten der Erde regelmäßig online aktualisierte Daten zur Gefangenzahl und –rate. Die Daten basieren auf statistischen Angaben der nationalen Gefängnisverwaltungen.

16 Vgl. van Zyl Smit/Dünkel 2001 (Erstauflage 1991); Dünkel/Morgenstern 2001 m. w. N.

batte über eine „neue Punitivität“,<sup>17</sup> die „Neue Lust am Strafen“ (*Liedke/Robert* 2004) oder „New Punitiveness“ (*Pratt u. a.* 2005) beflügelt. Nicht zuletzt *Garlands* Analyse der neo-liberalen sozialen Kontrolle in England und den USA („*The culture of control*“, 2001) zeigte tieferliegende gesamtgesellschaftliche Zusammenhänge und deren Auswirkungen auf das Strafrecht und Gefängniswesen auf (vgl. auch die Beiträge bei *Garland* 2001a).

Erste eigene Vorarbeiten (*Dünkel/Snacken* 2000; 2001) versuchten die Interdependenzen zu strukturieren und zeigten auch, dass es offenbar gesellschaftliche Bedingungen bzw. Konstellationen gibt, die nicht zu einer Zunahme der Punitivität in Gesetzgebung und Justiz führen oder sogar eine „reduktionistische“ Kriminalpolitik zulassen. Jedoch war klar, dass das Thema außerordentlich komplex ist und bei Einbeziehung anderer Kulturkreise oder Länder die Antworten auf die Frage nach einer „neuen Bestrafungslust“ differenziert ausfallen müssen. Denn sowohl im Längs- wie Querschnittsvergleich gab und gibt es gegenläufige Entwicklungen. Eine offensichtliche Ausnahme von beobachteten oder vermuteten Verschärfungstendenzen ist Finnland.<sup>18</sup> Dort war ein erheblicher Rückgang der Gefangenenraten zu verzeichnen. Die übrigen skandinavischen Länder weisen seit Jahrzehnten relativ stabile Gefangenenraten auf. Ein Rückgang der Gefangenenraten war auch in Österreich und Deutschland in den 1980er Jahren zu beobachten. Daher lag es nahe, im Rahmen vertiefter und möglichst europaweiter Analysen Erklärungsansätze zu finden.

Anhand sekundärstatistischer Analysen der Polizei- und Strafverfolgungsstatistiken sowie interner Strafvollzugsstatistiken (z. B. zur bedingten Entlassung) sollten in Länderberichten, erstellt von nationalen Experten, die Ursachen für die z. T. außerordentlich großen Unterschiede gefunden werden.<sup>19</sup> Hierbei

---

17 Vgl. das Beiheft 8 des Kriminologischen Journals 2004 und hier insbesondere *Sack* 2004; *von Hofer* 2004.

18 Vgl. i. E. *Lappi-Seppälä* 1998; 2004; 2007 und in diesem Band.

19 Hierbei konnte auf ein seit Jahrzehnten entwickeltes Netzwerk von Strafvollzugsforschern zurückgegriffen werden, das sich auch in den Herausgebern des Sammelbands widerspiegelt. Die Beobachtung, dass sich die empirische, insbesondere universitäre Forschung im Laufe der 1980er Jahre zunehmend aus dem Strafvollzug zurückzog, hat bei einigen Vollzugsforschern anlässlich des Weltkongresses für Kriminologie 1988 in Hamburg eine Gegeninitiative ausgelöst. In der Folge wurden Fragen der Einhaltung von Mindeststandards einer humanen Behandlung sowie der Rechte und Lebensbedingungen von Gefangenen zum Thema mehrerer internationaler Expertenseminare gemacht. 1989 in Freiburg, 1990 in Kazimierz/Polen und 1992 in Prag (seinerzeit noch Tschechoslowakei) wurden Berichte aus jeweils ca. 25 (auch außereuropäischen) Ländern über die Entwicklung des Strafvollzugs allgemein, der Untersuchungshaft und des Untersuchungshaftvollzugs sowie über den Langstrafenvollzug (u. a. bei sog. „gefährlichen“ Gefangenen) erarbeitet, vgl. *van Zyl Smit/Dünkel* 2001 (Erstauflage 1991); *Dünkel/Vagg* 1994; *Dünkel/van Zyl Smit* 1995. Ein weiteres Projekt zum Thema der Gefangenenarbeit wurde 1996/97 durchgeführt, vgl. hierzu *Dünkel/van Zyl Smit* 1998; *van Zyl*

wurde zunächst die strafrechtliche Sanktionsandrohung rechtsvergleichend betrachtet, ferner die tatsächliche Sanktionspraxis der Gerichte, die sich vor allem hinsichtlich der Länge verhängter Freiheitsstrafen (bei vergleichbaren Delikten) unterscheiden kann. Auch der Gebrauch der Untersuchungshaft und der bedingten Entlassung aus dem Strafvollzug können die Gefangenenraten wesentlich beeinflussen. Ferner sollten gesellschaftliche Strukturmerkmale, denen ein Einfluss auf bzw. eine Wechselwirkung mit Gefangenenraten zugeschrieben wird (siehe sogleich unten) in den beteiligten Ländern auf der Aggregatdatenebene verglichen werden. Hierzu gehören z. B. der Anteil von Arbeitslosigkeit, Daten zur relativen Armut, Einkommensungleichheit und andere Variablen zur sozialen Exklusion, Anteile von Ausländern und ethnischen Minderheiten, etc. Die Kriminalpolitik wird außerdem vermutlich nicht unwesentlich von der massenmedialen Verarbeitung der Kriminalität und der eingeschätzten Kriminalitätsfurcht bzw. dem „Sicherheitsempfinden“ der Bevölkerung beeinflusst (vgl. hierzu z. B. *Simon* 2001), so dass auch wissenschaftliche Erkenntnisse hierüber in den Länderberichten analysiert werden sollten. Weitere sozialpsychologische Fragestellungen betreffen unterschiedliche richterliche Sanktionsstile aufgrund kultureller Traditionen und Wertorientierungen, auf die – soweit Erkenntnisse dazu vorlagen – in den Länderberichten ansatzweise eingegangen wurde. Daraus resultierte unter dem etwas sperrigen Projekt-Titel „*Kriminalitätsentwicklung, gesellschaftliche Veränderungen, Massenmedien, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und ihre Auswirkungen auf unterschiedliche Gefangenenraten*“ das nachfolgende Gliederungsschema für die Landesberichte aus den beteiligten Ländern.

1.	Einleitung: die Entwicklung der Gefangenenraten im Zeitraum seit 1980	
2.	Hintergründe und Erklärungsmuster im Überblick: Diskurse über Kriminalitätsentwicklung, Kriminalpolitik, Strafrechtsreformen, Sanktionspraxis der Gerichte	
3.	Gesellschaftliche Strukturdaten	
	3.1	Basisdaten zur demographischen Entwicklung
	3.2	Entwicklung des Arbeitsmarktes

*Smit/Dünkel* 1999. Weiterhin zu erwähnen sind wiederholte rechtsvergleichende Analysen und sekundärstatistische Auswertungen zum Jugendstrafvollzug im internationalen Vergleich, vgl. *Dünkel* 1990; 1999; *Dünkel/Stańdo-Kawecka* 2010 und schließlich die in den 2000er Jahren durchgeführten empirischen Gefangenen- und Bedienstetenbefragungen im Männererwachsenenvollzug des Ostseeraums, sowie zum Frauen- und zum Langstrafenvollzug im europäischen Vergleich, vgl. *Dünkel* 2007; 2008; 2009a; *Zolondek* 2007; *Drenkhahn/Dudeck* 2007; *Drenkhahn* 2009.

	3.3	Daten zur sozialen Exklusion: Sozialhilfeempfänger, Armut etc.
	3.4	Weitere Indikatoren der Lebensqualität z. B. aus den Bereichen Bildung und Gesundheit
	3.5	Der Einzelne in der Gesellschaft: Lebenszufriedenheit und Wertorientierungen, Sicherheitsempfinden („fear of crime“), Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen
4.	Aktuelle strafrechtliche Rahmenbedingungen	
	4.1	Strafrahmen allgemein und für ausgewählte Delikte (einschließlich Strafschärfungen bei Rückfall etc.)
	4.2	Entwicklung der Verurteilungspraxis nach ausgewählten Delikten (Raubdelikte, vorsätzliche Tötung/Mord, qualifizierter Diebstahl, Körperverletzungs-, Sexualdelikte)
	4.3	Strafzumessungspraxis der Gerichte seit 1980
	4.4	Praxis der bedingten Entlassung (einschließlich Amnestien u. ä.)
5.	Strafrechtsreformen in den letzten 25 Jahren	
	5.1	Verschärfungen der Gesetze, z. B. bzgl. Gewalt- und Sexualstraftätern
	5.2	Entwicklungen der Drogenpolitik
	5.3	Entkriminalisierungstendenzen sowie Haftvermeidung durch Ausweitung von Alternativen zur Freiheitsstrafe (community sanctions)
6.	Die Rolle der Massenmedien im Hinblick auf die Strafenpolitik und Strafrechtsreformen	
7.	Einstellung zu Strafen und Sanktionsbedürfnisse	
8.	Ausblick: Aktuelle weitere Reformbestrebungen zur Reduzierung von Überbelegung, Haftvermeidung oder Expansion des Strafvollzugswesens	

Bei der Erarbeitung der Berichte wurde deutlich, dass der Gliederungspunkt 3. mit seinen Einzelaspekten häufig besondere Schwierigkeiten bereitete. Wir haben daher – auch wenn der Aufbau der Landesberichte grundsätzlich beibehalten werden sollte – die Schwerpunkte auf folgende Aspekte gelegt:

- Kriminalitätsentwicklung (Entwicklung der polizeilich registrierten und der gerichtlich sanktionierten Kriminalität in den letzten 25 Jahren);

- nationale Besonderheiten der Kriminalitätsstruktur (z. B. Organisierte Kriminalität, Korruption, Gewalt-, Jugend- oder Frauenkriminalität);
- gesetzliche Grundlagen zum Sanktionenrecht;
- Sanktionspraxis von Staatsanwaltschaften und Gerichten (Entwicklung der letzten 25 Jahre, insbesondere der Anteil und die Dauer der verhängten unbedingten Freiheitsstrafen, Struktur und Entwicklung der ambulanten Sanktionen wie Gemeinnützige Arbeit, Bewährungshilfe etc., Bedeutung der Diversion);
- gegenwärtige Kriminalpolitik, wichtige Reformen und die Diskurse der letzten Jahre (Strafrechtsverschärfungen einerseits und Entkriminalisierungen andererseits, Humanisierung des Strafrechts, Akzeptanz einer Politik der Entinstitutionalisierung, Haftvermeidung etc.);
- Bedeutung der Medien und „public opinion“ in Bezug auf die Kriminalitätsentwicklung und die verhängten Strafen;
- gesellschaftliche Strukturdaten, die zur Erklärung von Gefangeneneraten beitragen können (Ungleichheit bei der Einkommensverteilung, Arbeitslosigkeit, relative Armut, Sozialhilfebezug u. ä.).

Da die Landesberichte zum letzten Punkt teilweise keine oder nur wenige Angaben machten und diese oft auch nicht in Bezug zur Entwicklung der Kriminalpolitik bzw. der Gefangeneneraten setzten, wurde versucht, anhand der zur Verfügung stehenden europäischen Daten ein ungefähres Bild besonders im Hinblick auf soziale Exklusion und soziales/institutionelles Vertrauen zu zeichnen und anhand eines einfachen tabellarischen Länderrankings auch mit den Gefangeneneraten zu vergleichen (vgl. *Morgenstern* in diesem Band).

Im September 2004 wurde eine internationale Konferenz in Greifswald abgehalten, zu der die im vorliegenden Band repräsentierten Experten Landesberichte vorlegten, die in erste vergleichende Analysen mündeten.<sup>20</sup> Infolge der Auswertung und Publikation der anderen „Mare-Balticum“-Projekte (s. o.) verzögerte sich der Abschluss des vorliegenden Projekts. Im Juni 2006 wurde im Kontext der 550-Jahr-Feier der Universität Greifswald ein weiteres Kolloquium zum Thema veranstaltet (mit den Herausgebern des vorliegenden Bandes sowie *Hanns von Hofer*). Zugleich wurden die Autoren der Landesberichte gebeten, ihre Kapitel zu aktualisieren, was im Laufe des Jahres 2008, teilweise aber erst 2009 abgeschlossen wurde.

---

20 Unabhängig vom vorliegenden Projekt hat z. B. *von Hofer* (2004) entsprechende Vergleiche angestellt und für den vorliegenden Band aktualisiert.

### 3. Entwicklung der bisherigen Forschung

Zahlreiche Forschungsarbeiten zum Thema sind in den vergangenen Jahren neu erschienen, hierbei waren besonders interessant vor allem weitere international vergleichende Analysen. Diese wurden vor allem im englischsprachigen Raum und in Skandinavien vorgelegt. Sie hoben die die Bedeutung unterschiedlicher politischer Systeme, aber auch sozio-ökonomischer Rahmenbedingungen (vor allem Wohlfahrtsindikatoren und Einkommensungleichheit) hervor oder bezogen im Hinblick auf politische Legitimität soziales und institutionelles Vertrauen in die Betrachtung ein.<sup>21</sup> Mit *James Dignan*, *Tapio Lappi-Seppälä* und *Sonja Snacken* sind bedeutende Vertreter dieses Ansatzes auch im vorliegenden Band vertreten, z. T. mit Aktualisierungen und deutschsprachigen Übersetzungen früherer Beiträge (vgl. *Lappi-Seppälä* 2007; *Snacken* 2007).

Im Folgenden soll ein erster kurzer Überblick über die verschiedenen Ansätze gegeben werden, der im abschließenden zusammenfassenden Kapitel nochmals aufgegriffen wird (vgl. *Dünkel u. a.* in diesem Band). Dabei verdeutlicht gerade der internationale Vergleich, dass Gefangenenraten nicht durch einen Faktor erklärbar sind, sondern das Resultat einer komplexen Interaktion verschiedener Ursachen darstellen. Hierbei kann man unterscheiden zwischen externen Faktoren (sozialer Umbruch und Transformationsprozesse, gesellschaftspolitische Reformen, Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, demographischer Strukturwandel usw.) und internen Faktoren (Veränderungen des Strafverfolgungssystems und der Kriminalpolitik) sowie Faktoren, die zwischen diesen beiden Systemen liegen und einen moderierenden Einfluss ausüben können (Massenmedien, öffentliche Meinung (insbesondere Verbrechenfurcht), allgemeine Politikströmungen, vgl. bereits *Dünkel/Snacken* 2000; 2001).

Veränderungen der Gefangenenraten werden zunächst naheliegend oft (zeitlich versetzt) als direktes Ergebnis veränderter Kriminalitätsraten gesehen, insbesondere von Politikern und Strafrechtspraktikern. Allerdings zeigt die internationale Literatur, dass dies bestenfalls eine vereinfachende und unzulängliche Erklärung ist. Selbst Untersuchungen, die entsprechende Vergleiche auf schwere Kriminalität konzentrieren, die normalerweise eher mit der Verhängung freiheitsentziehender Sanktionen (Untersuchungshaft- und Freiheitsstrafe) verbunden ist, oder Studien, in denen die Aufklärungsraten der Polizei überprüft wurden, haben keinen konsistenten Zusammenhang zwischen veränderten Kriminalitätsraten und Gefangenenraten nachweisen können.<sup>22</sup>

---

21 Vgl. *Cavadino/Dignan* 2006; *Tonry* 2007; *Lacey* 2008.

22 Vgl. *Aebi/Kuhn* 2000; *Dünkel/Snacken* 2001; *Lappi-Seppälä* 2007 und in diesem Band m. jew. w. N.



Während die Diskussion um Punitivität und Strafzumessungs- bzw. „Einsperrungs“politik erst um die Jahrtausendwende insbesondere durch die oben genannten Arbeiten von *Garland* und anderen – zumindest im akademischen Bereich – besondere Aufmerksamkeit fand, liegen doch auch ältere Studien vor, die sich vor allem dem Zusammenhang von „Sozialpolitik und Strafvollzug“ widmeten. Insbesondere die gleichnamige Untersuchung von *Rusche* und *Kirchheimer* aus dem Jahr 1939 basiert auf der Annahme, dass der Strafvollzug „als soziales Phänomen verstanden werden“ muss, „das unabhängig sowohl von dem juristischen Kontext als auch von den sozialen Zielen zu betrachten ist...“<sup>23</sup>. Demgemäß betrachteten die Autoren insbesondere die wirtschaftlichen Bedürfnisse einer Gesellschaft bzw. die fiskalischen Interessen des Staates als einen wesentlichen Faktor für die Sanktionspraxis. Sie untersuchten aber auch anhand statistischen Materials für England, Frankreich, Deutschland und Italien differenziert nach Strafverfolgungsdaten für verschiedene Delikte, „ob überhaupt und in welchem Ausmaß die Strafzumessungspolitik die Verbrechensrate beeinflusst“<sup>24</sup> und verneinten schließlich einen Zusammenhang – zumindest gingen sie davon aus, dass „Veränderungen in der Praxis der Strafzumessung [...] die Wirkung der sozialen Ursachen der Kriminalität nicht ernsthaft beeinträchtigen [können]“.<sup>25</sup>

Inzwischen hat sich der Blickwinkel erweitert: Es geht nicht mehr nur um die „sozialen Ursachen von Kriminalität“ sondern die sozialen und sozio-ökonomischen Ursachen der Kriminalpolitik als Ganzem, wenn etwa ein Sammelband „Mass Imprisonment: Social Causes and Consequences“<sup>26</sup> oder eine in diversen Auflagen erschienene Untersuchung „The Rich get Richer and the Poor get Prison“ (*Reimann/Leighton* 2009; vgl. auch *Wacquant* 2009) betitelt werden. Was den Zusammenhang von *ökonomischen Bedingungen* und Kriminalität anbelangt, so gibt es hierzu widersprüchliche Befunde, insbesondere zum Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Kriminalität. Zu erwähnen ist am Rande, dass zumindest in manchen Regionen davon ausgegangen wird, dass das massenhafte Einsperren bestimmter Bevölkerungsteile die offiziellen Arbeitslosenstatistiken erheblich entlastet und durch die Gefängnisse als Arbeitgeber zusätzlich Arbeitsplätze schafft – ein für die Politik sicherlich angenehmer Nebeneffekt (vgl. *Downes* 2001, S. 61 f. m. w. N.).

Eindeutigere Ergebnisse finden sich allerdings im Hinblick auf den Zusammenhang zwischen zunehmenden Einkommensunterschieden und Eigentumsdelikten, vermutlich spielt hier das subjektive Erleben relativer Deprivation eine

---

23 *Rusche/Kirchheimer* 1939/1974, S. 12.

24 *Rusche/Kirchheimer* 1939/1974, S. 272.

25 *Rusche/Kirchheimer* 1939/1974, S. 284.

26 *Garland* 2001a. Aus diesem Band stammen z. B. die oft zitierten Beiträge von *Downes* 2001; *Greenberg* 2001 und *Beckett/Western* 2001.

besondere Rolle (vgl. *Box 1987; Weber 2000*). Nicht nur europäische und nordamerikanische Staaten sind gegenwärtig mit einer Entwicklung konfrontiert, die man mit einer zunehmenden Spaltung der Gesellschaft beschreiben könnte, im Rahmen derer der wachsende Reichtum der oberen sozialen Schichten mit einer Vergrößerung der Einkommensunterschiede verbunden ist (Stichwort: Zwei-Drittel-Gesellschaft). Einige Studien haben überdies aufgezeigt, dass sich verschlechternde ökonomische Bedingungen direkt in einer ansteigenden Gefängnispopulation niederschlagen, ohne dass dies allerdings mit einem entsprechenden Anstieg der Kriminalitätsraten zusammenhängt (vgl. *Lappi-Seppälä 2007* und in diesem Band m. w. N.).

Zunächst bezogen auf die USA, dann auf England/Wales und schließlich in erweiterter vergleichender Perspektive wird bei diesen Ansätzen davon ausgegangen, dass sowohl Sozialpolitik als auch Strafpolitik in erster Linie staatliche Antworten auf sozial Randständige darstellen („governing through crime“, *Simon 1997; Wacquant 2009*), die eine Verschiebung von staatlichen Transferleistungen und staatlicher Wohlfahrt hin zur verstärkten, ja exzessiven, Nutzung von freiheitsentziehenden Sanktionen und zum Ausbau der Gefängnisse mit sich gebracht haben. Sie geben teilweise auch Hinweise auf den Zusammenhang zwischen der Größe der Bevölkerungsteile, die man als Minoritäten und/oder sozial marginalisiert bezeichnen kann, und dem Gebrauch der Freiheitsstrafe.<sup>27</sup> Viele dieser Betrachtungen begeben sich auf einen hohen Abstraktionsgrad und stellen gesamtgesellschaftliche Strukturmerkmale in den Mittelpunkt der Forschung – bei international vergleichenden Betrachtungen (z. B. *Rudell 2005*) sind dies im Hinblick auf sozioökonomische Faktoren etwa die Inflationsrate, die Quote der Beschäftigungslosen, die Einkommensungleichheit nach dem Gini-Index (so auch *Tham 2005*, der aus skandinavischer Sicht Unterschiede vor allem mit diesem Faktor erklärt) und der Stand beim *Human Development Index* der Vereinten Nationen.<sup>28</sup> Die wirtschaftliche Ungleichheit wird in vielen Studien als

---

27 So etwa *Beckett/Western 2001*; im Hinblick auf ein strafjustizielles „Management“ der Armut wird so aus kritischer Perspektive auch von „bequemen Feinden“ gesprochen, vgl. *Wacquant 2000; 2009*.

28 *Rudell 2005* hat diesen sozioökonomischen Ansatz wie *Karstedt* in diesem Band deutlich erweitert, indem er auch „institutional conditions“ wie die Zugehörigkeit zum *Civil Law*- bzw. zum *Common Law*-Rechtskreis und die Abschaffung der Todesstrafe einbezieht, und außerdem nach Variablen zur „state formation“ fragt, um insbesondere Umbruchssituationen (wie etwa nach dem Fall des eisernen Vorhangs) erfassen zu können. Zu letzteren gehören z. B. die Periode, seit der ein Staat unabhängig ist, und die Frage nach kulturellen Konflikten innerhalb einer Gesellschaft oder deren Multikulturalität. Obwohl die zugrundeliegenden Hypothesen reizvoll sind, werden hier gleich zwei Probleme deutlich: Zum einen sind diese Kriterien wenig geeignet, Divergenzen innerhalb eines engeren Raumes – also innerhalb Europas – zu erklären, weil diese groben Bedingungen sich oft stark ähneln. Zum anderen ist die Datenlage eher bescheiden: Selbst wenn Konstrukte wie „Multikulturalität“ oder „kulturelle Konflikte“ überhaupt über-

wichtiger Faktor, der eine „ausschließende“ Strafpolitik fördert, herausgearbeitet.<sup>29</sup>

Im Rahmen dieses „Exklusions“-Ansatzes wird von manchen besonders die Bedeutung der Behandlung von Ausländern und ethnischen Minderheiten durch die Strafjustiz hervorgehoben, so dass dieser demographische Faktor bei der Betrachtung der Gefangenenraten stets eine Rolle spielen muss.<sup>30</sup> Angehörige ethnischer Minderheiten und Ausländer sind in den Gefängnissen sehr häufig überrepräsentiert - während der Zusammenhang zwischen der Zugehörigkeit zu ethnischen Minderheiten und Kriminalität noch immer unklar und umstritten ist, ist durchaus anzunehmen, dass die Strafverfolgungsbehörden bzw. die Strafjustiz tendenziell selektiv vorgeht.<sup>31</sup> Für die Untersuchungshaftanordnung ist dies bei Ausländern evident und z. T. durch das normative Programm der Konstruktion von „Fluchtgefahr“ bedingt.<sup>32</sup> Im Übrigen wird in Bezug auf den demographischen Faktor bislang davon ausgegangen, dass der Einfluss der Altersstruktur einer Bevölkerung auf die Gefängnispopulation sehr viel weniger ausgeprägt ist als vermutet (*Zimring/Hawkins* 1993).

Ausgehend von der erwähnten Forschung wurde der zunächst vor allem auf soziale Exklusion bzw. staatliche Sozialpolitik konzentrierte Ansatz um weitergehende politikwissenschaftliche Aspekte erweitert (*Cavadino/Dignan* 2006; *Lacey* 2008), insbesondere um weitere Divergenzen im Ländervergleich erklären zu können. Zur Erklärung der unterschiedlichen Gefangenenraten in Europa und in den USA sowie Neuseeland, Australien, Südafrika und Japan haben *Cavadino* und *Dignan* unter Bezugnahme auf politikwissenschaftliche Konzepte nach sozio-ökonomischen und strafrechtsorientierten Indizes in Anlehnung an *Esping-Andersen* (1990) vier verschiedene Gesellschaftstypen unterschieden: den neo-liberalen, den konservativ-korporatistischen, den sozialdemokratisch-korporatistischen und den östlichen korporatistischen Typus. Idealtypische Beispiele für den neo-liberalen Gesellschaftstyp sind die USA, England und Wales,

---

zeugend operationalisiert werden können, sind genaue Messmethoden schwer vorstellbar, Verweise auf Daten der CIA oder des amerikanischen Außenministeriums überzeugen für sich genommen nicht.

- 29 Vgl. u. a. auch *Lacey* 2008, S. 77 ff., die neben Ungleichheitsmaßen z. B. auch Ausbildungsniveaus in ihre Analyse einbezieht. Das Konzept der sozialen Exklusion wird in der kriminologischen Debatte im Kontext repressiver Strafpolitik seit Ende der 1990er Jahre verstärkt thematisiert, vgl. *Young* 1999 sowie das Generalthema der Plenarbeiträge bei der ESC-Konferenz in Krakau 2005 und hierzu die Beiträge bei *Aromaa* 2007.
- 30 Vgl. zusammenfassend *van Kalmthout/Hofstee-van der Meulen/Dünkel* 2007, S. 10 ff.
- 31 Vgl. für die USA *Chambliss* 1999, S. 63 ff.; *Mauer* 1999, S. 118 ff.; *Blumstein/Beck* 1999; für die europäischen Länder vgl. auch *Wacquant* 2000 und eher zurückhaltend *Ashworth* 2000.
- 32 Vgl. hierzu im europäischen Vergleich *van Kalmthout/Knapen/Morgenstern* 2009 S. 106 ff.

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. Als Beispiel des östlichen Korporatismus dient Japan (vgl. *Cavaldino/Dignan* 2006, S. 3 ff., 15; *Lacey* 2008, S. 60 ff.). Im Ergebnis kommen die neo-liberalen Staaten (mit extremen Einkommensunterschieden und einer Law-and-Order-Politik mit starker „Exklusion“) auf erheblich höhere Gefangeneneraten als die konservativ-korporatistischen Staaten und vor allem die (wohlfahrtsstaatlich und egalitär bzw. auf „Inklusion“ orientierten) skandinavischen Länder. Noch niedriger ist traditionell die japanische Gefangenenerate, wenngleich sie sich in den vergangenen beiden Jahrzehnten beständig erhöht hat.<sup>33</sup> Dass die Gefangenenerate in neo-liberalen Ländern schon wegen einer typischerweise rigiden Bestrafungspolitik („*getting tough on crime*“) höher ist als in moderateren Strafrechtssystemen, insbesondere den skandinavischen Ländern, erscheint plausibel. Allerdings ist die Zuordnung z. T. fragwürdig, denn die niederländische Gefangenenerate (2007: 117) hatte das „neo-liberale“ Australien (2002: 115) zeitweise überholt. Auch passen Spanien und (bis vor kurzem) Portugal, die vergleichbare Gefangeneneraten wie England und Wales aufweisen, weniger in das „neo-liberale“ als das konservativ-korporatistische Cluster. Schließlich müsste man mit Blick auf die mittel- und osteuropäischen Länder möglicherweise ein eigenständiges Cluster „ehemals sozialistischer“ Transformations-Staaten mit einer z. T. rigiden, in jedem Fall stärker auf Freiheitsentzug orientierten Strafrechtspolitik konzipieren. Aber auch hier ist die Entwicklung im Fluss, wie die o. g. Beispiele der baltischen Länder zeigen. Auf die Befunde wird in den Länderberichten bzw. in der Zusammenfassung noch eingegangen werden.

Die genannten Ansätze umfassen nicht immer auch differenziert die oben genannten internen Faktoren (Veränderungen des Strafverfolgungssystems und der Kriminalpolitik), die die Gefangeneneraten nach unserer Meinung entscheidend beeinflussen und die teilweise großen Differenzen innerhalb derselben Gruppe „politischer Ökonomien“ bzw. sozio-ökonomisch ähnlich strukturierter Staaten erklären helfen. Als erster und unstrittig besonders wichtiger Punkt – der sich im Übrigen gut in die erwähnten Ansätze integrieren lässt – wird hierbei die Wandlung der Reaktionen auf Drogenkriminalität gesehen: Eindrucksvoll haben *Blumstein* und *Beck* (2000, S. 20 ff., 53 ff.) für die USA nachgewiesen, dass der Anstieg der Gefangenenerate in den 1990er Jahren im Wesentlichen auf der vermehrten Inhaftierung von Drogentätern beruhte (vgl. auch *Caplow/Simon* 2000; *Chambliss* 1999). In den 1990er Jahren haben ferner vor allem Gewalt- und Sexualdelikte eine besondere Aufmerksamkeit gefunden, und Gesetzesverschärfungen sind nicht nur in Belgien im Anschluss an den *Dutroux*-Skandal

---

33 1992 betrug sie 36 und lag damit unter den niedrigsten europäischen Werten. Ende 2008 betrug sie 63 (*International Centre for Prison Studies*, [www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb\\_country.php?country=97](http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/wpb_country.php?country=97), abgerufen am 10.3.2010).

verabschiedet worden (z. B. in Deutschland 1998). Dies verdeutlicht die Bedeutung von intervenierenden Einflussfaktoren wie der „öffentlichen Meinung“ und der politischen Stimmungslage, die ihrerseits wiederum stark von den Massenmedien beeinflusst sind.

In jüngerer Zeit wurden Stimmen laut, die darauf hinwiesen, in die Analyse verstärkt bestimmte (verfassungs-)rechtliche und justizorganisatorische Faktoren einzubeziehen, die hohe Gefangeneneraten vermeiden helfen bzw. begünstigen. Dass Gefangeneneraten nicht Schicksal, sondern Resultat einer im guten Fall klugen und zurückhaltenden Kriminalpolitik sind, haben in jüngerer Zeit vor allem Autoren mit Blick auf skandinavische Erfahrungen betont.<sup>34</sup> Gelegentlich werden auch Organisationsmängel oder Verweigerungshaltungen des Strafjustizsystems als „protektiver“ Faktor gegen höhere Gefangeneneraten erwähnt. So verweist *Nelken* (2009, S. 301) hinsichtlich Italien darauf, dass die Justiz sich gegen weitreichende Kriminalisierungsversuche bzgl. Immigranten standhaft verweigerte, was sich angesichts der Unabhängigkeit der Justiz gegenüber politischen Vereinnahmungsversuchen (wie sie für *Berlusconi* geradezu typisch sind) als wirksames Instrument erwiesen hat. Auch führen organisationsstrukturelle Gegebenheiten in Italien offenbar dazu, dass ein erheblicher Schwund von Fällen von der Anzeige und Einleitung der Strafverfolgung im weiteren Verfahrensverlauf zu ausgesprochen niedrigen Verurteilungszahlen führt (vgl. *Nelken* 2009, S. 302). *Tonry* verortet dieses Phänomen des Gebrauchs von Diversions- und anderen Strafe bzw. Freiheitsstrafe vermeidenden Strategien in der frankophonen Kultur und in der deutschen Kriminalpolitik seit Ende der 1960er Jahre (vgl. *Tonry* 2007a, S. 82, 84). Weitere „protektive“ Faktoren können danach insbesondere in der kontinentaleuropäischen Justizkultur mit einer starken Verfassungsgerichtsbarkeit (wie insbesondere in Deutschland, vgl. *Dünkel* 2009b), einem professionellen Richterstand (bzw. entsprechenden Staatsanwaltschaften) und der Anerkennung von Expertenwissen („evidence based policy“) gesehen werden.<sup>35</sup> Inwiefern die „Europäisierung“ der Strafrechtspflege durch die Effektivierung der Strafverfolgung innerhalb der EU einerseits und die menschenrechtsorientierte Arbeit des Europarates, insbesondere durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte und die Arbeit

34 Vgl. u. a. *Dünkel/Snacken* 2001; *Snacken/Beyens/Tubex* 2005; *Lappi-Seppälä* 2007; *Lacey* 2008.

35 *Tonry* 2007a, S. 84: „... countries which have retained confidence in expert and professional views on policy options, which means most of continental Europe, and Canada, are much less likely to adopt repressive policies than are countries such as England and the United States that have disavowed the salience of expert opinion. This is because professionals recognize the complexity of the problems to be addressed, generally believe that policy should be rational and evidence-based, and are less likely than lay people to overreact to the emotion provided by a shocking crime.“ (Vgl. hierzu auch *Tonry* 2004).

des Anti-Folter-Komitees, andererseits Wirkung auf die Entwicklung der Gefangenenraten haben, ist eine weitere Frage (vgl. hierzu *van Zyl Smit/Snacken* 2009, S. 381 ff.).

#### 4. Inhalt und Aufbau des vorliegenden Sammelbandes

Die anhaltenden Diskussionen auf verschiedenen Tagungen, u. a. der *European Society of Criminology*, haben dazu geführt, dass wir weitere Wissenschaftler in das Projekt einbinden konnten (vgl. den Beitrag von *Susanne Karstedt*). In letzter Minute konnten wir dann noch eine Analyse der spezifischen Entwicklung in Hamburg einfügen (vgl. *Villmow u. a.* in diesem Band), ein gutes Beispiel, wie man – sofern zuverlässige Strafverfolgungsdaten vorliegen – differenziert Einzelentwicklungen jenseits der umfassenden politikwissenschaftlichen Bezüge erklären kann. Hamburg erlebt seit 2003 einen Belegungsrückgang von ca. 40% und nicht nur in Hamburg, auch in Deutschland insgesamt und nunmehr auch in zahlreichen europäischen Ländern (z. B. Österreich, Niederlande, Portugal) sind Rückgänge der Gefangenenraten zu verzeichnen. Einige dieser Entwicklungen sind ganz aktuell (z. B. Österreich), andere zeichnen sich schon länger ab (z. B. Niederlande). Nicht alle sind in den Landesberichten schon berücksichtigt, da die Datenlage in der Regel nur bis 2006 (teilweise sogar nur bis 2004) ausführlich gewürdigt wird. Die lange Zeit, die seit den Projektanfängen und teilweise auch seit Erstellung der Landesberichte verstrichen ist, hat es uns jedoch ermöglicht, zumindest in der Zusammenfassung diese Entwicklungen darzustellen und die Frage nach der „neuen Bestrafungslust“, die in manchen Staaten noch immer ihre Berechtigung findet, um diejenige nach den Ursachen einer für viele Kriminologen unerwarteten Trendwende zu ergänzen.

Der vorliegende Sammelband ist wie folgt gegliedert: Zunächst wird mit übergreifenden „Anmerkungen zum Forschungsstand“ eine erste vergleichende Analyse vorgelegt (von *Hofer*), die verschiedene Erklärungsansätze systematisiert. Danach folgen 17 Landesberichte in alphabetischer Reihenfolge von Belgien bis Ungarn, die jeweils nach dem oben vorgestellten einheitlichen Gliederungsschema konzipiert sind. Die Landesberichte über Finnland, Polen und Italien sind in englischer Sprache abgefasst. Um die Herausgabe des Sammelbandes nicht noch weiter zu verzögern, wurde von einer Übersetzung abgesehen, jedoch wurde den Beiträgen jeweils eine deutsche Zusammenfassung vorangestellt. Den deutschen Landesbericht ergänzt der spezifisch die Hamburger Situation analysierende Beitrag von *Villmow/Gericke/Savinsky*. In Kapitel 21 vergleicht *Christine Morgenstern* „Soziale Indikatoren“, die immer wieder im Zusammenhang mit Bestrafungstendenzen und Gefangenenraten diskutiert werden, anhand des Materials Europäischer Datenbanken. Die anschließenden Kapitel von *Susanne Karstedt* und *Tapio Lappi-Seppälä* repräsentieren die politikwissenschaftliche, soziologische und kriminologische Tradition der o. g. Forschungsfragen. Abschließend versuchen die Herausgeber, den „Ertrag“ des

Projekts nochmals zusammenzufassen und, wie erwähnt, die neuesten Entwicklungen in den untersuchten Staaten zumindest andeutungsweise darzustellen und zu erklären. Wir hoffen, mit diesem Band die Diskussion einem breiteren deutschen Leserkreis zu erschließen und um einige neue Aspekte – insbesondere durch die Einbeziehung von bislang wenig berücksichtigten mittel- und osteuropäischen Staaten – zu bereichern.

Wir danken, auch im Namen der Mitherausgeber, allen beteiligten Experten für die Geduld mit den Herausgebern, wir danken gleichfalls den Mitarbeitern des Lehrstuhls für Kriminologie in Greifswald, die beim Korrekturlesen, Formatieren, der Erstellung von Tabellen und Grafiken etc. mitgewirkt haben: *Bernd Geng*, *Gernot Köhler*, *Hans Kromrey* und *Stefanie Schollbach*. Nicht zuletzt geht der Dank an *Kornelia Hohn*, die die Druckvorlage – wie immer – mit Sorgfalt und Präzision erstellt hat und damit ein weiteres, besonders schönes Exemplar der Schriftenreihe ermöglicht hat.

## Literatur

- Aromaa, K.* (2007) (Hrsg.): *Penal Policy, Justice Reform and Social Exclusion*. Helsinki: HEUNI.
- Aebi, M., Delgrande, N.* (2007): *SPACE I. Council of Europe Annual Penal Statistics. Survey 2006*. Internet-publication [www.coe.int/t/f/affaires\\_juridiques/coop%20ration\\_juridique/emprisonnement\\_et\\_alternatives](http://www.coe.int/t/f/affaires_juridiques/coop%20ration_juridique/emprisonnement_et_alternatives).
- Aebi, M., 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., u. a.* (2006): *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – Third edition 2006*. Den Haag: Ministerie van Justitie (WODC) (siehe auch [http://www.europeansourcebook.org/esb3\\_Full.pdf](http://www.europeansourcebook.org/esb3_Full.pdf)).
- Ashworth, A.* (2000): Strafzumessung in Europa. *Neue Kriminalpolitik* 12, Heft 4, S. 21-25.
- 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., 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.
- Box, S.* (1987): *Recession, crime and punishment*. Hongkong, London: Mac-Millan Education.

- Caplow, C., Simon, J.* (1999). Understanding Prison Policy and Population Trends. In: Tonry, M., Petersilia, J. (Hrsg.): Prisons. Chicago, London: The University of Chicago Press (Crime and Justice, Bd. 26), S. 63-120.
- Cavadino, M., Dignan, J.* (2006): Penal Systems. A Comparative Approach. London: Sage.
- Chambliss, W.* (1999): Power, Politics, and Crime. Boulder: Westview Press.
- Drenkhahn, K.* (2009): Langstrafenvollzug und Menschenrechte – Erste Ergebnisse eines internationalen Forschungsprojekts. *Neue Kriminalpolitik* 21, S. 8-13.
- Drenkhahn, K., Dudeck, M.* (2007): Lebensbedingungen im europäischen Langstrafenvollzug. *Neue Kriminalpolitik* 19, S. 134-138.
- Downes, D.* (2001): The macho penal economy. Mass incarceration in the United States – a European perspective. In: Garland, D. (Hrsg.): Mass imprisonment. Social Causes and Consequences. London u. a.: Sage, S. 51-69.
- Dünkel, F.* (1990): Freiheitsentzug für junge Rechtsbrecher. Situation und Reform von Jugendstrafe, Jugendstrafvollzug, Jugendarrest und Untersuchungshaft in der Bundesrepublik Deutschland und im internationalen Vergleich. Bonn: Forum Verlag Godesberg.
- Dünkel, F.* (1999): Jugendstrafvollzug zwischen Erziehung und Strafe – Entwicklungen und Perspektiven im internationalen Vergleich. In: Feuerhelm, W., Schwind, H.-D., Bock, M. (Hrsg.): Festschrift für Alexander Böhm. Berlin., New York: Walter de Gruyter, S. 99-140.
- Dünkel, F.* (2007): Strafvollzug und die Beachtung der Menschenrechte – Eine empirische Analyse anhand des Greifswalder „Mare-Balticum-Prison-Survey“. In: Müller-Dietz, H., u. a. (Hrsg.): Festschrift für Heike Jung. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 99-126.
- Dünkel, F.* (2008): Imprisonment and human rights. Empirical data from the Greifswald ‘Mare-Balticum-Prison-Survey’. In: Franken, A. A., de Langen, M., Moerings, M. (Hrsg.): Constante warden. Liber amicorum prof. mr. Constantijn Kelk. Den Haag: Boom Juridische uitgevers, S. 451-463.
- Dünkel, F.* (2009): Strafvollzug und Menschenrechte. Nationale und internationale Standards sowie Entwicklungstendenzen des Strafvollzugs im europäischen Vergleich. In: Koop, G., Kappenberg, B.: Wohin fährt der Justizvollzug? Strategien für den Justizvollzug von morgen. Lingen: Kriminalpädagogischer Verlag, S. 33-84.
- Dünkel, F.* (2009a): International vergleichende Strafvollzugsforschung. In: Schneider, H.-J. (Hrsg.): Internationales Handbuch der Kriminologie. Band 2: Besondere Probleme der Kriminologie. Berlin: de Gruyter, S. 145-226.



- Dünkel, F.* (2009b): Strafvollzug und Menschenrechte. Nationale und internationale Standards sowie Entwicklungstendenzen des Strafvollzugs im europäischen Vergleich. In: Koop, G., Kappenberg, B.: *Wohin fährt der Justizvollzug? Strategien für den Justizvollzug von morgen*. Lingen: Kriminalpädagogischer Verlag, S. 33-84.
- Dünkel, F., Gebauer, D., Geng, B., Kestermann, C.* (2007): *Mare-Balticum-Youth-Survey – Gewalterfahrungen von Jugendlichen im Ostseeraum*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Dünkel, F., Gebauer, D., Kestermann, C.* (2005): *Mare-Balticum-Youth-Survey. Selbstberichtete Delinquenz und Gewalterfahrungen von Jugendlichen im Ostseeraum*. MschrKrim 88, S. 215-239.
- Dünkel, F., Morgenstern, C.* (2001): Überbelegung im Strafvollzug – Gefangeneneraten im internationalen Vergleich. In: Britz, G., Jung, H., Koriath, H., Müller, E. (Hrsg.): *Grundfragen staatlichen Strafs. Festschrift für Heinz Müller-Dietz*. München: C. H. Beck, S. 133-170.
- Dünkel, F., Snacken, S.* (2000): Strafvollzug in Europa. *Neue Kriminalpolitik* 12, Heft 4, S. 31-37.
- Dünkel, F., Snacken, S.* (2001): Strafvollzug im europäischen Vergleich: Probleme, Praxis und Perspektiven. *ZfStrVo* 50, S. 195-212.
- Dünkel, F., Stańdo-Kawecka, B.* (2010): Juvenile imprisonment and placement in institutions for deprivation of liberty – Comparative aspects. In: Dünkel, F., u. a. (Hrsg.): *Juvenile Justice Systems in Europe – Current Situation and Reform Developments*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 1763-1812.
- Dünkel, F., Vagg, J.* (1994) (Hrsg.): *Waiting for trial – International perspectives on the use of pre-trial detention and the rights and living conditions of prisoners waiting for trial*. Freiburg i. Br., Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Dünkel, F., van Zyl Smit, D.* (1995): Die Behandlung von Gefangenen mit langen Haftstrafen und Ausgestaltungen des Langstrafenvollzugs im internationalen Vergleich. In: Müller-Dietz, H., Walter, M. (Hrsg.): *Strafvollzug in den 90er Jahren. Perspektiven und Herausforderungen*. Festgabe für K. P. Rotthaus. Pfaffenweiler, S. 115-137.
- Dünkel, F., van Zyl Smit, D.* (1998): Arbeit im Strafvollzug – ein internationaler Vergleich. In: Albrecht, H.-J., Dünkel, F., u. a. (Hrsg.): *Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht*. Festschrift für Günther Kaiser. Berlin: Duncker & Humblot, S. 1161-1199.
- Esping-Andersen, G.* (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press, Princeton University Press.
- Garland, D.* (2001): *The culture of control: Crime and Social Order in Contemporary Society*. Oxford: Oxford University Press.

- Garland, D.* (2001a) (Hrsg.): Mass imprisonment. Social Causes and Consequences. London u. a.: Sage.
- 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.
- Lacey, N.* (2008): The Prisoners' Dilemma. Political Economy and Punishment in Contemporary Democracies. Cambridge et al.: Cambridge University Press.
- Lappi-Seppälä, T.* (1998): Regulating the prison population. Experiences from a long-term policy in Finland. Helsinki: National Research Institute of Legal Policy, Research Communications 38.
- 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, Punishment, and Politics in Comparative Perspective. Crime and Justice. Bd. 36. Chicago, London: The University of Chicago Press, S. 217-295.
- Liedke, U., Robert, G.* (2004) (Hrsg.): Neue Lust am Strafen? Umbrüche gesellschaftlicher und pädagogischer Konzepte im Umgang mit abweichendem Verhalten. Aachen: Shaker Verlag.
- Matthews, R., Young, J.* (2003): The New Politics of Crime and Punishment. Cullompton/Devon: Willan Publishing.
- Nelken, D.* (2009): Comparative Criminal Justice. Beyond Ethnocentrism and Relativism. European Journal of Criminology 6, S. 292-311.
- Pratt, J., Brown, D., Hallsworth, S., Brown, M., Morrison, W.* (2005) (Hrsg.): The New Punitiveness. Trends, theories, perspectives. Cullompton/Devon: Willan Publishing.
- Reimann, J., Leighton, P.* (2009): The Rich get Richer and the Poor get Prison. Ideology, Class, and Criminal Justice. 9. Aufl., Upper Saddle River: Prentice Hall.
- 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. Europäische Verlagsanstalt: Frankfurt a. M.

- Sack, F.* (2004): Wie Kriminalpolitik dem Staat aufhilft. *KrimJ* 36, Beiheft 8, S. 30-50.
- Simon, J.* (1997): „Governing through Crime“. In: Friedman, L. M., Fisher, G. (Hrsg.): *The Crime Conundrum. Essays on Criminal Justice*. Boulder, CO, S. 171 - 189.
- Simon, J.* (2001): Fear and Loathing in Late Modernity: Reflections on the Cultural Sources of Mass Imprisonment. *Punishment & Society* 2, S. 213-234.
- Snacken, S., Beyens, K., Tubex, H.* (1995): Changing prison populations in Western countries: fate or policy? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, S. 18-53.
- Snacken, S.* (2007): Penal Policy and Practice in Belgium. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective*. Crime and Justice. Bd. 36. Chicago, London: The University of Chicago Press, S. 127-215.
- 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.
- Tonry, M.* (2007) (Hrsg.): *Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective*. Crime and Justice. Bd. 36. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Tonry, M.* (2007a): Penal Policy, Political Culture, and Constitutional Obsolescence. In: Aromaa, K. (Hrsg.): *Penal Policy, Justice Reform and Social Exclusion*. Helsinki: HEUNI, S. 80-99.
- van Kalmthout, A., Knapen, M., Morgenstern, C.* (2009): Introductory Summary. In: van Kalmthout, A., Knapen, M., Morgenstern, C. (Hrsg.) (2009): *Pre-trial Detention in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, S. 1-112.
- van Kalmthout, A., Hofstee-van der Meulen, F., Dünkel, F.* (2007): Comparative overview, conclusions and recommendations. In: van Kalmthout, A., Hofstee-van der Meulen, F., Dünkel, F. (Hrsg.): *Foreigners in European Prisons*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, p. 7-90.
- van Zyl Smit, D., Dünkel, F.* (1999) (Hrsg.): *Prison Labour: Salvation or Slavery?* Aldershot: Dartmouth.
- van Zyl Smit, D., Dünkel, F.* (2001) (Hrsg.): *Imprisonment today and tomorrow – International perspectives on prisoners’ rights and prison conditions*. 2. Aufl., Deventer, Boston: Kluwer.
- van Zyl Smit, D., Snacken, S.* (2009): *Principles of European Prison Law and Policy: Penology and Human Rights*. Oxford, New York: Oxford University Press.

- 
- von Hofer, H.* (2004): Die Entwicklung der Gefangenenraten in achtzehn europäischen Ländern 1983-2002 – ein Ausdruck für neue Straflust? *Kriminologisches Journal*, Beiheft 8, S. 204-208.
- Wacquant, L.* (2000): „Bequeme Feinde“ *Neue Kriminalpolitik* 12, Heft 3, S. 4-7.
- Wacquant, L.* (2009): Bestrafung der Armen. Zur neoliberalen Regierung der sozialen Unsicherheit. Opladen & Farmington Hills, MI: Verlag Barbara Budrich.
- Weber, H.* (2000): Gefängnis und freier Markt. *Neue Kriminalpolitik* 12, Heft 3, S. 17-21.
- Young, J.* (1999): *The Exclusive Society*. London: Sage.
- Zimring, F. E., Hawkins, G.* (1993): *The scale of imprisonment*. Chicago, London: The University of Chicago Press.
- Zolondek, J.* (2007): *Lebens- und Haftbedingungen im deutschen und internationalen Frauenstrafvollzug*. Mönchengladbach: Forum Verlag.



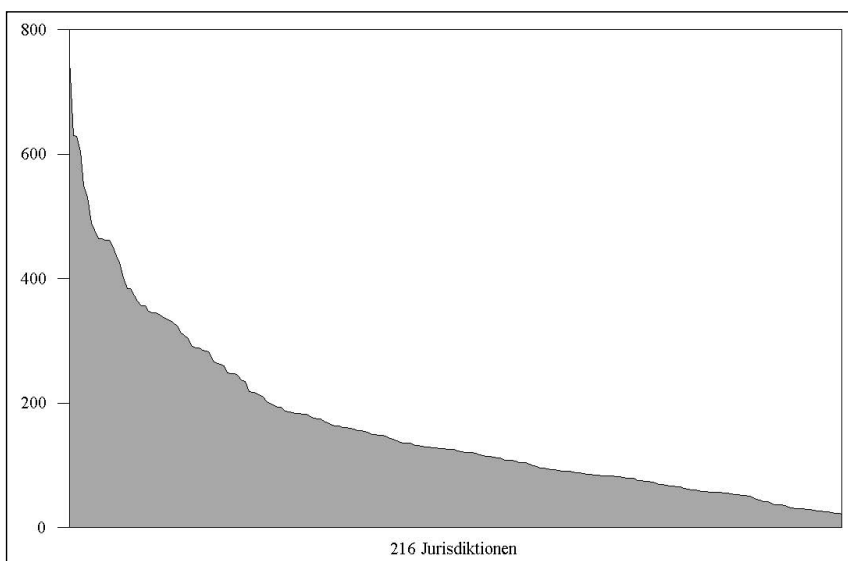
# Anmerkungen zum Forschungsstand bzgl. der Erklärung von Gefangenenraten

*Hanns von Hofer*

## 1. Einleitung

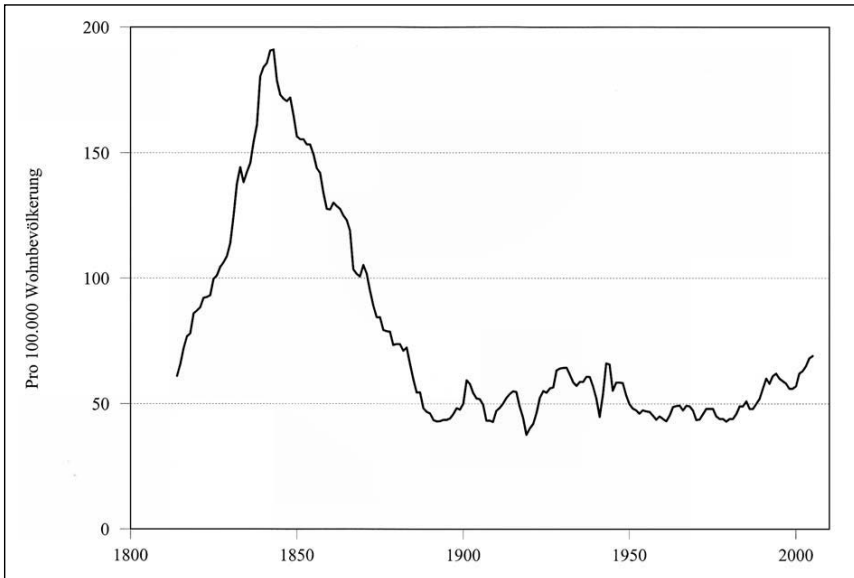
Gefangenenraten variieren in internationaler und historischer Perspektive. *Abbildung 1* beschreibt aktuelle internationale Gefangenenraten im Querschnitt, während *Abbildung 2* die Gefangenenraten in Norwegen in 190-jähriger Perspektive abbildet. In beiden Fällen sind die Variationen bemerkenswert.

**Abbildung 1: Gefängnisbelegung weltweit pro 100.000 der Wohnbevölkerung, ~2007**



Quelle: <http://www.kcl.ac.uk/schools/law/research/icps> (15.12.2007).

**Abbildung 2: Längsschnittperspektive: Gefangenenerate in Norwegen, 1814-2005**



Quelle: Christie 1975; NCS 2003 (aktualisiert).

Variationen genauso wie Stabilitäten wollen erklärt werden. Warum haben die USA so viele Gefangene oder wieso hat Indien so wenige? Warum steigen Gefangeneneraten, warum fallen sie? Mögliche Antworten auf solche Fragen sind entweder ad hoc oder systematisch. In wissenschaftlichem Zusammenhang sind Ad-hoc-Erklärungen zwar nicht ganz nutzlos; sie können etwa zur Hypothesenbildung herangezogen werden, oder um vorherrschende Auffassungen in Frage zu stellen. Dennoch sind es die systematischen Erklärungen, auf die das wissenschaftliche Erkenntnisinteresse abzielt. Dabei kann zwischen technischen und substantiellen Erklärungen unterschieden werden.

## 2. Technische Erklärungen

Unterschiede (aber auch Gleichheiten) können darauf beruhen, dass die zu vergleichenden Objekte nicht identisch sind. Im Fall der Gefangeneneraten kann das beispielsweise bedeuten, dass (1) der Gefangenensbegriff nicht einheitlich definiert ist und/oder (2) die Erhebungsmethoden zu unterschiedlichen Resultaten

führen. Ohne ins Detail zu gehen,<sup>1</sup> ist vollkommen klar, dass weder Begrifflichkeiten noch Erhebungsmethoden hinsichtlich der Gefangenenraten einheitlich sind – weder im internationalen Vergleich, noch in historischer Perspektive. Das bedeutet, dass observierte Unterschiede/Gleichheiten rein technische Gründe haben können. Im Einzelfall ist das eine empirische Frage, die einer genauen Prüfung bedarf, um zu vermeiden, dass substantielle Erklärungen angeführt werden, obwohl eigentlich technische Erklärungen gelten. In Querschnittuntersuchungen, die verschiedene Länder zum Gegenstand haben, zeigt sich in der Tat oft, dass unterschiedliche gesetzliche Regelungen und unterschiedliche Erhebungsmethoden die Resultate beeinflussen (*Gertz/Myers* 1992). Daraus lassen sich ein paar Faustregeln für die praktische Analyse von Gefangenenraten ableiten (vgl. *ESB* 2006, S. 23).

- Beachte immer Definitionen und Erhebungsmethoden.
- Sei vorsichtig bei der Interpretation von „kleinen“ Unterschieden in Quer- und Längsschnittuntersuchungen.
- Sei vorsichtig bei der Interpretation von „großen“ Unterschieden in Quer- und Längsschnittuntersuchungen.

### 3. Substantielle Erklärungen

Technische Erklärungen haben selten Strahlkraft und können leicht als „Erbsenzählerei“ oder Ablenkungsstrategien<sup>2</sup> abgetan werden. Es sind die substantiellen Erklärungen, die berühmt werden: etwa die These von *Rusche/Kirchheimer* (1939), wonach es die Arbeitsmarktsverhältnisse sind, die die Entwicklung der Gefangenenrate bestimmen; oder die Theorie von *Blumstein/Cohen/Nagin* (1976) über die Stabilität der Strafe.<sup>3</sup> Auch die gängigen substantiellen Erklärungen zur Variation von Gefangenenraten lassen sich dichotomisieren, wobei zwischen intra- bzw. extralegalen Erklärungsmustern unterschieden werden kann.

---

1 Vgl. dazu etwa die anschauliche Übersicht bei *Reichel* (2005, S. 314-17).

2 Vgl. etwa *Ken Peases* Versuch, die hohe englische Gefangenenrate zu dekonstruieren, vgl. *Pease* 1994.

3 Die Autoren hatten bekanntlich Pech. Wenige Jahre nach der Veröffentlichung ihres Artikels schoss die US-amerikanische Gefangenenrate in die Höhe. Ihre Theorie hätte vielleicht anders ausgesehen, wenn die zugrunde liegenden Daten voll ausgenutzt worden wären. Obwohl sich die verwendete norwegische Gefangenenserie bis 1814 zurückverfolgen lässt (vgl. *Abbildung 2* oben), präsentierten die Verfasser sie nur von 1880 an, d. h. von dem Zeitpunkt, als sich zu stabilisieren begann. Die vollständigen Daten hatte *Christie* bereits 1968 publiziert, vgl. *Christie* 1968.



### 3.1 Intralegale Erklärungen

In rechtsstaatlicher Perspektive – bekanntlich gilt sie nicht überall und auch nicht immer – sind Gefangenenraten vornehmlich das Produkt des strafrechtlichen Verfolgungssystems. Gefangene sind danach vor allem Personen, die einer Straftat verdächtigt werden (Untersuchungsgefangene<sup>4</sup>) oder Personen, die wegen einer Straftat (rechtskräftig) verurteilt worden sind. Daraus folgt, dass Unterschiede in den Gefangenenraten vornehmlich mit Variationen relevanter strafprozessrechtlicher, materiellstrafrechtlicher und strafvollzugsrechtlicher Faktoren zusammenhängen. Dasselbe ergibt sich auch aus der formalen Definition der Gefangenenrate, wonach die Gefangenenrate – entsprechend den Modellen der Lagertheorie – als eine multiplikative Funktion von Zugang und Verweildauer betrachtet werden kann (vgl. etwa *von Hofer 1975; Andre/Pease 1994*).

Daraus folgt ein sehr einfacher Zusammenhang: Strafverfolgungssysteme, die vieler Straftäter habhaft werden, wenige Alternativen zu Freiheitsstrafen kennen, lange Strafzeiten wählen und vorzeitige Entlassung restriktiv handhaben, produzieren höhere Gefangenenraten verglichen mit Systemen, die weniger Straftäter habhaft werden, viele Alternativen zu Freiheitsstrafen kennen, kurze Strafzeiten wählen und vorzeitige Entlassung extensiv handhaben. Veränderungen oder Unterschiede in diesen Faktoren können ihrerseits als Erklärungen für Veränderungen oder für Unterschiede bei Gefangenenraten herangezogen werden.

Mehr oder weniger explizit wird dieser Erklärungsansatz von Rechtswissenschaftlern und juristisch orientierten Kriminologen gewählt, doch selten in der hier beschriebenen systematischen Form. Erklärungen sind notwendigerweise oft ad hoc, weil es die zugrunde liegenden gesetzlichen Vorschriften und eventuelle Gesetzes- und Praxisänderungen auch sind. Relevante extralegale Umstände treten, falls überhaupt, oft nur als lose Hintergrundbeschreibungen von politischen, sozialen, ökonomischen und kulturellen Randbedingungen auf.

### 3.2 Extralegale Erklärungen

Ganz anders verhält es sich mit extralegalen Erklärungen, die in der soziologisch orientierten Kriminologie dominieren. Hier bilden rechtliche Faktoren höchstens den Hintergrund oder sind gänzlich aus dem Blickfeld verschwunden. Stattdessen richtet sich das Augenmerk auf verschiedene strukturelle Verhältnisse. Die gewählten Erklärungsansätze sind dabei entweder direkt von Theorien gesteuert oder – und das ist der Regelfall – es werden bestimmte Hypothesen oder Erklärungsmuster untersucht. *Schneider* (2001, S. 282 f.) nennt beispielsweise sechs

---

4 Soweit sie von der Definition der Gefangenenrate im konkreten Fall umfasst werden.

„Theorien“ zur *Veränderung* der Zahl der Strafgefangenen, wobei keine dieser Erklärungsansätze alleinige Geltung für sich beanspruchen könne.

- Die Zahl der Strafgefangenen variiert mit der Zu- oder Abnahme der Kriminalität oder schwerer Straftaten.
- Für die Neigung der Gerichte, zu- oder abnehmend zu Freiheitsstrafe zu verurteilen, ist der politische Wandel der Gesellschaft verantwortlich.
- Die Zu- oder Abnahme der Gefangenenpopulation hängt von der demographischen Entwicklung von Risikogruppen ab.
- Ökonomische Bedingungen wirken auf die Art ein, wie die Gerichte auf Kriminalität reagieren.
- Die Zu- oder Abnahme der Gefangenenpopulation hängt vom Umfang des Konsums illegaler Drogen ab.
- Sozialstrukturelle und kulturelle Veränderungen sind maßgeblich für den Wandel in der Kriminalpolitik und der Strafenpraxis. Sie werden von Politikern und Journalisten institutionalisiert und kanalisiert.

Aktuelle Zusammenstellungen wesentlicher Studien und Ergebnisse aus dem englischen Sprachraum finden sich bei *Sutton* (2004) und *Ruddell* (2005), auf die hier verwiesen wird. Meta-Analysen, die die Erklärungskraft derartiger Studien zusammenfassen, sind dem Autor nicht bekannt. Etwas ältere Zusammenstellungen, die auch nicht-englische Sprachräume umfassen, finden sich bei *Dünkel/Snacken* (2000) und *van Smit/Dünkel* (2001).

#### **4. Der Stand der Dinge**

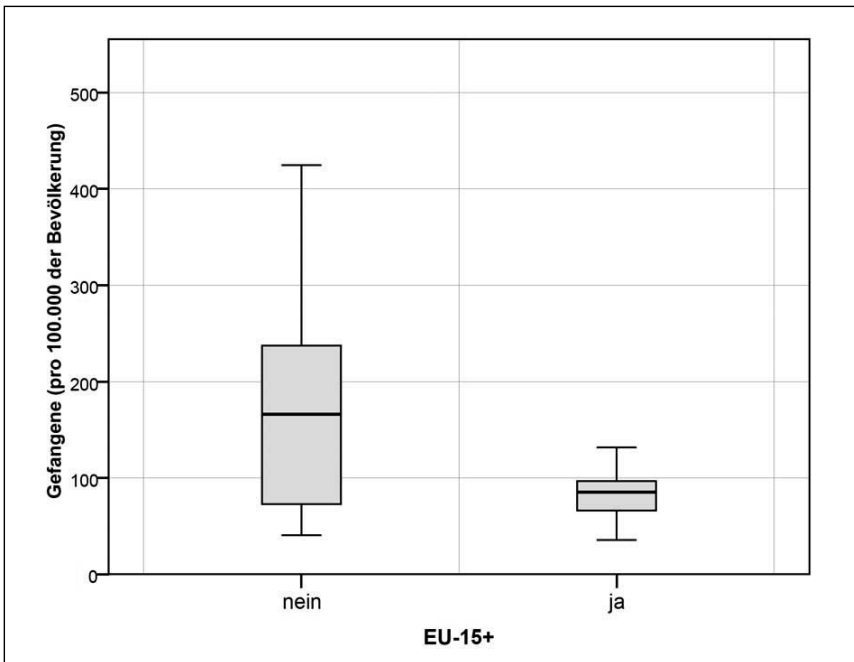
Zuerst sei an ein Methodenproblem erinnert. Es ist die Frage nach der Generalisierbarkeit von Untersuchungsergebnissen. Einzelfallstudien sind streng genommen nicht generalisierbar, obwohl sie, falls stringent durchgeführt, durchaus zu relevanten Ergebnissen führen können. Generalisierbarkeit liegt nur dann vor, wenn eine Population oder eine Stichprobe untersucht wird. Dies hat auch in der Forschung über Gefangenenraten dazu geführt, dass versucht wird, die Anzahl der zu untersuchenden Länder zu maximieren (z. B. *Neapolitan* 2001). Der Preis, der dabei gezahlt werden muss, ist der wahrscheinliche Relevanzverlust der Resultate. Zum einen deshalb, weil sich Gruppen von Ländern systematisch unterscheiden können (z. B. marktorientierte Länder, industrialisierte Länder, Schwellenländer); zum anderen, weil die Verfügbarkeit relevanter Daten sowie die Datenqualität selbst mit steigender Anzahl von Ländern zwangsläufig abnimmt.

Aus diesen Gründen sind Studien, die sich auf eine kleinere Anzahl von Ländern (z. B. industrialisierte Länder, Europa oder die EU) beschränken, durchaus sinnvoll. Sie vermeiden den Ad-hoc-Charakter von Einzelfallstudien

oder Untersuchungen, die nur einige wenige Länder umfassen; die Datenqualität verbleibt einigermaßen überprüfbar, und die Ergebnisse dürften größere Relevanz haben als Studien, die die Anzahl der Länder zu maximieren versuchen.

Wie unterschiedlich Gefangeneneraten variieren können, zeigt sich am Beispiel Europas, wenn die EU15+ Länder<sup>5</sup> mit dem Rest der europäischen Länder verglichen werden. Die Variation innerhalb der EU15+ Gruppe ist bedeutend geringer als zwischen den übrigen Ländern.

**Abbildung 3: Vergleich (Boxplot) der Gefangeneneraten in den EU15+ Ländern und den Nicht-EU15+ Ländern, Durchschnitt 2000-2003**



Quelle: ESB (2006).

5 Die EU15+ Länder umfassen hier: Belgien, Dänemark, Deutschland, England (UK), Finnland, Frankreich, Griechenland, Irland, Italien, Luxemburg, die Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien sowie Island und die Schweiz. Die Nicht-EU15+ Länder sind: Albanien, Bulgarien, Estland, Georgien, Kroatien, Litauen, Malta, Moldawien, Polen, Rumänien, Tschechien, Slowakei, Slowenien, Ukraine, Ungarn, Zypern.

## 5. Querschnittsperspektive

Unter Berücksichtigung der hier angeführten Bedenken beschränkt sich die weitere Analyse auf europäische Länder. Die Darstellung geht dabei von der grafischen Beschreibung einfacher Korrelationen aus (vgl. Anhang).<sup>6</sup> Diese Methode ist effektiv, da sich mit nur „ein paar Blicken“ generelle Tendenzen schnell überschauen lassen. Die Wahl der Variablen orientiert sich am traditionellen Forschungsdiskurs und gliedert sich wie folgt:

*Untersuchungsvariable:*

- Die Gefangenenerate (Stichtag, Durchschnitt 2000-2003; *ESB* 2006).

*Intralegale Variablen:*

- Das registrierte Kriminalitätsniveau (Durchschnitt 2000-2003; *ESB* 2006);
- die Anzahl der wegen Straftaten verdächtigen Personen (Durchschnitt 2000-2003; *ESB* 2006);
- die Anzahl der wegen Straftaten verurteilten Personen (Durchschnitt 2000-2003; *ESB* 2006);
- Polizeistärke, Aufklärungsrate (berechnet), Bestrafungswahrscheinlichkeit (berechnet) (jeweils Durchschnitt 2000-2003; *ESB* 2006).

*Extralegale Variablen:*

- Lebenserwartung usw. (Lebenserwartung, Verkehrstote, Selbstmord, Alkohol-, Zigaretten-, Drogenkonsumtion; ~2002, EUROSTAT-Daten<sup>7</sup>);
- soziale Ungleichheit (Gini, Quintilverteilung, Sozialausgaben, Wahlbeteiligung; ~2002, EUROSTAT-Daten);
- Lebensniveau (BIP, Kraftfahrzeuge, Arbeitslosigkeit; ~2002, EUROSTAT-Daten);
- demographische Gegebenheiten (Bevölkerungsgröße, Altersverteilung; Wanderungssaldo, Scheidungen; ~2002, EUROSTAT-Daten).

Insgesamt wurden 40 Variablen untersucht, wobei sich eine deutliche Tendenz abzeichnet. Die EU15+ Länder variieren generell *nicht* mit den untersuchten Variablen, während in der Gruppe der übrigen Länder oft mehr oder weniger starke Korrelationen auftreten. Armuts- und Ungleichheitsvariablen fallen dabei besonders auf.

---

6 Die zugrunde liegenden Daten können vom Autor (Hanns.Hofer@crim.su.se) angefordert werden.

7 Siehe [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1090,30070682,1090\\_33076576&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1090,30070682,1090_33076576&_dad=portal&_schema=PORTAL) (7.2.2007).

Dass sich die Variation der Gefangenenraten in den EU15+ Ländern nicht mit den hier gewählten Variablen beschreiben lässt, hängt vor allem damit zusammen, dass die Gefangenenraten innerhalb dieser Ländergruppe kaum variieren (s. o. *Abbildung 3*).

Inhaltlich kann das so interpretiert werden, dass sich der gesellschaftliche Entwicklungsstand in diesen Ländern weitgehend angeglichen hat. Weiterhin kann der Schluss gezogen werden, dass die Restvariation – soweit nicht rein *technische* Erklärungen in Frage kommen (s. o.) – vor allem *länderspezifische* Gründe haben dürfte.

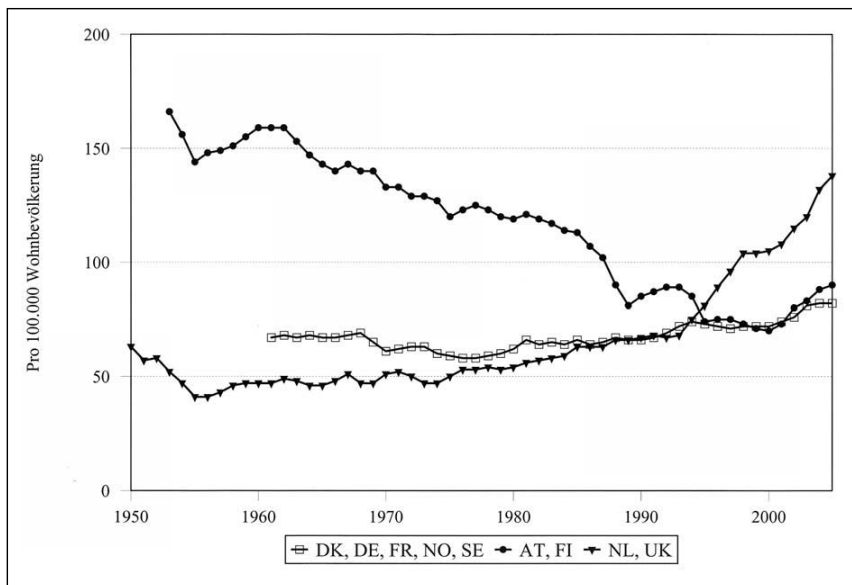
## 6. Längsschnittperspektive

Hier herrscht ein deutlicher Mangel an Daten. Dem Autor sind gegenwärtig nur neun europäische Zeitreihen zugänglich, die Länder in Nord- und Westeuropa betreffen.<sup>8</sup> In der Längsschnittperspektive (1950/1961-2005) zeigt sich, dass fünf bzw. sieben der neun Länder einer recht gleichartigen Entwicklung gefolgt sind. Die Entwicklung ist schwach U-förmig verlaufen. Deutliche Ausnahmen davon bilden Finnland und Österreich, die ihre Gefangenenraten gesenkt haben.

---

8 Vgl. aber auch *Savelsberg* 1999 betr. Polen und die DDR (seit Anfang der 1950er Jahre) sowie *Kilcommins u. a.* 2004 betr. Irland (seit Anfang der 1920er Jahre). – Die Zusammenstellungen des Europarates umfassen anfänglich (1983-1987) nur zwei Länder, vgl. *Tournier* 1998.

**Abbildung 4: Gefangeneneraten in neun europäischen Ländern (1950/1961-2005)**

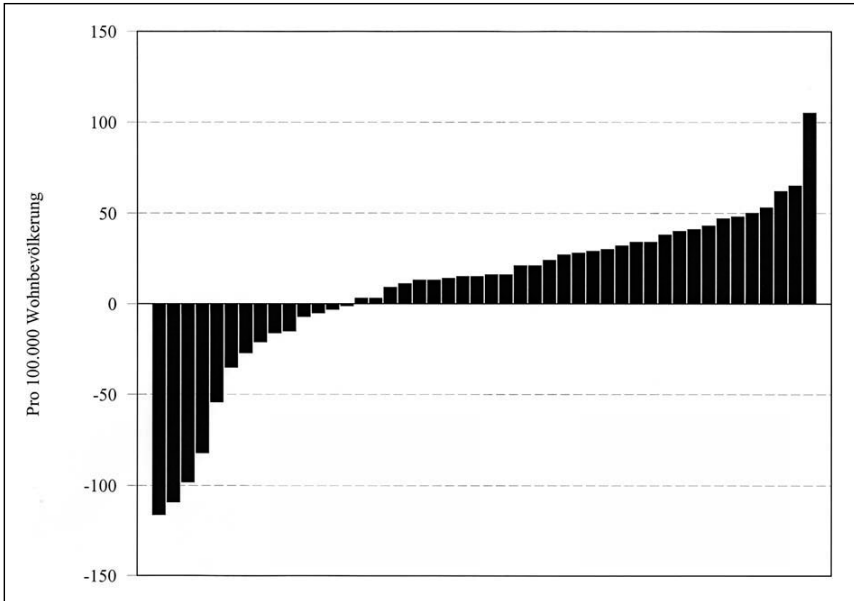


Quelle: Westfelt 2001 (aktualisiert).

Am Ende des Untersuchungszeitraums hat sich der Abstand der Länder zu einander – verglichen mit dem Beginn – deutlich vermindert. Allerdings hat es den Anschein, dass sich England und die Niederlande mit erhöhten Gefangeneneraten (derzeit) aus dem nord-westeuropäischen Verbund lösen.

Betrachtet man die Veränderungen der Gefangeneneraten in einem kürzeren Zeitraum von etwa zehn Jahren (d. h. zwischen 1995 und 2005/06), liegt kein Mangel an Daten vor, und es lassen sich drei zentrale Beobachtungen machen (vgl. nun auch Aebi/Stadnic 2007).

**Abbildung 5: Gefangeneneraten in 46 europäischen Ländern. Veränderungen zwischen ~1995 und ~2006**



Anmerkung: 1. Litauen, 2. Weißrussland, 3. Aserbeidschan, 4. Lettland ... 44. Holland, 45. Polen, 46. Georgien.

Quelle: <http://www.prisonstudies.org> (22.10.2006).

Zusammenfassend lässt sich sagen:

(1) Die Zahl der Länder, die ihre Gefangenenerate erhöht haben, ist größer als die Zahl der Länder, die sie gesenkt haben. Die durchschnittliche Erhöhung (Median) beläuft sich auf etwa 15 Gefangene pro 100.000 der Wohnbevölkerung. Europa scheint hier einem generellen globalen Trend zu folgen (*Weiss 1998; Walmsley 2007*).

(2) Die ehemaligen Sowjetrepubliken haben im Allgemeinen ihre Gefangeneneraten erheblich gesenkt (Ausnahme: Georgien); sie befinden sich aber immer noch auf einem deutlich höheren Niveau als andere Länder Europas.

(3) Die größten Steigerungen verzeichnen Georgien, Polen und die Niederlande. Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Daten für Georgien Qualitätsprobleme aufweisen, was ein Vergleich verschiedener Quellen andeutet.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Siehe *Europarat 2004; ESB 2003 bzw. ESB 2006* sowie <http://www.prisonstudies.org>.

Vergleicht man abschließend gegenwärtige Gefangeneneraten (2005/06) mit Daten, die in der Mitte der 1930er Jahre für den Völkerbund zusammengestellt worden waren (vgl. *Tabelle 1*), ergibt sich ein ähnliches Bild wie in Punkt (1) oben, auch wenn nicht allzu hohe Anforderungen an die Vergleichbarkeit der Daten gestellt werden sollten: Generell haben sich die Gefangeneneraten erhöht. Höchstens sechs der insgesamt 19 Länder, für die Daten vorliegen, weisen Minderungen oder Stabilität auf.

**Tabelle 1: Gefangeneneraten in 19 europäischen Ländern, 1935/36 und 2005/06, pro 100.000 der Wohnbevölkerung. Sortiert nach Größe der Differenz**

	<b>1935/36</b>	<b>2005/06</b>	<b>Differenz</b>
<b>Finnland</b>	217	75	-142
<b>Schweiz</b>	164	83	-81
<b>Deutschland*</b>	157	95	-62
<b>Italien</b>	117	102	-15
<b>Österreich</b>	105	105	0
<b>Norwegen</b>	58	66	8
<b>Belgien</b>	71	91	20
<b>Estland</b>	310	333	23
<b>Dänemark</b>	52	77	25
<b>Frankreich</b>	48	88	40
<b>Schweden</b>	35	78	43
<b>Irland</b>	20	78	58
<b>Polen</b>	162	228	66
<b>Lettland</b>	216	292	76
<b>Niederlande</b>	56	128	72
<b>Litauen</b>	159	235	76
<b>Tschechoslowakei*</b>	88	178	90
<b>Schottland</b>	27	140	113
<b>England</b>	27	147	120

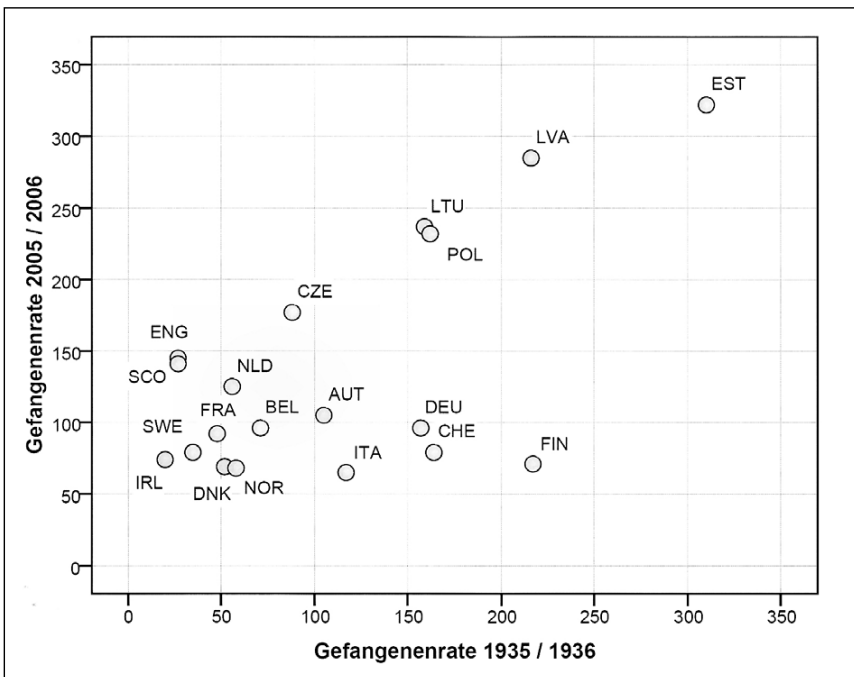
Anm.: \* 2005/06: Tschechien und Slowakei; Deutschland (1935/36): Konzentrationslager nicht gerechnet.

Quellen: *Eriksson* 1939, S. 68 f. und <http://www.prisonstudies.org> (13.10.2006).



Aus theoretischer Perspektive ist anzumerken, dass die ehemaligen sozialistischen Staaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Tschechien und Slowakei auch schon vor dem Zweiten Weltkrieg hohe bzw. höhere Gefangeneneraten gehabt haben, was damit zusammenhängen könnte, dass alle diese Länder neue Staatsbildungen nach dem Ersten Weltkrieg waren (vgl. aber auch *Savelsberg* 1999); gleichzeitig gilt jedoch für die Mehrzahl der hier ausgewiesenen Länder, dass sie anscheinend keinem vorbestimmten Muster gefolgt sind, wie sich aus *Abbildung 6* ergibt.

**Abbildung 6: Gefangeneneraten in 19 europäischen Ländern, 1935/36 und 2005/06, pro 100.000 der Wohnbevölkerung**



Quellen: *Eriksson* 1939 und <http://www.prisonstudies.org> (13.10.2006).

Unter der Voraussetzung, dass die Kriminalitätsentwicklung prinzipiell nicht allzu verschieden in diesen Ländern verlaufen ist, ließe sich – zusammen mit den Resultaten der Querschnittsanalyse – die Schlussfolgerung ziehen, dass die langzeitliche Entwicklung der Gefangeneneraten vor allem *nationalen* Einflüssen ausgesetzt gewesen ist. Diese Schlussfolgerung stärkt die Hypothese, wonach

Gefangenraten vorderhand als *kriminalpolitisch bestimmt* zu betrachten seien (von Hofer 2003, mit weiteren Referenzen).

Insgesamt ergibt die Längsschnittanalyse ein inkonsistentes Bild, was darauf beruht, dass nur sehr unvollständige Daten zur Verfügung stehen. Um zu verlässlicheren Aussagen darüber zu gelangen, was denn nun die langzeitliche Entwicklung der Gefangenraten beeinflusst – generelle Strukturen und/oder nationale Eigenheiten –, müsste die Zahl der zu analysierenden Zeitreihen erheblich erweitert werden. Inwieweit dies praktisch überhaupt möglich ist, ist eine offene Frage.

## Literatur:

- Aebi, M., Stadnic, N.* (2007): Imprisonment Rates in Europe. *Criminology in Europe* 6 (2): 1, S. 11-15.
- Andre, G., Pease, K.* (1994): Using routine statistics in estimating prison population for policy assessment. *Canadian Journal of Criminology* 36 (2), S. 137-147.
- Blumstein, A., Cohen, J., Nagin, D.* (1976): The dynamics of a homeostatic punishment process. *The Journal of Criminal Law & Criminology* 67 (3), S. 317-334.
- Christie, N.* (1968): Changes in penal value. *Scandinavian Studies in Criminology* 2, S. 161-172.
- Christie, N.* (1975): Hvor tett et samfunn? Tabeller mm. Kopenhagen, Oslo: Christian Ejlertsen Forlag/Universitetsforlaget.
- Dünkel, F., Snacken, S.* (2000): Strafvollzug in Europa. *Neue Kriminalpolitik* 12 (4), S. 31-37.
- Eriksson, T.* (1939): *Brott och samhälle*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.
- ESB* (2003): *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2003*. 2. Aufl. Onderzoek en beleid 212. Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers.
- ESB* (2006): *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2006*. 3. Aufl. Onderzoek en beleid 241. Den Haag: WODC/Boom Juridische uitgevers.
- Europarat* (2004): *SPACE I. Council of Europe Annual Penal Statistics. Survey 2003*. PC-CP (2004) 6 rev. Strasbourg: Council of Europe.
- Onlinepublikation:* [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_co-operation/prisons\\_and\\_alternatives/statistics\\_space\\_i/List\\_Space\\_I.asp#TopOfPage](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/prisons_and_alternatives/statistics_space_i/List_Space_I.asp#TopOfPage) (15.12.2007).

- Gertz, M. G., Myers, L. B.* (1992): Impediments to cross-national research: problems of reliability and validity. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice* 16(1), S. 57-65.
- von Hofer, H.* (1975): Dutch prison population. 17:e nordiska forskarseminariet i Kriminologi 1975. Stockholm: Nordiska samarbetsrådet för kriminologi, S. 104-150.
- 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 (1), S. 21-38.
- Kilcommins, S., O'Donnell, I., O'Sullivan, E., Vaughan, B.* (2004): *Crime, Punishment and the Search for Order in Ireland*. Dublin: Institute of Public Administration.
- Neapolitan, J. L.* (2001): An examination of cross-national variation in punitiveness. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology* 45 (6), S. 691-710.
- NCS* (2003): *Nordic Criminal Statistics 1950-2000*. In: Falck, S., von Hofer, H., Storgaard, A. (Hrsg.): *Report 2000*. Stockholm: Universität Stockholm, Kriminologisches Institut, S. 3.
- Pease, K.* (1994): Cross-national imprisonment rates. Limitations of method and possible conclusions. *British Journal of Criminology* 34 (Special Issue), S. 116-130.
- Reichel, P. L.* (2005): *Comparative Criminal Justice Systems*. 4. Aufl. Upper Saddle River: Pearson/Prentice Hall.
- Ruddell, R.* (2005): Social disruption, state priorities, and minority threat. *Punishment & Society* 7 (1), S. 7-28.
- Rusche, G., Kirchheimer, O.* (1939 [deutsche Fassung: 1968]): *Punishment and Social Structure*. New York: Russel & Russel.
- Savelsberg, J. J.* (1999): Knowledge, domination and criminal punishment revisited. *Punishment & Society* 1 (1), S. 45-70.
- Schneider, H. J.* (2001): *Kriminologie für das 21. Jahrhundert. Schwerpunkte und Fortschritte der internationalen Kriminologie. Überblick und Diskussion. Worte – Werke – Utopien. Thesen und Texte Münsterscher Gelehrter. Band 5*. Münster, Hamburg, London: Lit Verlag.
- Sutton, J. R.* (2004): The political economy of imprisonment among affluent western democracies, 1960-1990. *American Sociological Review* 69(2), S. 170-189.
- Tournier, P.* (1998): Sourcebook. Chapitre issu de SPACE (Unveröffentlichtes Manuskript). Strasbourg: Conseil de l'Europe.
- Walmsley, R.* (2007): *World Prison Population List*. 7. Aufl. International Centre for Prison Studies. London: King's College.

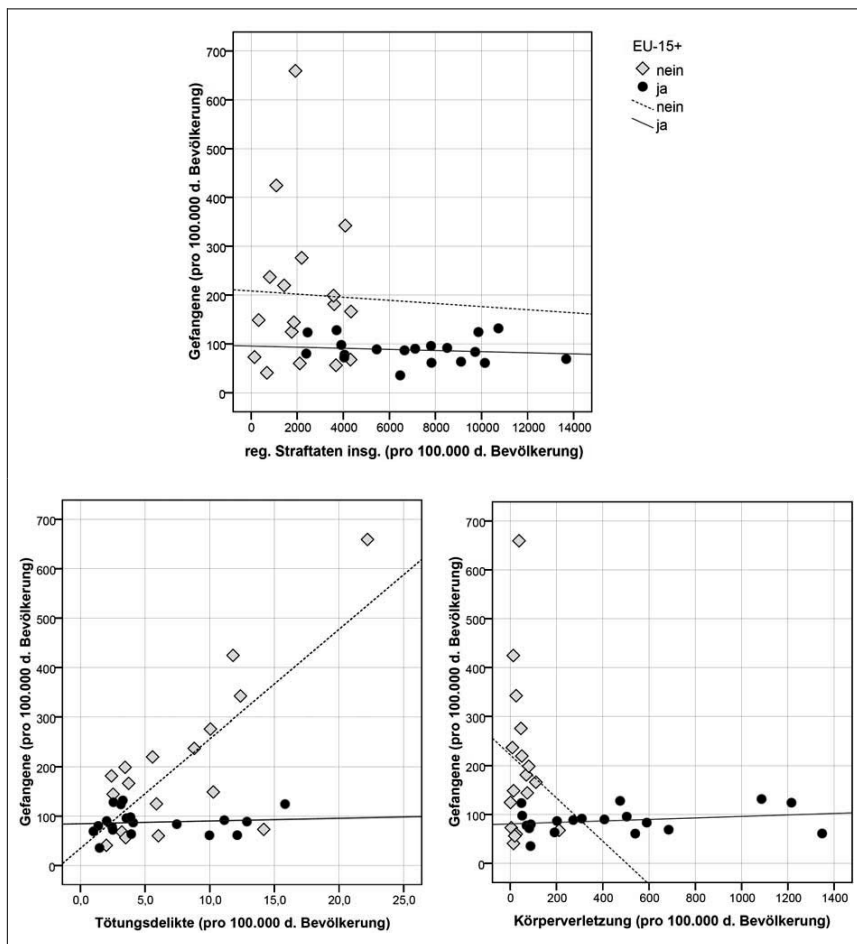
---

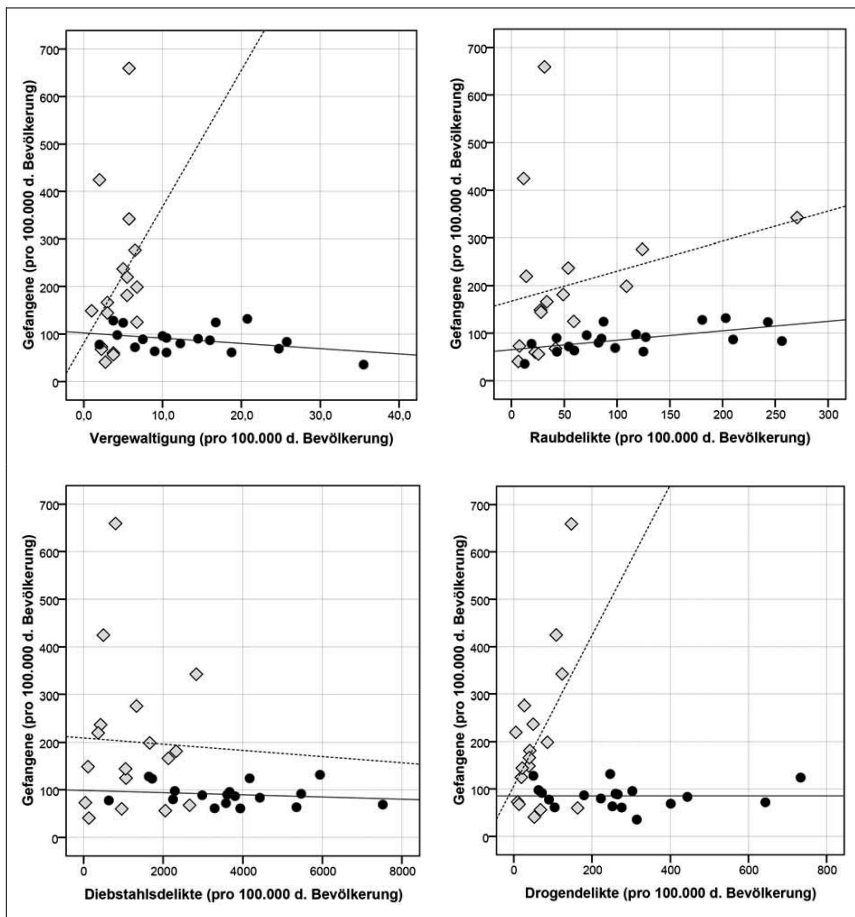
*Onlinepublikation:* <http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/world-prison-pop-seventh.pdf> (15.12.2007).

- Weiss, R. P.* (1998): Conclusion: Imprisonment at the Millennium 2000 – Its variety and patterns throughout the world. In: Weiss, R. P., South, N. (Hrsg.): *Comparing Prison Systems*. Amsterdam: Gordon and Breach Publishers, S. 427-481.
- Westfelt, L.* (2001): *Brott och Straff i Sverige och Europa. En studie i komparativ kriminologi*. Avhandlingsserie Nr. 5. Stockholm: Universität Stockholm, Kriminologisches Institut.
- van Zyl Smit, D., Dünkel, F.* (2001): Conclusion. In: van Zyl Smit, D., Dünkel, F. (Hrsg.): *Imprisonment Today and Tomorrow. International Perspectives on Prisoners' Rights and Prison Conditions*. Den Haag, London, Boston: Kluwer Law International, S. 796-859.

Mai 2006, überarbeitet 15. Dezember 2007.

Anschrift des Autors: [Hanns.Hofer@criminology.su.se](mailto:Hanns.Hofer@criminology.su.se)

**Anhang:****Abbildung 7: Gefangeneneraten vs. registrierte Straftaten**



#### Gefangeneneraten:

European Sourcebook (ESB 2006), Tab. 4.2, Durchschnitt 2000-2003.

#### Registrierte Straftaten (pro 100.000 der Bevölkerung):

European Sourcebook (ESB 2006), Tab. 1.2.1, Durchschnitt 2000-2003.

Sämtliche Straftaten, n=36

Vorsätzliche Tötung, n=36

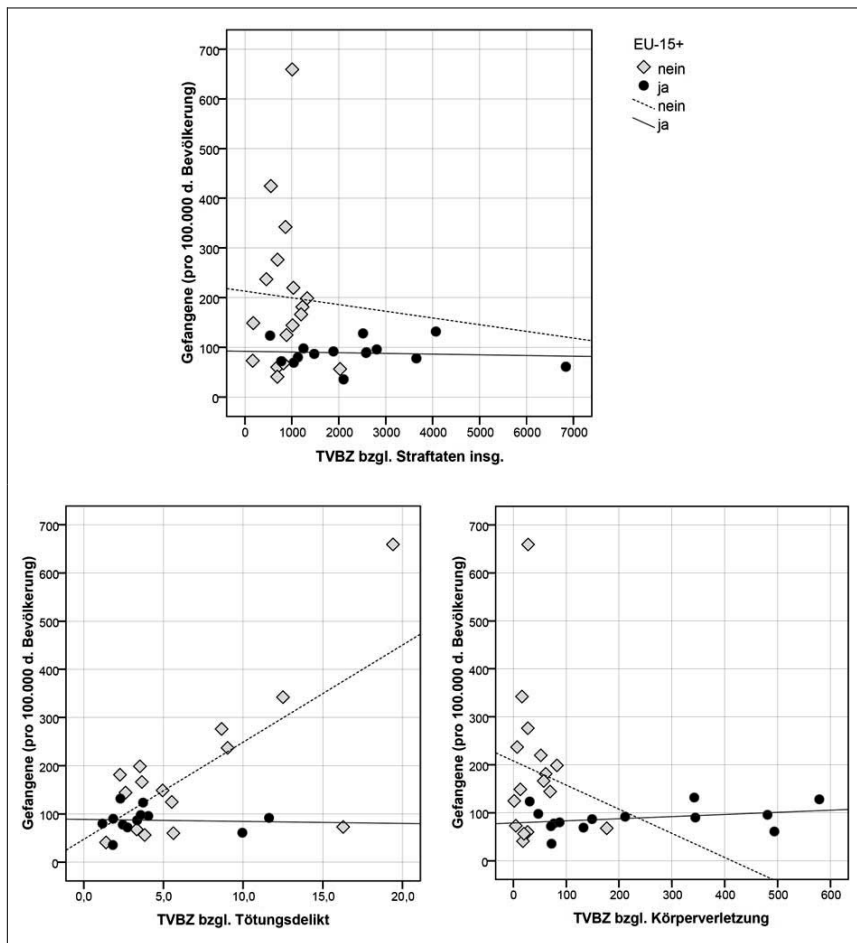
Vorsätzliche Körperverletzung, n=36

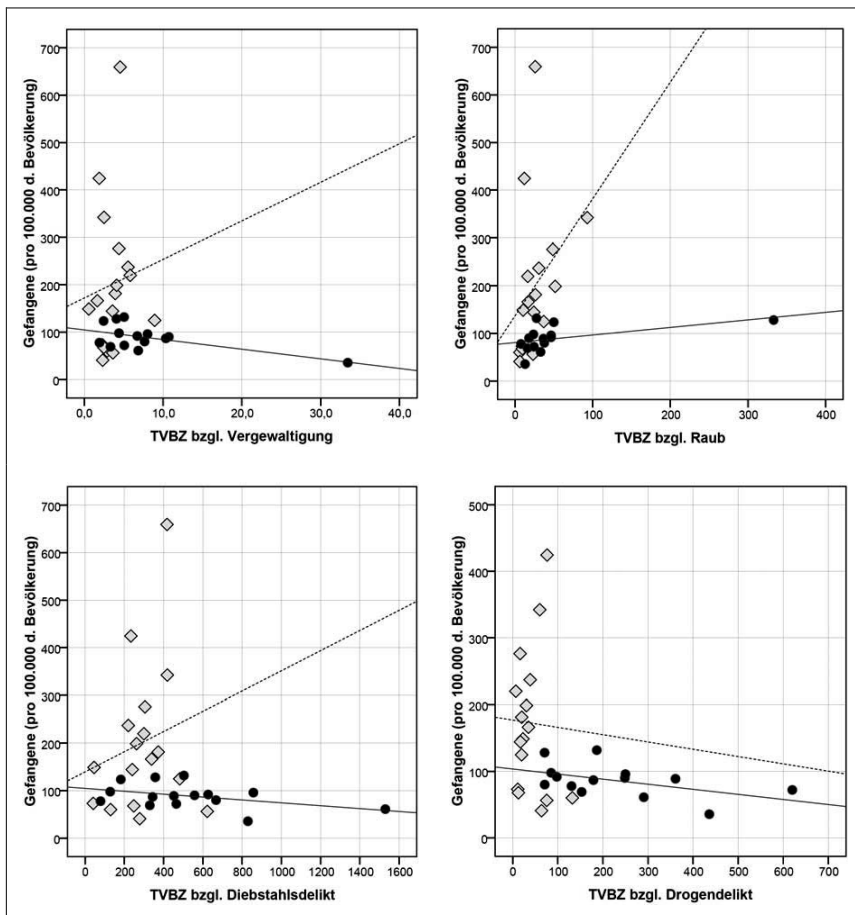
Vergewaltigung, n=36

Raub, n=36

Diebstahlsdelikte, n=35

Drogendelikte, n=35

**Abbildung 8: Gefangeneneraten vs. Tatverdächtige**



#### Gefangeneneraten:

European Sourcebook (ESB, 2006), Tab. 4.2, Durchschnitt 2000-2003

#### Tatverdächtige (pro 100.000 der Bevölkerung):

European Sourcebook (ESB, 2006), Tab. 1.2.2, Durchschnitt 2000-2003

TVBZ: Sämtliche Straftaten, n=32

TVBZ: Vorsätzliche Tötung, n=27

TVBZ: Vorsätzliche Körperverletzung, n=30

TVBZ: Vergewaltigung, n=31

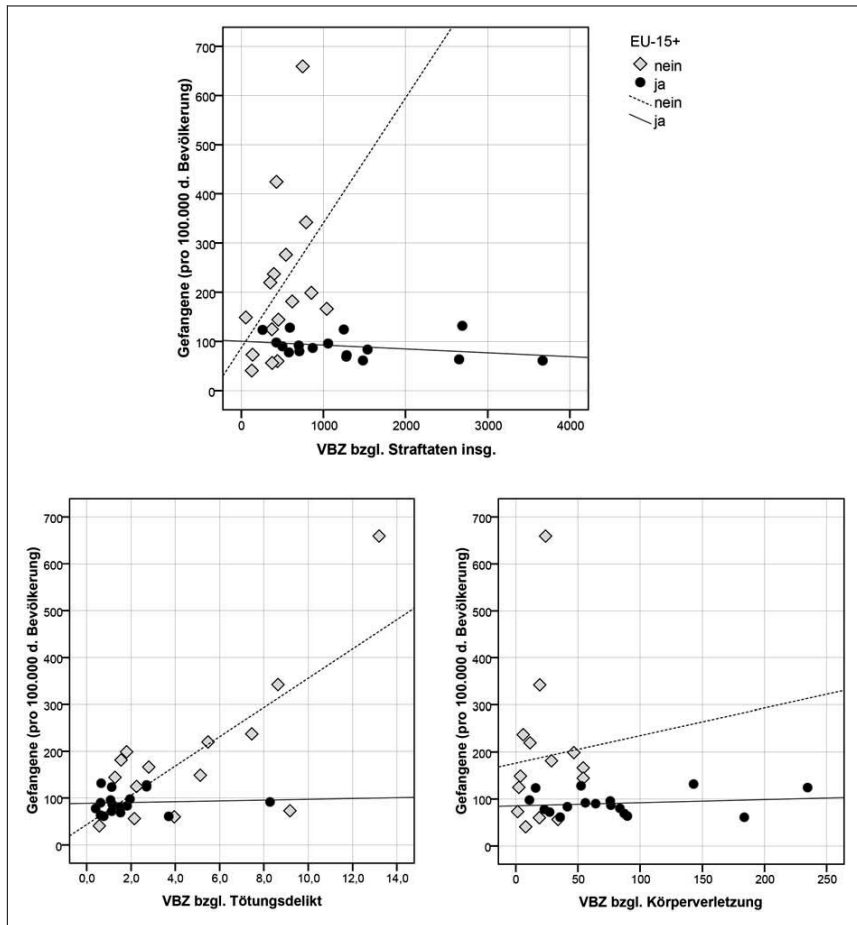
TVBZ: Raub, n=32

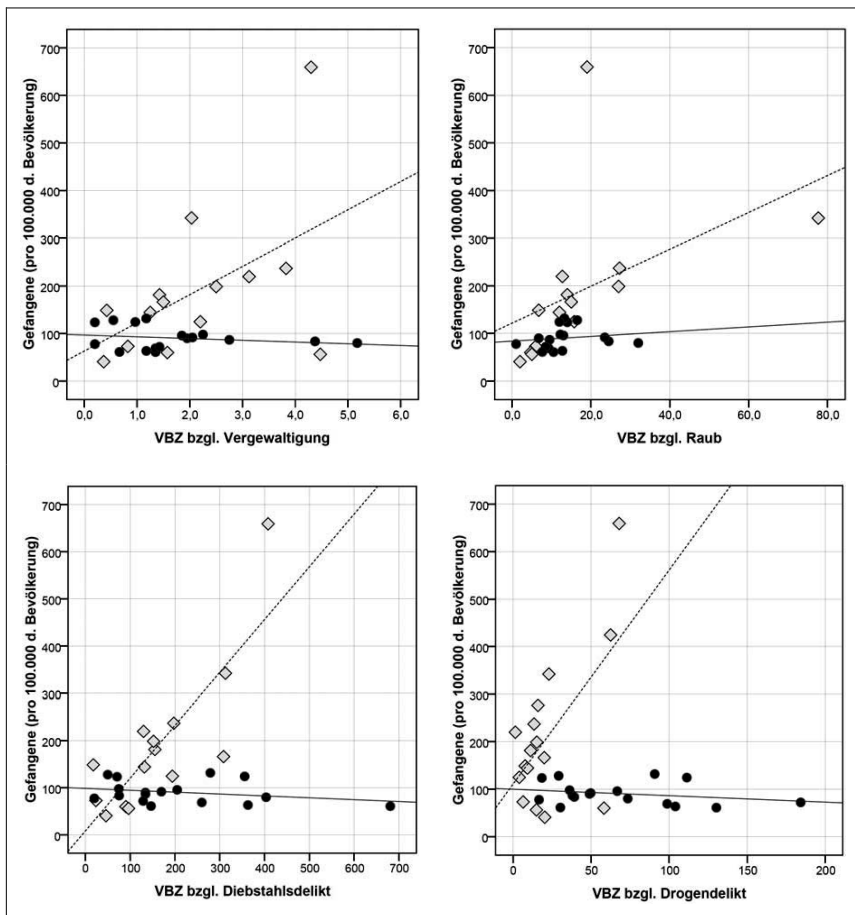
TVBZ: Diebstahlsdelikte, n=32

TVBZ: Drogendelikte, n=30



Abbildung 9: Gefangeneneraten vs. verurteilte Straftäter





*Gefangeneneraten:*

European Sourcebook (ESB, 2006), Tab. 4.2, Durchschnitt 2000-2003

*Verurteilte Straftäter (pro 100.000 der Bevölkerung):*

European Sourcebook (ESB, 2006), Tab. 3.2, Durchschnitt 2000-2003

VBZ: Sämtliche Straftaten, n=33

VBZ: Vorsätzliche Tötung, n=31

VBZ: Vorsätzliche Körperverletzung, n=31

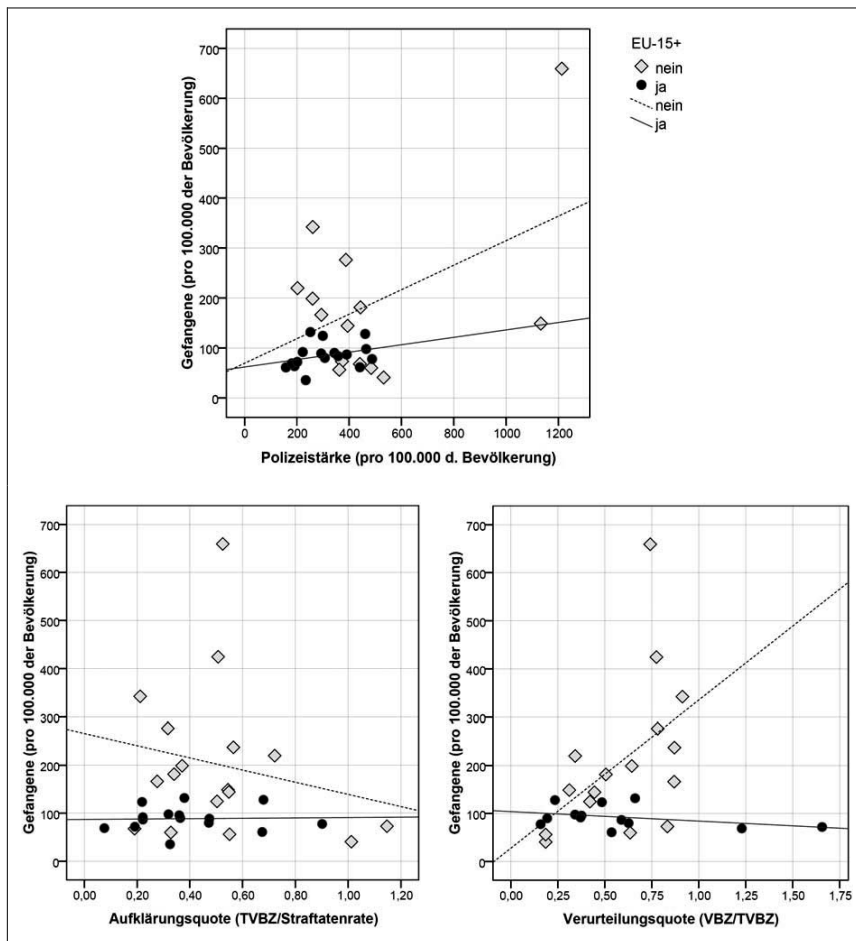
VBZ: Vergewaltigung, n=31

VBZ: Raub, n=31

VBZ: Diebstahlsdelikte, n=31

VBZ: Drogendelikte, n=33

Abbildung 10: Gefangeneneraten vs. Polizeistärke usw.

*Gefangeneneraten:*

European Sourcebook (ESB, 2006), Tab. 4.2, Durchschnitt 2000-2003

*Polizeistärke:*

European Sourcebook (ESB, 2006), Tab. 1.2.4.1, Durchschnitt 2000-2003. n=28

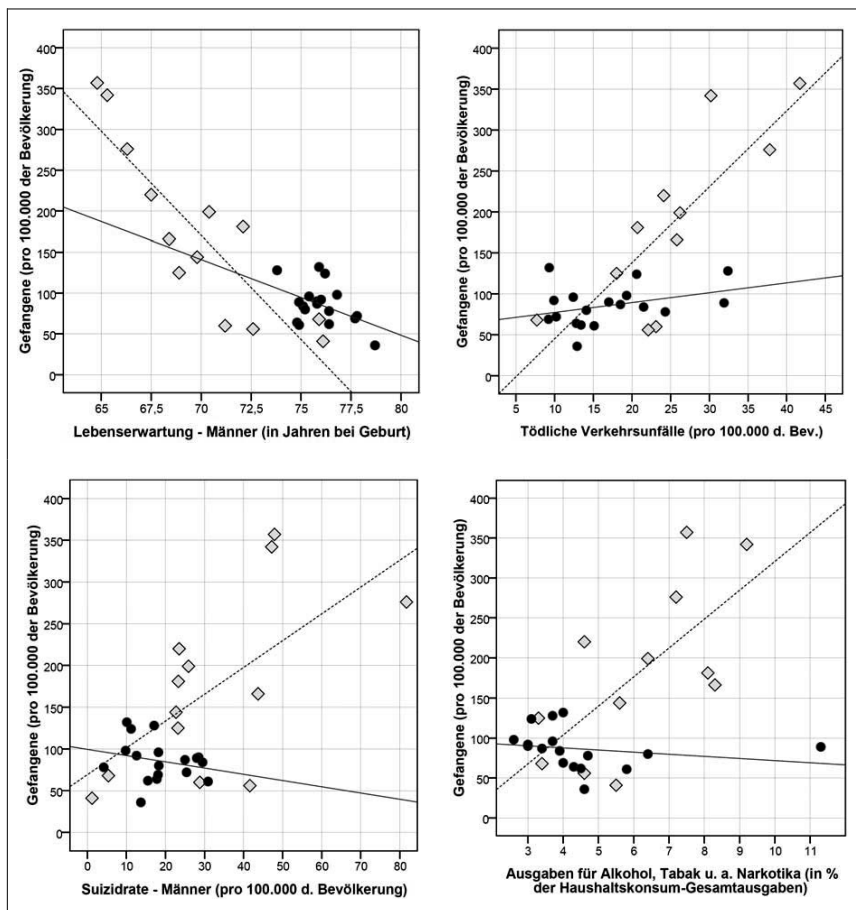
*Aufklärungsquote:*

European Sourcebook (ESB, 2006), berechnet mit Hilfe von Tab. 1.2.2.1 und 1.2.1.1, n=31

*Verurteilungsquote:*

European Sourcebook (ESB, 2006), berechnet mit Hilfe von Tab. 3.2.1.1 und 1.2.2.1, n=28

Abbildung 11: Gefangeneneraten vs. Lebenserwartung usw.\*



\* Legende analog Abbildung 10

#### Gefangeneneraten:

European Sourcebook (ESB, 2006), Tab. 4.2, Durchschnitt 2000-2003

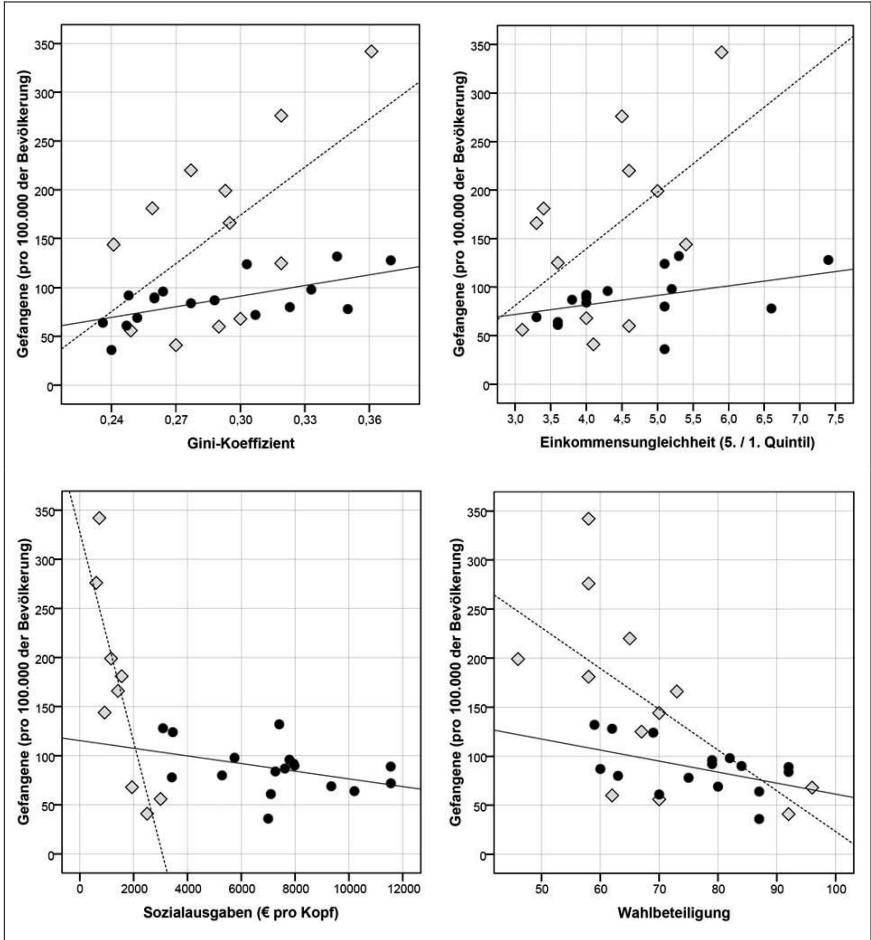
Lebenserwartung von Männern bei Geburt: ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=31

Tödliche Verkehrsunfälle: ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=29

Selbsttötung Männer (pro 100.000 Personen): ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=31

Ausgaben für Genussmittel (Alkohol, Tabak u. a. Drogen): Angaben in % der Gesamtausgaben für den Haushaltskonsum zu gegenwärtigen Preisen, ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=29

**Abbildung 12: Gefangeneneraten vs. Ungleichheit\***



\* Legende analog Abbildung 10

*Gefangeneneraten:* European Sourcebook (ESB, 2006), Tab. 4.2, Durchschnitt 2000-2003

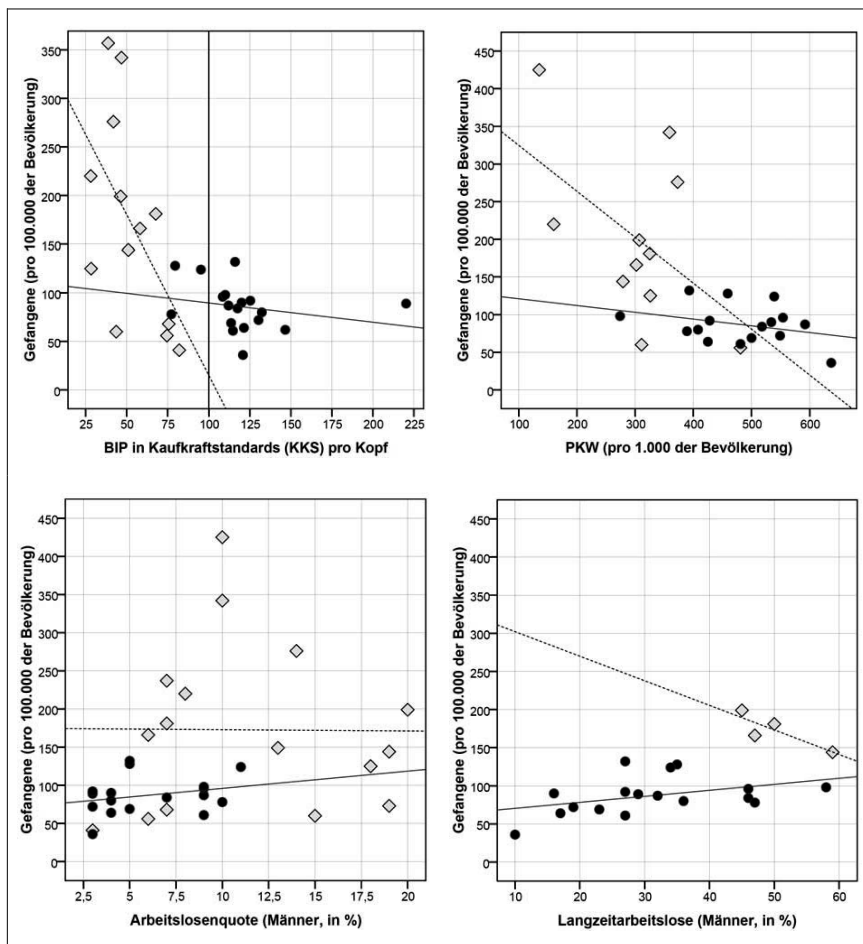
*Ginikoeffizient (Gini):* ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=29

*Einkommensungleichheit:* Verhältnis des Gesamteinkommens von den 20 % der Bevölkerung mit dem höchsten Einkommen (oberstes Quintil) zum Gesamteinkommen von den 20 % der Bevölkerung mit dem niedrigsten Einkommen (unterstes Quintil), ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=28

*Ausgaben für soziale Sicherheit* (in EUR pro Kopf): ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=26

*Wahlbeteiligung* (in %): bzgl. der letzten Parlamentswahl, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=28

Abbildung 13: Gefangeneneraten vs. Lebensniveau usw.\*



\* Legende analog Abbildung 10

Gefangeneneraten: European Sourcebook (ESB, 2006), Tab. 4.2, Durchschnitt 2000-2003

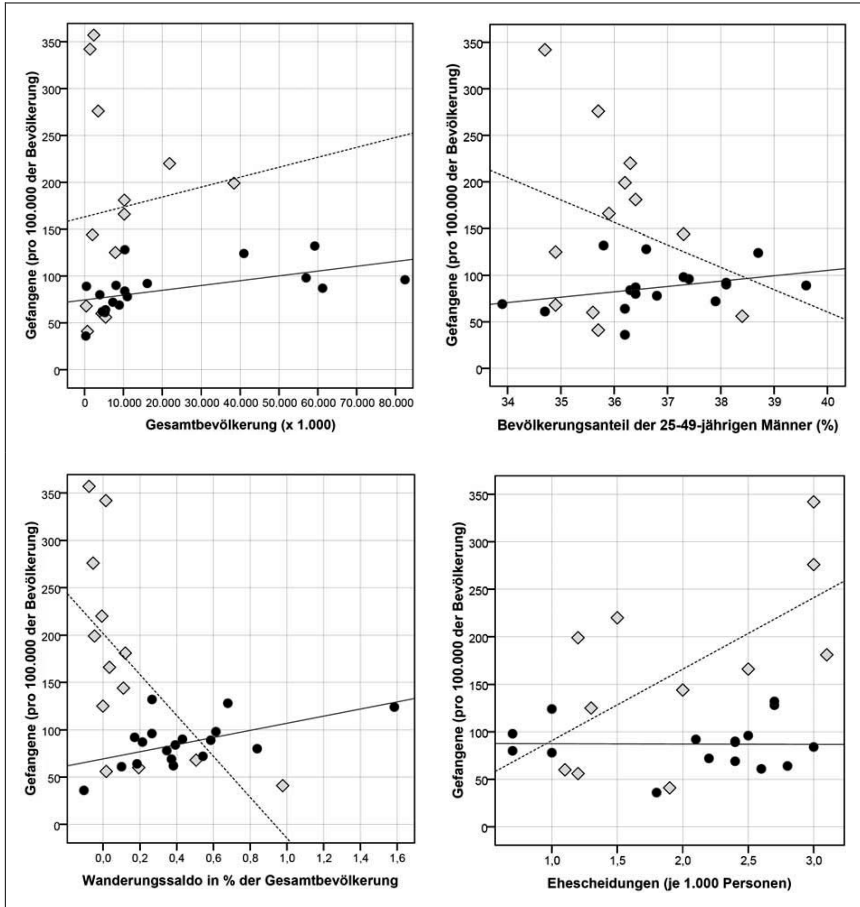
Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf in Kaufkraftstandards (KKS): EU-25 = 100, ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=31

PKW (pro 1.000 der Bevölkerung): ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=27

Arbeitslosenquote - Männer (%): ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=33

Langzeitarbeitslosenquote - Männer (%): ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=21

Abbildung 14: Gefangeneneraten vs. demographische Verhältnisse\*



\* Legende analog Abbildung 10

*Gefangeneneraten:* European Sourcebook (ESB, 2006), Tab. 4.2, Durchschnitt 2000-2003

*Bevölkerungsgröße:* Bevölkerung (x 1.000) am 1.1.2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=31

*Altersstruktur:* Anteil der 25-49-jährigen Männer an der Gesamtbevölkerung (%), ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=29

*Wanderungssaldo in % der Bevölkerung (einschliesslich Korrekturen – Personen):* Differenz zwischen Zuwanderung und Abwanderung in einem Gebiet während des Jahres, ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=30

*Ehescheidungen (pro 1.000 Personen):* ~2002, Eurostat database (2. Okt. 2006), n=27

## **Teil II:**

### **Länderberichte**





# Belgien

*Sonja Snacken*<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

In *The Culture of Control* beschreibt *David Garland* die heutigen Strafjustizsysteme der westlichen Welt als komplexe, multidimensionale Felder im Übergang. Diese Felder zeigen Zeichen von Kontinuität und Diskontinuität und enthalten eine Vielzahl von Strukturen, Strategien und rationalen Begründungen, von denen einige sich geändert haben und andere nicht.<sup>2</sup> Er behauptet, dass man trotz dieser Komplexität feststellen könne, dass der Bereich der Verbrechenskontrolle und Strafjustiz umgestaltet sei. Seine Analyse basiert auf Entwicklungen im Vereinigten Königreich und in den USA in den letzten 30 Jahren. Dennoch erkennt er an, dass – auch wenn politische Entscheidungen dort Exklusion und Strafmaßnahmen betont haben – andere Länder einen anderen Weg wählen mögen.<sup>3</sup> In einer späteren Veröffentlichung warnt *Garland* allerdings davor, den Spielraum für politische Aktivitäten zu überschätzen und das Ausmaß der Wahlmöglichkeiten zu überbewerten, das den Akteuren aus Regierungen und anderen Bereichen realistisch gesehen zur Verfügung steht, weil „solche Wahlmöglichkeiten immer bedingt werden durch institutionelle Strukturen, soziale Kräfte und kulturelle Werte“.<sup>4</sup>

In diesem Beitrag werde ich die Entwicklung des belgischen Strafjustizsystems ausgehend von der Forschung zur Gefangenenpopulation in den Ländern des Westens und von *Garlands* Beschreibung der Merkmale des Wandels des

- 
- 1 Der Beitrag ist eine gekürzte deutsche Version von *Sonja Snacken* (2007): *Penal Policy and Practice in Belgium*. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime, Punishment, and Politics in a Comparative Perspective*. Chicago, London: The University of Chicago Press, S. 127-215. Deutsche Übersetzung und Bearbeitung von *Kirstin Drenkhahn*.
  - 2 *Garland* 2001, S. 23.
  - 3 *Garland* 2001, S. 202.
  - 4 *Garland* 2004, S. 181, im Original: „such choices are always conditioned by institutional structures, social forces, and cultural values“.

Strafjustizsystems in spätmodernen Gesellschaften analysieren. Zwei einleitende Bemerkungen müssen vorangestellt werden. Erstens: Während *Garland* ausführlich begründet, dass diese Neugestaltung der Verbrechenskontrolle nur erkennbar ist, wenn die Analyse sich sowohl auf die Strafjustiz als auch auf die größeren Zusammenhänge der Kriminal- und Sicherheitspolitik erstreckt, werde ich mich ausschließlich dem erstgenannten Bereich widmen. Zweitens: Während *Garland* ausdrücklich eher Ähnlichkeiten als Unterschiede zwischen Staaten betont, werde ich mich auf die Unterschiede konzentrieren.

## 2. Landeskunde

Belgien ist eine föderale parlamentarische Demokratie im Rahmen einer konstitutionellen Monarchie. Es gibt drei Amtssprachen: holländisch (ca. 60%), französisch (ca. 40%) und deutsch (weniger als 1%). Mehrere Verfassungsänderungen seit 1970 weiteten die Selbstverwaltung der Kulturen und Regionen aus. Seit 1980 ist Belgien ein Bundesstaat mit einem Föderalen Parlament und einer Föderalen Regierung, drei anhand der Sprachen definierten „Gemeinschaften“ (flämische, französische und deutschsprachige Gemeinschaft), jede mit eigenem Parlament und eigener Regierung, sowie drei geographisch zugeordneten Regionen (flämische und wallonische Region sowie Brüssel-Hauptstadt), ebenfalls jede mit eigenem Parlament und eigener Regierung. Eine Ausnahme bilden flämisches Parlament und Regierung, die die Kompetenzen der Gemeinschaft und der Region wahrnehmen, so dass es sechs Parlamente und Regierungen in Belgien gibt. Jede dieser Institutionen hat bestimmte politische und legislative Kompetenzen. Die Föderale Regierung ist für alle Materien zuständig, die alle Belgier unabhängig von Sprache, Kultur oder Region betreffen, wie z. B. Außenpolitik, Verteidigung, Justiz, Finanzen, soziale Sicherung und große Bereiche der Gesundheitsfürsorge und der Innenpolitik. Die Gemeinschaften sind für an die Person gebundene Angelegenheiten wie Sprache, Kultur, Sozialhilfe, Erziehung und Bildung zuständig, die Regionen für gebietsbezogene Angelegenheiten wie Umwelt und Beschäftigung. Unter diese oberen Verwaltungseinheiten gruppieren sich außerdem zehn Provinzen und 589 Gemeinden.

Die meisten Bereiche, die mit dem Kriminaljustizsystem zu tun haben, gehören zur Bundesebene. Die Polizeikräfte gehören zum Kompetenzbereich der Föderalen Öffentlichen Dienste für Innere Angelegenheiten (Sicherheit und Ordnung) und Justiz (Strafverfolgung).<sup>5</sup> Justiz, Bewährungshilfe und das Gefängnisssystem sind dem Justizministerium zugeordnet. In einigen Bereichen sind die Kompetenzen zwischen der föderalen Ebene und den Gemeinschaften aufgeteilt, z. B. im Jugendstrafrecht und bei der Wiedereingliederung von verurteilten Straftätern.

---

5 Anm. d. Übers.: Im weiteren Text werden die Föderalen Öffentlichen Dienste als Ministerien bezeichnet.

Die Polizei war bis vor einigen Jahren in drei Truppen aufgeteilt: Eine nationale Polizei – die Gendarmerie –, die Kriminalpolizei und die lokale Polizei. Die Gendarmerie und die lokale Polizei hatten sowohl ordnungsrechtliche als auch strafrechtliche Befugnisse, während die Kriminalpolizei nur strafrechtlich tätig war. Die Gendarmerie wurde von Justiz- und Innenministerium und bis 1991 daneben auch vom Verteidigungsministerium kontrolliert und war bis dahin militärisch organisiert, die Kriminalpolizei unterstand der Aufsicht der Staatsanwaltschaften und die lokale Polizei derjenigen der Bürgermeister, soweit sie Ordnungsbehörde war, und in Strafsachen der Staatsanwaltschaften. 1996 führte der berühmte Fall *Dutroux* zu einer parlamentarischen Untersuchung über die Ineffizienz von Polizei und Strafjustiz.<sup>6</sup> Dabei kam ans Licht, dass zwischen den drei Polizeitruppen eine Art Krieg herrschte. 1998 wurde die Polizei daraufhin in eine Bundespolizei und eine lokale Polizei umstrukturiert.

Um das Vertrauen der Öffentlichkeit wiederzugewinnen, wurde 1999 der Hohe Justizrat eingerichtet, der das Recht hat, Kandidaten für das Amt des Richters und Staatsanwalts vorzuschlagen und außerdem Beschwerden über die Justiz untersucht. Der Hohe Justizrat hat eine flämische und eine französische Abteilung, die jeweils aus elf Richtern und elf Personen aus anderen juristischen Berufsgruppen zusammengesetzt sind.

Für Bewährungshilfe und Strafvollzug ist allein das Justizministerium zuständig. Die Gemeinschaften haben eigene Dienste der sozialen Hilfe für Strafgefangene im Hinblick auf ihre soziale Wiedereingliederung, deren Arbeit auf der freiwilligen Teilnahme von Gefangenen an Sozial- oder Bildungsprogrammen beruht.

### 3. Kriminalstatistische Befunde

Die Kriminalitätsentwicklung kann üblicherweise anhand polizeilicher Statistiken, Selbstberichte und Opferbefragungen untersucht werden. Polizeiliche Statistiken hängen vom Anzeigeverhalten, von der Bereitschaft der Polizei, Anzeigen aufzunehmen, und von der Eigeninitiative der Polizei ab. Bei Selbstberichten und Opferbefragungen ist das Antwortverhalten der Befragten entscheidend.

Diese bekannten Fallstricke gehen in Belgien einher mit einzigartigen technischen Problemen der polizeilichen Statistik, die mit den sich überschneidenden Kompetenzen der ehemals drei Polizeitruppen zusammenhängen. Während der 1980er Jahre führten die Gendarmerie und die Kriminalpolizei jeweils eigene Statistiken, ohne dass versucht wurde, sie zusammenzuführen, und die lokale Polizei schloss sich entweder einer der beiden Statistiken an oder auch keiner. 1984 versuchte die Gendarmerie, die Daten aller drei Truppen zusam-

---

6 Es ging im *Dutroux*-Fall um die Entführung, Vergewaltigung und Ermordung mehrerer Mädchen, während der Verdächtige unter Bewährung stand.

menzufassen. Allerdings wurden nicht alle Straftaten einbezogen, es gab keine einheitliche statistische Erfassung, die Daten besonderer Polizeidienste (z. B. in Bezug auf Steuer- oder Sozialbetrug) wurden nicht erfasst, und Straftaten konnten mehrmals gezählt werden, wenn mehrere Polizeidienste beteiligt waren. Diese Statistik wurde 1994 durch die gemeinsame polizeiliche Kriminalstatistik ersetzt, die von Experten entwickelt wurde. Das hat nicht nur zu einem verlässlicheren und vollständigeren Überblick über die von den drei Polizeitruppen registrierte Kriminalität geführt, sondern erlaubte auch die Zusammenführung mit der 1994 eingeführten staatsanwaltschaftlichen Statistik. Die 1998 begonnene Polizeireform brauchte bis zur Umsetzung jedoch zwei bis drei Jahre und behinderte ernstlich die zentrale Erfassung: 2000 wurden nur 30% der Daten erfasst. Darüber hinaus wurde 2001 eine neue Methode der Datensammlung beschlossen, und zwischen 2001 und 2003 wurden gar keine Daten aufbereitet. Deshalb liegen die beiden Voraussetzungen für die Brauchbarkeit von Statistiken – Kontinuität und Vollständigkeit – bei den belgischen polizeilichen Statistiken nicht vor.<sup>7</sup>

### 3.1 Kriminalitätsentwicklung

Zur Illustration dieser Probleme vergleiche ich die Kriminalitätszahlen für die Jahre 1983 bis 1991, wie sie von der Gendarmerie registriert wurden, mit den vollständigeren Zahlen aus der gemeinsamen polizeilichen Kriminalstatistik (1994-1998), da sie die bisher verlässlichsten Datenquellen sind. In der Statistik der Gendarmerie wird für 1983 bei allen Delikten 100 als Ausgangswert gesetzt. In der Zeit von 1983 bis 1991 nahm die allgemeine Kriminalitätsrate um 77% zu. Die Anteile der einzelnen Kategorien blieben relativ stabil, wobei Diebstahl ungefähr 80% aller Straftaten ausmachte. Die Sexualdelikte (Vergewaltigung, sexuelle Nötigung) folgten keinem klaren Trend und nahmen von einem Anteil von 1,8% an der Gesamtzahl 1983 auf 1,0% 1991 ab. Von 1985 auf 1986 wurden die Deliktkategorien überarbeitet, so dass sich teilweise erhebliche Änderungen der registrierten Kriminalität ergaben. Bei den Sexualdelikten führte die Erweiterung um „sonstige Sexualdelikte“ zu einem Anstieg von 97 auf 111. Die Zahl der Gewaltdelikte verdoppelte sich (1991: 199), aber zusammengenommen blieben Sexual- und Gewalttaten bei ungefähr 5% der registrierten Kriminalität. Die Zunahme bei den Betrugstaten von 123 im Jahr 1985 auf 207 in 1986 lag ebenfalls an der Einführung der Kategorie „sonstige“.<sup>8</sup>

Bei den Sexualdelikten gingen die Zahlen für Vergewaltigung und sexuelle Nötigung deutlich auseinander, nachdem 1989 die gesetzliche Definition der Vergewaltigung erweitert worden war (Vergewaltigung 1989: 89, 1990: 111;

---

7 Ponsaers/Bruggeman 2005.

8 Beyens/Snacken/Eliarts 1993, S. 210 ff.

sexuelle Nötigung 1989: 85, 1990: 73). Die Zunahme bei den Gewaltdelikten beschränkte sich auf Körperverletzung (1991: 162), die Zahlen bei Mord und Totschlag nahmen ab (1991: 83). In der Kategorie „Waffen- und Drogenhandel“ ist die deutliche Abnahme der Drogendelikte von 1985 (145) auf 1986 (45) ebenfalls das Ergebnis einer Änderung der Datenerfassung: Während vor 1986 alle Drogendelikte registriert wurden, wurde dies 1986 auf Drogenhandel beschränkt. In der größten Kategorie, Diebstahl, verdoppelte sich die Zahl der Taten, bei denen Gewalt oder Waffen eingesetzt wurden (1991: 240 bzw. 261), einfacher oder schwerer Diebstahl blieb stabil (1991: 102 bzw. 108). Indessen repräsentieren die beiden letztgenannten Deliktgruppen immer noch 51% aller registrierten Diebstähle.

Ein anderes Bild ergibt sich aus der gemeinsamen polizeilichen Kriminalstatistik. Diebstahl und Erpressung machten nur ungefähr die Hälfte der registrierten Straftaten aus, weil mehr Deliktgruppen erfasst wurden. Ganz überwiegend waren dies einfache Diebstähle, nur 2% aller Straftaten waren Diebstähle mit Gewalteininsatz oder Raubüberfälle. Straftaten gegen die körperliche oder sexuelle Unversehrtheit hatten einen Anteil von 8%, Drogendelikte von 5%.<sup>9</sup>

Die belgischen Kriminalitätsraten liegen im westeuropäischen Durchschnitt.<sup>10</sup> Das wird durch die Ergebnisse des Sechsten *United Nations Survey on Crime Trends and the Operations of Criminal Justice Systems* und den *International Crime Victim Survey* (ICVS) für die Zeit von 1990 bis 1997 bestätigt. Die von *Aromaa u. a.* (2003) für einen internationalen Vergleich gebildeten Indizes basieren auf einer Vielzahl von Indikatoren und Quellen wie z. B. offiziellen belgischen Statistiken, dem ICVS und dem *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice*. Danach liegt Belgien bei Einbruch und Korruption 1990 bis 1994 und bei Gewalt gegen Frauen von 1995 bis 1997 über dem Durchschnitt. Unter dem Durchschnitt liegen die Befunde bei Übertretungen,<sup>11</sup> Gewaltdelikten und Korruption in der Zeit von 1995 bis 1997. Diese Daten müssen jedoch vorsichtig verwendet werden, insbesondere bei Ländervergleichen.<sup>12</sup>

### 3.2 Staatsanwaltschaftliche Praxis

Belgien hat ein moderat inquisitorisches Strafverfahrensrecht, das aber auch kontradiktorische Elemente enthält. Die Polizei muss jede Straftat an den Staatsanwalt melden, der entscheidet, welche Ermittlungsmaßnahmen zu ergreifen

9 *Beullens/Devroe/Ponsaers* 1995, S. 28, 41; *Elijaerts* 2004, S. 13 f.

10 *Algemene Politieonderzoek* 1997.

11 Anm. d. Übers.: Klassifikation der Delikte: Übertretungen haben eine Strafandrohung von max. sieben Tagen Freiheitsstrafe, Vergehen von acht Tagen bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe und Verbrechen von mindestens fünf Jahren Freiheitsstrafe.

12 *Aromaa u. a.* 2003.

sind. Die Entscheidung über die Erhebung der öffentlichen Klage wird vom Prinzip des öffentlichen Interesses beherrscht, Opfer nehmen am Prozess nur als Zeugen oder als Empfänger zivilrechtlicher Entschädigung<sup>13</sup> teil. Die Staatsanwaltschaft kann ein Verfahren einstellen, wenn die Strafverfolgung nicht im öffentlichen Interesse liegt (Opportunitätsprinzip). Die Strafverfolgung kann auch aus technischen Gründen eingestellt werden, wie z. B. der Unmöglichkeit, einen Täter zu ermitteln, Verjährung, dem Fehlen einer strafbaren Handlung (z. B. bei Selbstmord) oder dem Tod des Verdächtigen, d. h. wenn der Tatverdacht zur Erhebung der öffentlichen Klage nicht ausreicht. Die Einstellungsentscheidung ist vorläufig und kann erneut überdacht werden, solange die Tat nicht verjährt ist.

Neben der Abgabe ans Gericht stehen der Staatsanwaltschaft noch andere Erledigungsmöglichkeiten zur Verfügung. Bei den so genannten Transaktionen handelt es sich um Geldbußen, die die Staatsanwaltschaft geständigen Verdächtigen auferlegen kann. Mit der Zahlung endet die Strafverfolgung. Dieses Verfahren ist bei Übertretungen möglich und bei Vergehen, für die die Staatsanwaltschaft nur eine Geldstrafe fordern würde.<sup>14</sup> Die strafrechtliche Mediation wurde 1994 eingeführt und erlaubt, von der Verfolgung abzusehen, wenn Opfer und Täter sich über eine Wiedergutmachung einigen.<sup>15</sup> Die Mediation wird von Sozialarbeitern durchgeführt und mündet in einen Vertrag, der vom Staatsanwalt bestätigt werden muss. Gegenstand des Vertrags können Behandlungs- und Trainingsmaßnahmen sowie gemeinnützige Arbeit sein.

Staatsanwälte treten auf drei verschiedenen gerichtlichen Ebenen auf: Vor dem Polizeigericht, das für Übertretungen zuständig ist, vor dem Strafgericht, zuständig für Vergehen und Verbrechen, und vor dem für die schwersten Verbrechen zuständigen Schwurgericht. 2004 gingen bei den Staatsanwaltschaften bei den Strafgerichten 821.392 neue Verfahren ein, in 51% der Fälle ging es um Eigentumsdelikte. Gewaltdelikte (Diebstahl mit Gewalt, Straftaten gegen die körperliche und sexuelle Unversehrtheit) machten 12% aus (Mord und Totschlag: 0,13%; Vergewaltigung und sexuelle Nötigung: 0,87%), Drogendelikte 4%. Die Strafverfolgung wurde in 74,6% der Fälle eingestellt. Der größte Teil der Fälle wird mangels ausreichenden Tatverdachts eingestellt (68,6%), vor allem mit Hinweis auf einen „unbekannten Täter“ (47,2% aller Einstellungen). Dieser hohe Prozentsatz rührt von den Schwierigkeiten der Polizei her, Verdächtige in Fällen von einfachem oder schwerem Diebstahl zu ermitteln, in denen es keinen Kontakt zwischen Täter und Opfer gab.<sup>16</sup> Das führt dazu, dass

---

13 Anm. d. Übers.: *Partie civile*, vergleichbar mit der Nebenklage in Deutschland.

14 Gesetz v. 28.6.1984, Belgisches Staatsblatt (BS) v. 22.8.1984; Gesetz v. 10.2.1994, BS v. 27.2.1994.

15 Gesetz v. 10.2.1994, BS v. 27.2.1994.

16 *Janssen/Vervaele* 1990.

96% der Einstellungen bei Eigentumsdelikten mangels ausreichenden Tatverdachts erfolgen. Im Gegensatz dazu wird die Hälfte der Fälle von Straftaten gegen die Person aus Opportunitätsgründen eingestellt. Diese Einstellungen (28,6% aller Einstellungen) werden mit einer anderen kriminalpolitischen Schwerpunktsetzung (9% aller Einstellungen), der Täter-Opfer-Beziehung (4%), der Klärung der Situation unter den Beteiligten (5%), dem Bagatelldarakter der Tat (3,5%) und der geringen Vorauffälligkeit des Verdächtigen (1,3%) begründet.

Nach der Untersuchung durch einen Ermittlungsrichter werden 2,1% der Fälle an ein Ermittlungsgericht abgegeben. Weniger als 1% wird durch Transaktionen und nur 0,2% durch Mediation erledigt.

Mehr als die Hälfte der Einstellungen durch die Staatsanwaltschaft beziehen sich auf Eigentumsdelikte (54,8%), vor allem einfacher und schwerer Diebstahl (36,1%), während weniger als 12% Delikte gegen die Person betreffen. Transaktionen werden vor allem bei einfachem Diebstahl, Straftaten gegen die öffentliche Ordnung, Drogendelikten sowie Umwelt- und Steuerstraftaten eingeleitet. Mediation wird überwiegend in Fällen vorsätzlicher Körperverletzung (31,9%) und einfachen Diebstahls (18,6%) angewendet.<sup>17</sup> Obwohl Transaktionen nur bei 0,8% der Vergehen vorgenommen werden, werden sie bei der Mehrheit der Übertretungen im Straßenverkehr auf der Ebene der Polizeigerichte angewendet (2001 in Brüssel 76%).<sup>18</sup>

### 3.3 Maßnahmen der Ermittlungsrichter

Die Ermittlungsrichter sind für Anordnungen während des Ermittlungsverfahrens zuständig, die zu Einschränkungen von Grundrechten führen. Wenn der Staatsanwalt eine solche Entscheidung für erforderlich hält, muss der Fall an einen Ermittlungsrichter abgegeben werden. Die wichtigste Maßnahme ist hier die Untersuchungshaft. Obwohl im Gesetz vorgesehen, wird nur selten eine Sicherheitsleistung in Geld angeordnet, weil dies als eine Form der Klassenjustiz angesehen wird, die arme Betroffene benachteiligt. Durch das Gesetz v. 20.7.1990 (BS v. 14.8.1990) wurden die Freiheit unter Auflagen (kein Haftbefehl, aber Auflagen) und die Freilassung unter Auflagen (spätere Aussetzung des Haftbefehls unter Auflagen) als Alternativen zur Untersuchungshaft eingeführt.

Untersuchungshaft kann nur angeordnet werden, wenn sie für die Sicherheit der Allgemeinheit unbedingt notwendig ist und bei Straftaten, die mit mindestens einem Jahr Freiheitsstrafe bedroht sind. Das Gesetz von 1990 hält ausdrücklich fest, dass Untersuchungshaft niemals als Sanktion oder um Druck auf einen Verdächtigen auszuüben angewendet werden darf. Wenn die Strafandro-

---

17 Datenbasis des Kollegiums der Generalstaatsanwälte 2005, Tabellen 6, 9, 10, 11.

18 Die Zahlen wurden von der Brüsseler Staatsanwaltschaft zur Verfügung gestellt.



hung für die vorgeworfene Tat 15 Jahre Freiheitsstrafe nicht übersteigt, darf Untersuchungshaft nur in Fällen von Wiederholungsgefahr, Fluchtgefahr oder Verdunklungsgefahr angeordnet werden. Um eine Ausweitung der Kontrolle („*net widening*“) zu verhindern, kann Freiheit bzw. Freilassung unter Auflagen nur angeordnet werden, wenn auch Untersuchungshaft möglich wäre.

Die Zahl der Anordnungen von Untersuchungshaft schwankt. Daten sollten hier allerdings mit Vorsicht verwendet werden, da die Angaben für 1993 bis 1998 eventuell unvollständig sind. Zwischen 2000 und 2004 gab es einen Anstieg um 15%.

In eigenen Forschungen über die Untersuchungshaft und ihre Alternativen stellten wir fest, dass Staatsanwälte oft ein gerichtliches Ermittlungsverfahren beantragten (69% aller Fälle in Brüssel und Antwerpen 1996/97), und zwar vor allem um Untersuchungshaft zu erreichen (92%). In der Mehrzahl der Fälle gab der Ermittlungsrichter dem Ersuchen der Staatsanwaltschaft statt: In 63% der Fälle wurde Untersuchungshaft angeordnet, in 30% wurden die Festgenommenen ohne Auflagen entlassen und nur in 8% der Fälle wurde Freiheit unter Auflagen angeordnet. Seit damals zeigen die eingeschränkt erhältlichen, vorhandenen Daten für das gesamte Land und für alle Straftaten einen langsamen Anstieg bei den Alternativen, aber Untersuchungshaft wird weiterhin am häufigsten angewendet.<sup>19</sup>

### 3.4 Urteilsstatistik

Bei einer Verurteilung stehen dem Gericht folgende Möglichkeiten zur Verfügung:

- Eine bedingte oder unbedingte Geldstrafe, die mit einer Ersatzfreiheitsstrafe bei Nichtzahlung einhergeht;
- die Aussetzung der Verurteilung mit oder ohne Bewährungsauflagen: Feststellung der Schuld ohne formale Verurteilung, die für eine Zeit von einem bis fünf Jahren ausgesetzt wird; die Entscheidung wird nicht in das Strafregister aufgenommen;
- bedingte Freiheitsstrafe mit oder ohne Bewährungsauflagen: Verhängung einer Freiheitsstrafe von bis zu fünf Jahren, Aussetzung der Vollstreckung für ein bis fünf Jahre; diese Entscheidung wird ins Strafregister aufgenommen;
- gemeinnützige Arbeit, seit 2002 Hauptstrafe;
- Freiheitsstrafe von einem Tag bis lebenslang;
- Unterbringung psychisch kranker Straftäter und
- vorbeugende Verwahrung von Wiederholungs- und Sexualstraftätern.

Die Anwendung der ausgesetzten Verurteilung, der bedingten Freiheitsstrafe und von Bewährungsauflagen ist gesetzlich auf Straftaten beschränkt, die mit

---

<sup>19</sup> Raes/Snacken 2004.

höchstens fünf Jahren Freiheitsstrafe bedroht sind, und auf Straftäter, deren Strafregistrauszug als schwerste Vorverurteilung bei der ausgesetzten Verurteilung Freiheitsstrafen von höchstens sechs Monaten und bei der bedingten Verurteilung eine Freiheitsstrafe von höchstens zwölf Monaten enthält.

### 3.4.1 Überblick

Die Zahl der Verurteilungen bewegte sich in den letzten Jahren zwischen einem Minimum von 147.428 im Jahr 1999 und einem Maximum von 165.138 im Jahr 2001 (+ 11%). Ausgesetzte Verurteilungen nahmen von 6.142 im Jahr 1994 auf 9.978 2001 (+ 40%) zu, sie machen aber immer noch nur einen kleinen Anteil an allen Entscheidungen aus (4-5%). Die Zahl der Unterbringungen psychisch kranker Straftäter schwankte zwischen 299 Entscheidungen 1999 und 350 im Jahr 2002 (+ 15%), blieb aber konstant bei einem Anteil von 0,2% an allen Entscheidungen.

Die Mehrheit der Fälle wird von den Polizeigerichten bearbeitet. Sie sind nicht nur für Übertretungen zuständig, sondern seit 1994<sup>20</sup> auch für bestimmte Vergehen, wie z. B. Straßenverkehrstaten in Verbindung mit fahrlässiger Tötung oder Körperverletzung. Das führte dazu, dass der Anteil der Entscheidungen durch die Polizeigerichte von 66% im Jahr 1994 auf 79% 2003 zunahm. Die Strafgerichte, die für alle anderen Vergehen zuständig sind und für Verbrechen, bei denen mildernde Umstände angenommen werden, liegen an zweiter Stelle mit einem Anteil, der von 30,5% 1994 auf 18,5% 2003 abgenommen hat. Die Entscheidungen der Berufungsgerichte machten 1994 ungefähr 3% und 2002 2,3% aus. Die Schwurgerichte verhandeln nur die schwersten Verbrechen. Die Fallzahl nahm hier von 1995 (111) bis 2001 (60) stetig ab, in den Jahren 2002 (80) und 2003 (92) jedoch wieder zu. Aber selbst 2003 machten diese Fälle nur 0,05% aller Urteile aus. Die Militärgerichte werden zukünftig abgeschafft, was durch ihre schwindende Bedeutung in den letzten Jahren zu erklären ist (1994: 0,9% der Fälle; 2003: 0,1%).

Unter den Sanktionen ist die Geldstrafe die am häufigsten verhängte (83% der Fälle von Übertretungen und Vergehen). Die bedingte Freiheitsstrafe wird in 20% der Fälle von Vergehen ausgeurteilt und Bewährungsaufgaben nur in 4%.<sup>21</sup>

### 3.4.2 Verurteilungen zu Freiheitsstrafe

Die Zahl der Verurteilungen zu kurzen Freiheitsstrafen nahm ab und die derjenigen zu langen Strafen zu. Bei den Polizei- und Strafgerichten ist die Abnahme am deutlichsten bei den sehr kurzen Strafen von acht Tagen bis zu einem Monat

---

20 Gesetz v. 11.7.1994, BS v. 21.7.1994.

21 *Snacken/Beyens* 2002.

(1994: 23,4%; 2003: 13,9%) und bei den Strafen von einem bis drei Monaten (1994: 25,9%; 2003: 20,7%). Zugenommen haben die Anteile der Verurteilungen zu drei bis sechs Monaten (1994: 20%; 2003: 26,5%) und zu sechs Monaten bis einem Jahr (1994: 13,5%; 2003: 21,2%). Der Anteil der Strafen von einem bis drei Jahren bewegte sich zwischen 1994 und 2003 bei 13-15%. Strafen von mehr als zehn Jahren blieben auf dieser Ebene der Justiz die Ausnahme, da solche Strafen üblicherweise bei schweren Verbrechen verhängt werden, für die das Schwurgericht zuständig ist. Trotz dieser Veränderungen bleiben die meisten Freiheitsstrafen, die von den Strafgerichten verhängt werden, unter einem Jahr. 1994 lauteten 83,2% der Freiheitsstrafen auf weniger als ein Jahr, 97,6% auf weniger als drei Jahre und nur 0,5% lagen über fünf Jahren. 2003 hatte sich dies kaum verändert.

Kein klarer Trend ist bei den Schwurgerichten zu finden. Die absoluten Zahlen der Verurteilungen wegen eines schweren Verbrechens bewegten sich innerhalb von zehn Jahren zwischen 87 im Jahr 1994, 55 2001 und 75 im Jahr 2003. Der Anteil lebenslanger Freiheitsstrafen variierte zwischen 28,7% 1994, 13,6% 1999 und 32,0% 2003. Trotzdem lässt sich eine Entwicklung zu längeren Freiheitsstrafen erkennen. 1994 machten Verurteilungen zu mehr als zehn Jahren 73,5% und solche zu mehr als 15 Jahren 51,7% der Schwurgerichtsfälle aus. 2003 nahmen diese Anteile bei Strafen von mehr als zehn Jahren auf 90,6% und auf 74,4% bei über 15 Jahren zu.

### 3.5 Strafvollstreckung

Für die Strafvollstreckung ist die Staatsanwaltschaft zuständig. In die Kompetenz von Justizminister und Strafvollzugsverwaltung fallen Entscheidungen über Ausgang, Freigang, elektronische Überwachung und vorläufige Entlassung. Bis 1998 entschied der Justizminister auch über die bedingte vorzeitige Entlassung. Seit damals entscheiden darüber die Bewährungsausschüsse.

Belgien erlebt seit den 1980er Jahren ein Anwachsen der Strafvollzugspopulation. Während der 1980er Jahre lag die Gefangenenrate bei ungefähr 65 pro 100.000 Einwohner. Sie stieg auf 90 im Jahr 2003.<sup>22</sup> In derselben Zeit wurde die Belegungsfähigkeit des Strafvollzugs ausgebaut; sie liegt aber immer noch bei unter 8.000 Haftplätzen für 9.300 Gefangene. In den letzten 25 Jahren lässt sich folgende Entwicklung feststellen: Während sich die durchschnittliche tägliche Belegung seit den 1980er Jahren stetig erhöht hat, ging die Zahl der Inhaftierungen in den 1990ern stark zurück und blieb in den Jahren nach 2000 stabil. Die durchschnittliche Länge des Freiheitsentzugs hat zugenommen, und zwar sowohl für Untersuchungs- als auch für Strafgefangene.

---

22 Anm. der Hrsg.: Im Juli 2008 lag sie bei 93, vgl. World Prison Brief des *International Centre for Prison Studies* (2008) für Belgien.

In den 1990er Jahren war ungefähr ein Drittel der Gefangenen Untersuchungshäftlinge, 2003 waren es 40%. Der größte Zuwachs ist bei den Gefangenen mit langen Freiheitsstrafen von mindestens fünf Jahren zu erkennen. Während sie 1980 einen Anteil von nur 8% (n = 448) an der Gefangenenpopulation hatten, wurde ihre Zahl in den 1990er Jahren immer größer. 1996 lag ihr Anteil bei 20%, 2003 bei 27% (n = 2.531). Die Zahl der zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilten Gefangenen vervierfachte sich im selben Zeitraum. Dadurch wird die Überbelegung weiter verstärkt.

Die Zusammensetzung der Gefangenenpopulation hat sich deutlich verändert. Die Zahl der Gefangenen ohne belgische Staatsangehörigkeit nahm kontinuierlich zu. Seit den 1980er Jahren hat sich ihre Zahl verdreifacht, ihr Anteil stieg von 21% 1980 auf 42% 2003 an. Da Personen ohne belgische Staatsangehörigkeit nur 9-10% der Allgemeinbevölkerung ausmachen, sind sie im Strafvollzug erheblich überrepräsentiert. Es fallen jedoch auch andere Personen in die Kategorie „ausländischer Gefangener“: Illegale Einwanderer, die in Verwaltungshaft sind, und Straftäter, die in grenzübergreifende oder organisierte Kriminalität verwickelt sind. Nicht-Belgier sind auch unter den Untersuchungshäftlingen überrepräsentiert: So waren z. B. am 1.3.2003 48% aller nicht-belgischen Gefangenen in Untersuchungshaft, während es von den belgischen Gefangenen nur 32% waren.

Während der letzten zehn Jahre waren Marokkaner, die größte ethnische Minderheit in Belgien, die größte Gruppe unter den Nicht-Belgiern im Strafvollzug. Allerdings hat die Öffnung der Grenzen zwischen West- und Osteuropa hier zu Veränderungen geführt. Von Beginn der 1990er Jahre an nahm die Zahl der Gefangenen aus dem ehemaligen sowjetischen Einflussbereich (d. h. Zentral- und Osteuropa, Russland und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten) stetig zu. Im März 2003 waren fast gleich viele Marokkaner (n = 1.043) und Osteuropäer (n = 1.030) im Strafvollzug. Währenddessen stabilisierte sich die Zahl der Gefangenen mit westeuropäischen Staatsangehörigkeiten bei ungefähr 830.

Eine weitere Kategorie von Gefangenen, die in den 1990er Jahren einen dramatischen Zuwachs erlebte, sind die Sexualstraftäter. Der *Dutroux*-Fall 1996 stieß auf allen Ebenen des Strafjustizsystems Initiativen im Hinblick auf Sexualstraftäter los. Zusammen führten sie zu einem großen Anstieg von deren Anteil und Zahl im Freiheitsentzug. Am 1.3.2003 waren 1.612 Sexualstraftäter inhaftiert, 17,5% der Gefangenenpopulation. Zum Vergleich: Im März 1996 – also vor dem *Dutroux*-Fall – waren es nur 11%. In den 1980er Jahren machten Sexualstraftäter nur 6-7% der Gefangenen aus.

Bei der Beendigung des Freiheitsentzugs hat es in den letzten 30 Jahren erhebliche Veränderungen gegeben: In den 1970er Jahren wurden 87% der verurteilten Gefangenen nach Verbüßung der vollen Strafe entlassen, in den 1990ern waren es nur noch 4%.<sup>23</sup> Was war passiert?

---

23 *Beyens/Tubex* 2002, S. 158.

Es gibt zwei Systeme der vorzeitigen Entlassung in Belgien: die vorläufige Entlassung und die bedingte Entlassung. Die vorläufige Entlassung ist heute bei Strafen unter drei Jahren möglich. Dieses System wurde 1972 zunächst für Gefangene mit Strafen bis zu einem Jahr eingeführt, für die das Verfahren der bedingten Entlassung zu lang und zu kompliziert war. Ursprünglich handelte es sich um Einzelfallentscheidungen, aber nach und nach wurde es wegen der Überbelegung flexibler gehandhabt und eher automatisch angewendet. Die wichtigste Voraussetzung ist die verbüßte Strafzeit. Der Anstaltsleiter kann eine vorläufige Entlassung nach Verbüßung eines bestimmten Teils der Strafe gewähren, vorausgesetzt, dass es erstens keine Anhaltspunkte dafür gibt, dass der Gefangene für die Entlassung ungeeignet ist, und dass er zweitens über ausreichende Aussichten auf soziale Wiedereingliederung verfügt. An die Entlassung kann auch die Bedingung geknüpft sein, an einer sozialen Beratung teilzunehmen, wenn es der Anstaltsleiter für erforderlich hält. Seit den 1990er Jahren werden ungefähr 80% der Gefangenen nach diesem Verfahren entlassen.

Die bedingte Entlassung wird daher tatsächlich nur bei Gefangenen mit einer Freiheitsstrafe von mehr als drei Jahren angewendet. Sie ist nach Verbüßung von mindestens einem Drittel der Strafe möglich. Diese Möglichkeit gibt es bereits seit 1888, aber die Vorschriften wurden nach dem *Dutroux*-Fall gründlich überarbeitet. Seitdem wird die letzte Entscheidung von Bewährungsausschüssen gefällt, von denen es sechs gibt, die jeweils für den Bezirk eines Berufungsgerichts zuständig sind. Jedem Ausschuss sitzt ein Richter vor, dem ein Experte für Strafvollstreckung und einer für soziale Wiedereingliederung assistieren. Jedem Bewährungsausschuss ist ein Vertreter der Staatsanwaltschaft beigeordnet. Die Leitung der Strafvollzugsanstalt, die zentrale Strafvollzugsverwaltung und der Staatsanwalt fungieren als Berater. Die Anstaltsleitung leitet das Verfahren nach Ablauf der Mindestverbüßungszeit ein. Wenn sie abrät, wird das Verfahren angehalten. Erst nach drei Ablehnungen durch die Strafvollzugsanstalt kann sich ein Gefangener direkt an den Bewährungsausschuss wenden.<sup>24</sup>

Sexualstraftäter müssen in beiden Systemen zwei weitere Voraussetzungen erfüllen: Ein auf die Behandlung oder Betreuung von Sexualstraftätern spezialisierter Dienst muss die vorzeitige Entlassung in einem Gutachten befürworten, und der betroffene Gefangene muss sich bereit erklären, nach der Entlassung in einer spezialisierten Einrichtung an einer Behandlung teilzunehmen oder sich betreiben zu lassen.

Die Mindestverbüßung von einem Drittel mag großzügig erscheinen, jedoch bekommen nur 20% der Gefangenen die Zustimmung der Anstaltsleitung. Das bedeutet, dass mindestens 80% der Gefangenen mehr als das Minimum verbüßen. 2003 wendeten sich nur 233 Gefangene direkt an die Bewährungsausschüsse, die in ungefähr 60% der Fälle eine vorzeitige Entlassung gewährten. Die einzelnen Bewährungsausschüsse unterscheiden sich in ihrer Entschei-

---

24 *Snacken/Beyens/Tubex* 2004.

dungspraxis: 2003 gab es in Antwerpen 79% positive Entscheidungen, in Mons 49% und 42% in Gent. Die flämischen Bewährungsausschüsse entscheiden im Allgemeinen häufiger positiv als die wallonischen. Die Gründe dafür sind unklar. Es könnte mit Unterschieden in der Zusammensetzung der Gefangenenpopulation zusammenhängen, mit der schlechteren wirtschaftlichen Situation in Wallonien, die den Gefangenen den Nachweis sozialer Integration erschwert, oder mit einer strengeren Anwendung des Gesetzes.<sup>25</sup>

## 4. Kriminalpolitik und Praxis

Die Kriminalpolitik der letzten 20 Jahre ist sowohl durch Veränderung als auch durch Kontinuität gekennzeichnet. Die Veränderung hängt zusammen mit der erhöhten Aufmerksamkeit für bestimmte Straftaten wie Drogen-, Sexual- und Gewaltdelikte und für Verbrechensopfer im Allgemeinen. Die Kontinuität ergibt sich aus dem offiziellen Sprachgebrauch, dass Freiheitsentzug viele schädigende Wirkungen auf den Täter und seine Familie hat und deshalb nur als *ultima ratio* gebraucht werden sollte. Diese Tendenzen ergeben zusammen eine zweispurige Politik.

### 4.1 Die Glaubwürdigkeitskrise des Strafjustizsystems und politische Reaktionen

Das belgische politische und juristische Establishment ist in den vergangenen 20 Jahren durch eine sehr ernste Legitimitätskrise gegangen. Massenmorde gegen zufällig ausgewählte Opfer in den Jahren 1982 und 1983, die bis heute nicht aufgeklärt sind, terroristische Aktionen durch eine kleine Gruppe Linksextremisten in den Jahren 1984 und 1985 und der Tod von 39 Fußballfans nach gewalttätigen Ausschreitungen von Hooligans 1985 führten zu parlamentarischen Untersuchungen, die wiederholt überwältigende Beweise für die Ineffizienz von Polizei und Justiz fanden. Während derselben Zeit wurde Unsicherheit – oder das Gefühl von Unsicherheit – ein wichtiges politisches Thema. Kriminalstatistiken zeigten eine Zunahme der registrierten Kriminalität und erzeugten das Bild einer staatlichen Autorität, die unfähig war, die Bürger ausreichend zu schützen.

Es gab mannigfaltige politische Reaktionen auf diesen Vertrauensverlust. In einem ersten Regierungspapier analysierte die Föderale Regierung 1990 dieses Phänomen im größeren Rahmen einer Krise der Institutionen und der Demokratie. Ein umfassender Aktionsplan wurde vorgeschlagen, um das Vertrauen der Öffentlichkeit wiederzuerlangen. Der Plan betonte demokratische Freiheiten, Transparenz, Effektivität und Verantwortung und zielte in erster Linie darauf ab, die drei Polizeizeitungen zu reformieren, ihre Zusammenarbeit zu verbessern und

---

25 *Tubex/Strypstein* 2006.

gemeindeorientierte Polizeiarbeit einzuführen. Der Erfolg der rechtsextremen Partei *Vlaams Blok (VB)* mit ihrem Schwerpunkt auf „Einwanderung und Unsicherheit“ bei den nationalen Wahlen im November 1991 wurde als Illustration dieser institutionellen Krise gewertet. Von den Bürgern wurde angenommen, dass sie sich wegen radikaler sozialer Veränderungen und dem unvermeidlichen Kontakt mit anderen Kulturen verletzlicher fühlten. Ein neuer politischer „Vertrag mit dem Bürger“ (1992) der Regierung betonte, dass es wichtig sei, wesentliche soziale Probleme anzugehen: Mehr Sicherheit, mehr Gerechtigkeit durch eine Verbesserung der Justiz, bessere Kontrolle der Einwanderung, stärkere Betonung des Umweltschutzes und mehr Solidarität in der Gesellschaft. Der daraus folgende Sicherheitsplan konzentrierte sich allerdings vor allem auf bagatellhafte Straßenkriminalität als Hauptquelle der Unsicherheitsgefühle.

Gleichzeitig strebte eine neue Politik danach, die Legitimität des Strafjustizsystems zu verstärken, indem der Schutz der Menschen- und Grundrechte betont wurde und mehr alternative Sanktionen eingeführt wurden. Auch wurde der Bedarf einer besseren sozialen Integration sozial schwacher Gruppen hervorgehoben, um dem Reiz rechtsextremistischer Propaganda etwas entgegenzusetzen. Gesetzesinitiativen zur Reform der Strafjustiz folgten bald: Präventions- und Sicherheitsverträge auf der örtlichen Ebene (1992), eine spezialisierte Betreuung für Opfer in den Gerichten (1993), Mediation und beschleunigte Verfahren bei den Staatsanwaltschaften (1994) sowie die Alternativen zur Untersuchungshaft (1990) und zur Freiheitsstrafe (1994).

In der Zwischenzeit war die Gefangenenpopulation kontinuierlich angewachsen, und zwar in erster Linie wegen einer längeren Verweildauer in der Untersuchungshaft und einer Zunahme der langen Freiheitsstrafen. Das Ergebnis sind eine deutliche Überbelegung vor allem in den Untersuchungshaftanstalten und unmenschliche und herabwürdigende materielle Umstände, wie das Europäische Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (Anti-Folter-Komitee – CPT) berichtete.<sup>26</sup> 1989 vergab der damalige Justizminister *M. Wathelet* einen Forschungsauftrag zur Analyse der Gründe für die Überbelegung und zur Entwicklung von Lösungsvorschlägen.<sup>27</sup> Die Folgerung, dass die Überbelegung mit einer konsequent haftvermeidenden Kriminalpolitik bewältigt werden könne, bildete schließlich die Basis eines Regierungspapiers über Strafvollzugs- und Kriminalpolitik, das unter dem nächsten Justizminister *S. De Clerck* 1996 erarbeitet wurde. Darin werden die verschiedenen Probleme des Strafjustizsystems und des Strafvollzugs analysiert und eine schlüssige Kriminal- und Strafvollzugspolitik vorgeschlagen, die auf der Idee beruht, dass Delinquenz nur geringfügig von strafrechtlichen Maßnahmen beeinflusst wird und deshalb in erster Linie durch sozialpolitische

---

26 CPT 1994.

27 *Beyens/Snacken/Eliaerts* 1993; *Snacken/Beyens/Tubex* 1995.

Maßnahmen angegangen werden muss. Die weitere Entwicklung alternativer Sanktionen wurde befürwortet. Die Strafvollzugspolitik sollte außerdem drastisch verändert werden, um auf den Mangel an angemessener Behandlung für psychisch Kranke, für Sexualstraftäter und Drogendelinquenten sowie das Fehlen einer klaren Rechtsposition der Gefangenen einzugehen. Prof. *L. Dupont* von der Universität Leuven wurde beauftragt, ein Strafvollzugsgesetz zu entwerfen, dass die Rechte der Gefangenen stärken sollte. Die Reform der Unterbringung psychisch kranker Straftäter wurde einer Kommission aus Wissenschaftlern und Praktikern anvertraut. Die bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug wurde wegen ihrer Undurchschaubarkeit und dem Fehlen einer wirksamen Nachbetreuung kritisiert.

Außerdem wurde mit dem Gesetz v. 10.7.1996 (BS v. 1.8.1996) die Todesstrafe abgeschafft. Obwohl es seit 1917 keine Hinrichtung in Friedenszeiten mehr gegeben hatte, war die Todesstrafe im Strafgesetzbuch immer noch vorgesehen. 2004 wurde sie dann ohne lange politische Debatte oder großes Medien-echo aus der belgischen Verfassung gestrichen.<sup>28</sup>

Bevor das *De-Clerck*-Papier im Parlament debattiert werden konnte, kulminierte eine Reihe von Skandalen im *Dutroux*-Fall, über den sehr ausführlich in den Medien berichtet wurde und der nicht nur in Belgien die Öffentlichkeit schockierte. Dies hatte einen sofortigen Effekt: Die haftvermeidende Kriminalpolitik wurde begraben, mit den Aspekten bezüglich Sexualstraftätern und bedingter Entlassung befasste man sich sofort und die Regierung stellte Geld für den Neubau zweier Strafvollzugsanstalten zur Verfügung. Gleichzeitig erhoben sich Solidaritätsbekundungen der Öffentlichkeit mit den Opfern, die zu einer Petition mit fast drei Millionen Unterschriften (bei einer Bevölkerung von zehn Millionen) führte, in der die Abschaffung der bedingten Entlassung bei schweren Verbrechen gefordert wurde, sowie zum „Weißen Marsch“, an dem im Oktober 1996 in Brüssel 300.000 Menschen teilnahmen.

Im März 1997 wurde die Leiche eines weiteren Mädchens, diesmal marokkanischer Abstammung gefunden, das bereits seit 1992 verschwunden war. Der Täter war ein (belgischer) psychisch kranker Straftäter, der auf Probe entlassen war. Eine Welle der Solidarität und Sympathie mit der Familie des Opfers kam auf, die für einige Zeit kulturelle und religiöse Differenzen überwandt – ein vorübergehender Rückschlag für den *VB*.

Die parlamentarische Untersuchung des *Dutroux*-Falls brachte den bereits erwähnten „Polizeikrieg“ ans Licht und zeigte auch die unsichere und unbedeutende Rolle der Opfer bzw. ihrer Familien im Strafprozess auf. Eine politische Übereinkunft unter Ausschluss des *VB* legte die Grundsätze der entsprechenden Reformen fest. Dies führte zur Polizeireform sowie zur Stärkung der Rechtsposition der Opfer im Strafverfahren und im Verfahren bei vorzeitigen Entlassun-

---

28 Eine Verfassungsänderung findet über zwei Legislaturperioden statt.



gen.<sup>29</sup> Gleichzeitig wurde aber auch die Rechtsposition des Täters in beiden Verfahren gestärkt. Im Strafverfahren können jetzt sowohl Opfer als auch Täter verlangen, dass der Ermittlungsrichter bestimmte Untersuchungen vornimmt und beide haben erweiterte Akteneinsichtsrechte. Außerdem wurden die bereits erwähnten Bewährungsausschüsse geschaffen.

Der Petition zur Abschaffung der vorzeitigen Entlassung bei schweren Straftaten wurde nicht gefolgt, aber die Kriterien für die Gewährung und den Widerruf der vorzeitigen Entlassung wurden verschärft. Für Sexualstraftäter wurden die oben erwähnten zusätzlichen Voraussetzungen eingeführt. Darüber hinaus wurde die Möglichkeit der richterlichen Anordnung von vorbeugender Verwahrung für zehn Jahre und für 20 Jahre bei Rückfall- und Sexualstraftätern geschaffen.

Trotz Forderungen der Opposition, die Mindestverbüßungszeit bei vorzeitiger Entlassung zu verlängern, wurden die bestehenden Grenzen beibehalten. Jeder Gefangene, der diese Voraussetzung erfüllt, hat nun ein Recht auf eine Untersuchung seines Falles und auf Information über das Ergebnis. Opfer schwerer Gewalt- oder Sexualdelikte haben einen Anspruch auf Information über die mögliche vorzeitige Entlassung des Täters und den Beginn des Verfahrens durch die Behörden. Andere Opfer können die Erteilung entsprechender Informationen beantragen, wenn der Täter zu einer Freiheitsstrafe von mindestens einem Jahr verurteilt wurde. Opfer können außerdem beantragen, vom Bewährungsausschuss angehört zu werden.

Der *Dutroux*-Fall und der anschließende öffentliche Aufschrei beeinflussten sicherlich die neue Gesetzgebung zur vorzeitigen Entlassung und brachten die Opfer schwerer Straftaten in den Vordergrund. Die Betonung besonderer Voraussetzungen und von Behandlung, aber auch vorbeugender Verwahrung bei Sexualstraftätern und die Verschärfung der Voraussetzungen für eine vorzeitige Entlassung im Allgemeinen können als der politische Preis angesehen werden, der gezahlt werden musste, um diese Möglichkeit grundsätzlich für alle Gefangenen zu erhalten. Die neue Stellung der Opfer im Verfahren der vorzeitigen Entlassung bezeugt jedoch den Versuch, die Rechte und Interessen der Opfer in dieser Hinsicht mit den Interessen der Gefangenen und der Gesellschaft in Einklang zu bringen.

Ein ganz anderer Ansatz, der Allgemeinheit das Strafjustizsystem wieder näher zu bringen, war die Einführung der „Häuser der Justiz“ in allen Gerichtsbezirken ab 1998.<sup>30</sup> Sie sind verantwortlich für die Koordinierung der Zusammenarbeit von Justiz und sozialen Diensten (Opferunterstützung, Bewährungshilfe, Mediation) und für ein Angebot juristischer Erster Hilfe für alle Bürger. So sollen sie außerhalb der achtunggebietenden Gerichtsgebäude wortwörtlich

---

29 Gesetz v. 12.3.1998, BS v. 7.8.1998, sowie Gesetze v. 5. und 18.3.1998, BS v. 2.4.1998.

30 Formalisiert durch Gesetz v. 7.5.1999, BS v. 29.6.1999.

und symbolisch den Zugang für Bürger auf der Suche nach Gerechtigkeit erleichtern. Um die Sichtbarkeit der strafrechtlichen Reaktion auf Verbrechen zu steigern, wurden beschleunigte Verfahren auf staatsanwaltschaftlicher Ebene gestärkt, indem das „unverzügliche Erscheinen vor dem Strafgericht“ eingeführt wurde.<sup>31</sup>

Währenddessen ging die Arbeit der Expertenkommissionen am Entwurf eines Strafvollzugsgesetzes und an der Reform der Unterbringung psychisch kranker Straftäter unter dem nächsten Justizminister *M. Verwilghen* weiter. Der Entwurf eines *Gesetzes über den Justizvollzug und die (interne) rechtliche Stellung der Gefangenen* wurde 2000 ins Parlament eingebracht und am 12.1.2005 (BS v. 1.2.2005) verabschiedet. Der Entwurf eines *Gesetzes über die externe rechtliche Position der Gefangenen und die Einführung interdisziplinärer Strafvollstreckungsgerichte* wurde 2003 vorgestellt und am 17.5.2006 verabschiedet. Die neuen Gerichte nahmen ihre Arbeit am 1.2.2007 auf. Schließlich wurde der Entwurf eines *Gesetzes über die Unterbringung psychisch kranker Straftäter* 2003 ins Parlament eingebracht.

Als sich die Unruhe um den *Dutroux*-Fall gelegt hatte, erschienen die alternativen Sanktionen wieder auf der politischen Tagesordnung. 2002 wurde die gemeinnützige Arbeit als selbstständige Sanktion ins Strafgesetzbuch aufgenommen.<sup>32</sup> Der Anwendungsbereich ist nicht länger durch die Straflänge begrenzt, sondern wurde auf alle Straftaten außer Mord, Totschlag, Vergewaltigung, Geiselnahme und Sexualdelikte gegen Minderjährige ausgeweitet. Anders als andere alternative Sanktionen ist die Verhängung auch nicht von der Vorstrafenbelastung abhängig.

2005 wurde die Strafprozessordnung geändert und die Möglichkeit der Mediation in allen Verfahrensstadien von der staatsanwaltschaftlichen Ermittlung bis zur Strafvollstreckung eingeführt.<sup>33</sup> Opfer und Täter können nun Mediation durch einen professionellen, vom Justizminister anerkannten Mediator beantragen. Die Konfliktparteien in einem Strafverfahren müssen über diese Möglichkeit durch die Staatsanwaltschaft und das Gericht informiert werden, die Mediation aber auch aus eigener Initiative vorschlagen können.

## 4.2 Belgische Kriminalpolitik als Beispiel für eine Doppelstrategie

Die Strafgesetzgebung und die Praxis in Belgien während der letzten 30 Jahre sind durch etwas charakterisiert, was *Bottoms* (1977) als Doppelstrategie („*bifurcation*“) beschrieben hat: Eine Begrenzung der Anwendung von Freiheitsent-

---

31 Gesetz v. 28.3.2000, BS v. 1.4.2000.

32 Gesetz v. 17.4.2002, BS v. 17.5.2002.

33 Gesetz v. 22.6.2005, BS v. 27.7.2005.

zug am unteren Ende des Sanktionsspektrums, aber längere Freiheitsstrafen am oberen Ende. Nach dem offiziellen politischen Sprachgebrauch in Belgien hat der Freiheitsentzug viele schädigende Wirkungen und sollte nur *ultima ratio* sein, was sich in den letzten 20 Jahren auch in den bereits genannten Gesetzesänderungen niederschlug. Mit dieser „Vordertür“-Strategie werden ambulante Maßnahmen gefördert, um die Anwendung von Freiheitsentzug zu vermeiden. Bei anderen Gesetzen besteht jedoch das Risiko, dass sie dieser Strategie zuwiderlaufen, wie z. B. der Einführung des beschleunigten Verfahrens auf der staatsanwaltschaftlichen Ebene 1994 oder der Einführung des unverzüglichen Erscheinens vor dem Strafgericht 2000. Diese beschleunigten Verfahren sollten den Umfang und die Verfahrenslänge in Fällen von Straßenkriminalität begrenzen und die strafrechtliche Reaktion für die Öffentlichkeit sichtbar machen. Die Anwendung ambulanter Sanktionen ist hier nicht ausgeschlossen, aber es besteht die Gefahr einer größeren Strenge, da eine schnellere Reaktion häufig auch eine strengere ist und die Konzentration auf bestimmte Straftaten oft das Strafniveau für solche Taten anhebt. Außerdem können höhere Strafen für Straßenkriminalität auch die gesamte Strafzumessung verschärfen. In der Praxis wird das beschleunigte Verfahren hauptsächlich in den größeren Städten angewendet, bleibt aber selbst dort unbedeutend (5,06% aller Ladungen in Brüssel 2004). Der Anteil von Verurteilungen zu Freiheitsstrafen ist jedoch recht hoch.<sup>34</sup>

Das Verfahren des unverzüglichen Erscheinens vor Gericht ist bei Straftaten zulässig, die mit Freiheitsstrafe von einem bis zehn Jahren bedroht sind, wenn der Verdächtige auf frischer Tat betroffen wird oder es ausreichend Beweise zur Anklageerhebung gibt. Der Staatsanwalt kann beim Ermittlungsrichter die Anordnung einer höchstens siebentägigen Untersuchungshaft beantragen, die hier als zur Sicherung einer schnellen und sichtbaren Reaktion erforderlich angesehen wird, um den bei Täter und Opfer vermuteten Gefühlen der Straflosigkeit vorzubeugen. Allerdings läuft dies dem Gesetz von 1990 zuwider, das die Anordnung von Untersuchungshaft auf schwere Fälle begrenzt und ihre Verwendung als Sanktion ausschließt. Das unverzügliche Erscheinen wurde von Politikern, Praktikern und Wissenschaftlern stark kritisiert, aber vom damaligen Justizminister vor der Fußball-Europameisterschaft 2000 als Handhabe gegen eventuell marodierende Hooligans regelrecht erzwungen. Das politische Trauma des Todes mehrerer Fußballfans 1985 war offensichtlich immer noch sehr lebendig. Dieses Verfahren wird in der Praxis noch seltener angewendet als das beschleunigte Verfahren: 2004 betraf es in Brüssel 0,04% aller Ladungen.

Unter den ambulanten Sanktionen (ohne Geldstrafe) hat nur die bedingte Freiheitsstrafe ohne Bewährungsaufsicht in quantitativer Hinsicht Bedeutung erlangt. Bewährungsauflagen und die Aussetzung der Verurteilung waren immer

---

34 Raes 2002.

bedeutungslos. Die zuletzt eingeführte Alternative, die gemeinnützige Arbeit als Hauptstrafe, ist allerdings relativ erfolgreich.

Obwohl viele Richter grundsätzlich das *ultima-ratio*-Prinzip in Bezug auf die Freiheitsstrafe anerkennen, ist die Schwelle für ihre Verhängung eher niedrig.<sup>35</sup> Die von den Richtern angelegten Kriterien zur Verhängung alternativer Sanktionen sind strenger, als es das Gesetz vorsieht, insbesondere im Hinblick auf die Vorstrafenbelastung des Täters. Alternative Sanktionen werden als „Gefallen“ angesehen, die „verdient“ werden müssen. Bei Rückfällen oder schweren Taten wird es als für die Glaubwürdigkeit des Richters – und damit des gesamten Strafjustizsystems – erforderlich angesehen, Freiheitsentzug zu verhängen, um den angemessenen moralischen und sozialen Tadel für Tat und Täter auszudrücken. Bei der gemeinnützigen Arbeit könnte es sich anders entwickeln: Das Gesetz erwähnt weder Straflänge noch Vorstrafenbelastung als Grenzen der Anwendung, und einige Praktiker scheinen geneigt zu sein, sie bei schwereren Straftaten und bei Rückfälligen anzuwenden.<sup>36</sup>

Die Freiheit unter Auflagen als Alternative zur Untersuchungshaft ist ebenfalls unbedeutend geblieben. Strukturelle und kulturelle Elemente behindern ihre breitere Anwendung und lassen so nur die Untersuchungshaft als Hauptinstrument zum Umgang mit Risiken im Ermittlungsverfahren übrig.<sup>37</sup>

Die Gesetzgebung, die den Gebrauch ambulanter Sanktionen und Maßnahmen anregen sollte, konnte die Inflation der Strafen nicht aufhalten. Unter dem Druck immer größerer Überbelegung im Strafvollzug haben die Justizminister vor allem zur „Hintertür“-Strategie der vorläufigen Entlassung von Kurzstrafern Zuflucht genommen. 1994 wurde diese Maßnahme in einem ministeriellen Rundschreiben zur „vorläufigen Entlassung aufgrund der Überbelegung“ umdefiniert und mittlerweile ist sie die mit Abstand häufigste Entlassungsform (s. o. 3.5).

Diese Strategie verringerte zwar zeitweilig den Druck auf die Strafvollzugsanstalten, führte aber nicht zu nachhaltigen Ergebnissen. Dafür gibt es zwei Gründe. Erstens ist der starke Anstieg der Gefangenenpopulation das Resultat längerer Untersuchungshaft und der Zunahme langer Freiheitsstrafen (s. o. 3.4.2, 3.5), so dass durch die Entlassung von Kurzstrafern nicht die Wurzeln des Problems angegangen werden. Zweitens hat die Automatisierung des Verfahrens zu ernsthaftem Unbehagen bei den Gerichten geführt, deren Strafen ganz erheblich reduziert werden. Die Richter versuchen, dies durch die Verhängung längerer Strafen zu kompensieren. So hat die vorläufige Entlassung als „Lösung“ für das Problem der Überbelegung selbst zu einer weiteren Verschärfung beigetragen: Die Gerichte verhängen längere Strafen, damit die Verurteilten auch die als

---

35 *Beyens* 2000; *Demaegt/Serlet* 1994; *Snacken* 1986.

36 *Bloch* 2005.

37 *Raes/Snacken* 2004; *Snacken/Beyens* 2002.

verdient angesehene Zeit verbüßen. Dadurch wird der Belegungsdruck erhöht, was wiederum zu mehr vorläufigen Entlassungen und damit erneut zu längeren Strafen führt. Dieser Mechanismus könnte auch ein Grund für die häufigere Anordnung von Untersuchungshaft sein. Eine beträchtliche Anzahl von Ermittlungsrichtern gab im Rahmen einer Befragung an, dass Untersuchungshaft als „*short sharp shock*“ erforderlich sei, weil kurze Freiheitsstrafen selten vollstreckt würden.<sup>38</sup> Untersuchungshaftzeiten werden zudem fast immer vom Gericht so in die Strafzumessung einbezogen, dass eine mindestens gleich lange Freiheitsstrafe ausgeurteilt wird.

Dieser ganze Bereich ist allerdings von Fehlinformationen und Gerüchten geprägt. Richter und Öffentlichkeit sind überzeugt, dass alle Gefangenen nach nur einem Drittel der Strafe oder weniger entlassen werden. Das System der vorläufigen Entlassung ist jedoch auf Freiheitsstrafen bis zu drei Jahren begrenzt, und die Praxis der bedingten Entlassung bei längeren Strafen ist viel strenger geworden. Nach aktuellen Forschungsergebnissen ist die vorläufige Entlassung außerdem nicht so automatisiert, wie oft gedacht, zudem wird deutlich mehr als ein Drittel der Strafe verbüßt, insbesondere von Sexualstraftätern.<sup>39</sup> Auch die Nichtvollstreckung von Strafen unter sechs Monaten wird für eine allgemeine Praxis gehalten, während aus aktueller Forschung hervorgeht, dass kurze Strafen immer noch in großem Umfang verhängt und vollstreckt werden.<sup>40</sup>

Seit 2000 ist die elektronische Überwachung ein populäres Mittel zur Reduzierung der Strafvollzugspopulation. Sie ist nur bei der Vollstreckung von Freiheitsstrafen zulässig. In Frage kommt sie für Strafgefangene, die bis zur möglichen vorzeitigen Entlassung noch sechs Monate zu verbüßen haben. Verurteilte mit einer Freiheitsstrafe bis einschließlich drei Jahre können beantragen, ihre Strafe ganz unter elektronischer Überwachung zu verbüßen. Allerdings sind bestimmte Tätergruppen ausgeschlossen, wie z. B. wegen sexuellen Kindesmissbrauchs Verurteilte, Straftäter, die in den Menschenhandel involviert sind, und solche ohne wirksamen Aufenthaltstitel. Die übrigen Ausschlussgründe entsprechen denen bei der bedingten Entlassung. Die Entscheidung liegt im Ermessen der Anstaltsleitung. Der Staatsrat<sup>41</sup> hat jedoch entschieden, dass in das Ermes-

---

38 *Raes/Snacken* 2004, S. 514. Es kommt vor, dass die Staatsanwaltschaft als Vollstreckungsbehörde das Vollstreckungsverfahren bei kurzen Freiheitsstrafen wegen der Überbelegung in den Strafanstalten schlicht nicht betreibt.

39 *Tubex/Strypstein* 2006.

40 *Deltenre* 2005.

41 Anm. d. Übers.: Der Staatsrat ist das oberste Verwaltungsgericht und fungiert als beratendes Organ in Gesetzgebungs- und Verordnungsangelegenheiten.

sen die schädlichen Wirkungen des Freiheitsentzugs einzubeziehen sind und es durch das *ultima-ratio*-Prinzip begrenzt wird.<sup>42</sup>

Die elektronische Überwachung geht immer mit einem individuellen Betreuungsprogramm einher. Der Überwachte erhält einen individuellen Zeitplan, in dem die wöchentliche Arbeits-, Ausbildungs- und Behandlungszeit festgelegt ist. Den Rest der Zeit muss der Überwachte zu Hause verbringen und für die Vollzugsverwaltung telefonisch erreichbar sein. Über die Balance zwischen Unterstützung und Überwachung gab es allerdings zwischen dem Nationalen Zentrum für elektronische Überwachung (Teil der Strafvollzugsverwaltung) und der Bewährungshilfe Unstimmigkeiten, da Bewährungshelfer die hohe Kontroll-dichte als mit ihrem Berufsbild unvereinbar ansahen. Dies führte 2000 zur Gründung eines eigenen sozialen Dienstes für elektronische Überwachung, der in die Hierarchie des Nationalen Zentrums für elektronische Überwachung eingebunden ist.<sup>43</sup>

Die Beschränkung der elektronischen Überwachung auf die Vollstreckung von Freiheitsstrafen soll eine Ausweitung der Kontrolle verhindern. Allerdings ist die Anwendung bei Straftätern mit geringem Rückfallrisiko oder bei Kurzstrafern, die sonst ohne elektronische Überwachung entlassen worden wären, nicht *per se* ausgeschlossen.<sup>44</sup> Seit April 2001 gab es einen stetigen Anstieg der stichtagsbezogenen Zahl von Personen unter elektronischer Überwachung: von 30 im Jahr 2000 auf 277 im März 2005. Die Zielvorgabe ist kürzlich auf 450 Personen angehoben worden. Obwohl dieses Programm keinen merklichen Einfluss auf die Gefangenenpopulation hatte, präsentiert die Regierung elektronische Überwachung weiterhin als *die* Lösung für das Problem der Überbelegung. Regelmäßig kommt die Frage auf, ob man elektronische Überwachung nicht als Hauptstrafe oder als Alternative zur Untersuchungshaft einführen soll. Dass dies tatsächlich geschehen wird, ist unwahrscheinlich, da die Richter äußern, dass sie die elektronische Überwachung nicht als Alternative zur Freiheitsstrafe verwenden würden.<sup>45</sup> Dies wird durch Ergebnisse der internationalen Forschung bestätigt, die zeigt, dass das Risiko des *net widening*s hier noch größer ist.<sup>46</sup>

---

42 *Staatsrat*, 16.11.2000, veröffentlicht in: *Journal des Tribunaux* 2001, S. 246-248.

43 *Snacken/Beyens/Tubex* 2004.

44 *Kaminski* 1999.

45 *Raes/Snacken* 2004, S. 512 f.

46 *Byrne/Lurigio/Petersilia* 1992.

## 5. Erklärungen

Veränderungen der Gefangenenpopulation in westlichen Staaten können als komplexes Zusammenspiel von Faktoren außerhalb des Strafjustizsystems, der Kriminalität, so wie sie vom Strafjustizsystem definiert und verfolgt wird, von Einstellungen und Entscheidungen innerhalb des Strafjustizsystems sowie den vermittelnden Faktoren wie öffentliche Meinung, Medien und den politischen Reaktionen auf beide erklärt werden.<sup>47</sup> Diese Mechanismen können außerdem Änderungen der Kriminalpolitik erklären, die sich dann auf die Gefangenenpopulation auswirken.

### 5.1 Äußere Faktoren: Bevölkerungsentwicklung und Wirtschaft

Hinsichtlich der Demographie sind es hauptsächlich Altersstruktur und Migrationsmuster, die sich auf das Strafjustizsystem auswirken können. Eines der beständigsten Forschungsergebnisse der Kriminologie ist die Verbindung zwischen Alter und Kriminalität: Untersuchungen aus den USA, Kanada und Europa weisen darauf hin, dass Eigentumsdelikte vor allem von Tätern im Alter zwischen 15 und 25 begangen werden, während Gewalttäter eher zwischen 18 und 35 Jahre alt sind. Die Altersgruppe der 20- bis 35-Jährigen ist im Strafvollzug typischerweise überrepräsentiert.

Belgien hat zwischen 1950 und 1964 einen Babyboom erlebt. Die kriminalitätsgeneigte Risikogruppe war daher in den 1970er und 1980er Jahren auf ihrem zahlenmäßigen Höchststand. Polizeistatistiken und Untersuchungen zur selbstberichteten Kriminalität zeigen tatsächlich eine steigende Kriminalitätsrate in den 1970ern und 1980ern. Eine Überbelegung im Strafvollzug als Folge des Anstiegs der Zahl der Inhaftierten trat zuerst 1984 auf. Die Babyboom-Kohorte war damals entsprechend dem Muster zwischen 20 und 34 Jahre alt. Nach 1975 nahm die Geburtenrate ab, so dass die Risikogruppe seit Mitte der 1980er kleiner geworden sein sollte, gleichzeitig mit der Kriminalitäts- und Inhaftierungsrate für diese Altersgruppe. Die Gefangenenrate sollte diese Abwärtsbewegung in den 1990ern nachvollzogen haben. Dies konnte für die Zahl der Aufnahmen in den Strafvollzug bestätigt werden, die nach 1987 zurückgegangen ist. Dieser Rückgang wurde jedoch von der zunehmenden Länge des Freiheitsentzugs konterkariert, die zur aktuellen Überbelegung führte.

Migration kann demographische Entwicklungen auf zwei Arten beeinflussen: Direkt durch die offiziell registrierte Zahl der Ein- und Auswanderer sowie indirekt durch andere Geburtenhäufigkeiten – und so eine andere Altersstruktur – unter den Immigranten. Einwanderer aus Nicht-EU-Staaten haben mit 3,27

---

47 *Snacken/Beyens/Tubex* 1995.

Kindern pro Familie die höchste Geburtenrate in Belgien, verglichen mit 1,42 in belgischen Familien und 1,18 bei EU-Immigranten.<sup>48</sup> Die kriminalitätsgeneigten Altersgruppen kommen daher verhältnismäßig häufiger bei Nicht-EU-Immigranten als bei anderen Ausländern oder bei Belgiern vor. Belgische Kriminalitätsstatistiken enthalten keine Informationen über die Staatsangehörigkeit oder die ethnische Herkunft der Tatverdächtigen. Eine umstrittene Untersuchung der registrierten Kriminalität von Jugendlichen in Bezug auf ihre ethnische Herkunft weist jedoch darauf hin, dass männliche Jugendliche, die aus Nicht-EU-Staaten stammen (Osteuropa vor der EU-Erweiterung, Nordafrika, Kongo) verhältnismäßig häufiger registriert werden als belgische Jugendliche oder solche, die aus der EU stammen.<sup>49</sup> Ob dies an einer hohen Kriminalitätsbelastung oder an der erhöhten Aufmerksamkeit der Polizei für diese Gruppen liegt, ist nicht bekannt.

Forschungen zum Zusammenhang von Arbeitslosenzahlen und Kriminalpolitik oder Gefangenenraten haben widersprüchliche Ergebnisse.<sup>50</sup> In ihrer Untersuchung über den Zusammenhang von wirtschaftlichen Faktoren und Gefangenenraten in Belgien zwischen 1831 und 1995 zeigte *Vanneste* (2001) jedoch, dass wirtschaftliche Faktoren in ihrem Untersuchungszeitraum einen stärkeren Einfluss auf die Gefangenenrate hatten als Kriminalität. Diese beeinflussenden Faktoren unterschieden sich in den verschiedenen wirtschaftlichen Perioden (1830-1913: Preise für Grundversorgung; 1914-1945: Arbeitslosigkeit; 1945-1995: Löhne und Gehälter), und der Einfluss ist am stärksten bei den härtesten Strafen. Die Zeit zwischen den Weltkriegen illustriert die Bedeutung der Sozialpolitik als vermittelnden Faktor: Die Indexbindung von Löhnen und Gehältern sowie die Einführung der Sozialversicherung wirkten den Effekten steigender Arbeitslosigkeit und steigender Preise für die Grundversorgung entgegen, und die Gefangenenpopulation verringerte sich anstatt zu steigen.

Diese wirtschaftlichen Faktoren scheinen den Prozess der Entscheidungsfindung der Akteure der Strafjustiz zu beeinflussen. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Kombination von Volkszugehörigkeit und sozioökonomischer Deprivation auf die Einstellungen und Entscheidungen der Justizakteure wirkt. In Belgien wurde eine ausgeweitete strafrechtliche Reaktion insbesondere gegenüber marokkanischen Jugendlichen und Erwachsenen auf allen Ebenen der Strafverfolgung festgestellt.<sup>51</sup> Dies wird von Praktikern den schlechten sozioökonomischen Bedingungen dieser Gruppe und ihren geringeren Bindungen an Familie und Arbeit zugeschrieben, die als Risikofaktoren für kriminelles Ver-

---

48 *Snacken/Beyens/Tubex* 1995, S. 25.

49 *Van San/Leerkes* 2001.

50 *Snacken/Beyens/Tubex* 1995, S. 26 f.

51 *Casman u. a.* 1992; *De Pauw* 2002; *Guillain/Scohier* 2000, S. 292 ff.; *Snacken u. a.* 1999; *Walgrave/Vercaigne* 2001.



halten angesehen werden.<sup>52</sup> Der kombinierte Einfluss von Volkszugehörigkeit und Arbeitslosigkeit auf strafrechtliche Entscheidungen ist daher stärker als der Einfluss eines dieser Faktoren allein, was sich auch mit der Forschung in anderen westlichen Staaten deckt.<sup>53</sup>

## 5.2 Kriminalität

Änderungen im Kriminalitätsaufkommen scheinen auf den ersten Blick die einfachste Erklärung für Änderungen der Kriminalpolitik zu sein. Sie sind außerdem das gebräuchlichste politische Argument. Allerdings weisen Beispiele wie die USA, wo die Gefangenenpopulation in den letzten 20 Jahren trotz einer Abnahme der Kriminalitätsraten stetig wuchs, oder Finnland, wo das Gegenteil geschah,<sup>54</sup> darauf hin, dass die Beziehung zwischen Kriminalität und Bestrafung komplexer ist und nur anhand der Kriminalpolitik verstanden werden kann.

Unglücklicherweise lassen die belgischen Kriminalstatistiken eine Beschreibung von langfristigen Kriminalitätsentwicklungen nicht zu. Eine Untersuchung über den Zeitraum von 1983 bis 1996 zeigt, dass die Anzahl der Verurteilungen zu lebenslanger Freiheitsstrafe und Todesstrafe sich verdreifachte, während die Zahl der registrierten Morde und Totschläge abnahm. Warum eine Verurteilung auf lebenslange Freiheitsstrafe oder Todesstrafe lautete, konnte nicht durch objektive Faktoren wie Tatschwere oder Vorstrafenbelastung der Täter erklärt werden. Wichtiger waren Zeit und Ort der Verfahren: In Zeiten, in denen in den Medien viel über Gewalttaten berichtet wurde (1986-1989), und in Regionen mit insgesamt hoher Kriminalitätsbelastung wurde ein höherer Anteil an Todesstrafen festgestellt.<sup>55</sup>

## 5.3 Faktoren innerhalb des Strafjustizsystems

Im Strafjustizsystem treffen Akteure auf verschiedenen Ebenen aufeinander. Entscheidungen auf der unteren Ebene beeinflussen das Verfahren auf den höheren Ebenen und umgekehrt. So kann z. B. die Staatsanwaltschaft nur aktiv werden, wenn sie von der Polizei Informationen erhält, und die Polizei wird bestimmte Straftaten nicht mehr untersuchen, wenn die Staatsanwaltschaft diese Verfahren systematisch einstellt.

Die zunehmend selbstständige Erledigung der Verfahren durch die Staatsanwaltschaft führt dazu, dass bei den Gerichten nur noch die verhältnismäßig

---

52 *De Pauw* 2002; *Snacken u. a.* 1999.

53 *Snacken/Beyens/Tubex* 1995.

54 *Blumstein* 1997; *Törnudd* 1997.

55 *Tubex* 1999.

schweren Fälle ankommen, was erklären mag, warum die Richter glauben, dass die Kriminalität zunimmt und schwerer wird. Richter scheinen sich verpflichtet zu fühlen, härter zu verurteilen, wenn sie mit einem (scheinbaren) Anstieg der Kriminalität konfrontiert werden,<sup>56</sup> was auch die Zunahme langer Freiheitsstrafe erklären würde.

Organisatorische Gesichtspunkte sind auch bei der Entscheidung über Untersuchungshaft wichtig. Diese Entscheidung muss innerhalb von 24 Stunden nach der Festnahme getroffen werden. Der größte Teil dieser Zeit wird von Polizei und Staatsanwaltschaft in Anspruch genommen, so dass der Ermittlungsrichter manchmal nur wenige Minuten für die Entscheidung hat. Es mangelt in der Akte an Informationen über Tat und Täter. Außerdem sind Mitarbeiter der sozialen Justizdienste, die solche Informationen hätten, bei den Anhörungen meist nicht anwesend, so dass für die Staatsanwaltschaft die „sicherste“ Entscheidung Untersuchungshaft ist. Dies entspricht auch oft der Erwartung der Polizisten, die ihre Arbeit anderenfalls häufig nicht ausreichend gewürdigt sehen. Die faktische Abhängigkeit der Ermittlungsrichter von der Ermittlungsarbeit der Polizei erzeugt so einen gewissen Druck.<sup>57</sup>

Die strafschärfende Berücksichtigung der Untersuchungshaft im Urteil (s. o. 4.2) kann für spätere Verfahren den Ausschluss ambulanter Sanktionen wegen der Vorstrafenbelastung bedeuten.

## 5.4 Wechselwirkungen

Ich habe bereits zwei wesentliche Trends in der belgischen Kriminalpolitik genannt: Die Doppelstrategie und die verstärkte Berücksichtigung von Opferinteressen. Um diese Besonderheiten zu erklären, beziehe ich mich auf die vermittelnden Faktoren: öffentliche Meinung, Medien und politische Entscheidungsprozesse. Dies sind auch die wesentlichen Punkte in *Garlands* (2001) Analyse der Ereignisse in den USA und im Vereinigten Königreich, die ich mit der Situation in Belgien vergleichen werde, um eine Erklärung für Unterschiede in der Entwicklung in Belgien zu erarbeiten.

Er beschreibt acht Merkmale der Veränderung der Strafjustiz, auf die ich mich im Folgenden beziehen werde: Der Niedergang des Resozialisierungsgedankens, die Wiederkehr vergeltungsorientierter Sanktionen und ausdrucksstarker, symbolisch aufgeladener Justiz, Veränderungen des Tonfalls in der Kriminalpolitik, die Rückkehr des Opfers, die Betonung des Schutzes der Allgemeinheit, Politisierung und Populismus, die Neuerfindung des Gefängnisses und ein Wandel des kriminologischen Denkens.

---

56 *De Pauw* 2000.

57 *Snacken u. a.* 1999.

### 5.4.1 Politisierung und Populismus

Unsicherheit und Strafjustiz wurden in den letzten 20 Jahren als politische Themen immer wichtiger. Allerdings gibt es hier klare Unterschiede zwischen der extremistischen Partei VB und den übrigen flämischen Parteien. Eine Auswertung der Programme für die Wahlen in den Jahren 1999, 2003 und 2004 zeigt, dass die von Garland beschriebene emotional-populistische und punitiv-ausschließende Wortwahl sich fast ausschließlich beim VB findet. Alle Parteien betonen, dass gegen Kriminalität und Unsicherheitsgefühle vorgegangen werden müsse, wenn auch mit unterschiedlichen Schwerpunkten und Lösungsangeboten je nach politischer Grundausrichtung. Trotzdem wiederholen alle Parteien mit Ausnahme des VB, dass Freiheitsentzug die *ultima ratio* ist, dass sie Vertrauen in die alternativen Sanktionen haben und den Wiedergutmachungsansatz als Möglichkeit der Gewährleistung von Opferinteressen unterstützen.<sup>58</sup>

Ein wichtiger Schlüssel zum Verständnis dieser Unterschiede sind wohl die rassistischen und ausdrücklich fremdenfeindlichen Äußerungen des VB in der Zeit bis 2000. Die übrigen Parteien brandmarkten ihn daher als „undemokratische“ Partei und schlossen Koalitionen mit dem VB aus. Die Gesetzgebung zur Parteienfinanzierung wurde so geändert, dass Parteien davon ausgeschlossen wurden, deren Programme nicht im Einklang mit der *Europäischen Menschenrechtskonvention* (EMRK) stehen.

Den Erfolg des VB hat dies mitnichten behindert. Vielmehr hat seine Isolation ihm eine Monopolstellung bei den Protestwählern und eine Art politische Keuschheit gesichert. 2000 rangierte er sein altes rassistisch-fremdenfeindliches Programm aus, um sein Erscheinungsbild zu glätten und auch konservative Wähler anderer flämischer Parteien anzusprechen. Trotzdem wurde der klare Standpunkt zu Einwanderung, Sicherheit und flämischer Unabhängigkeit beibehalten. Nachdem die Partei 2004 wegen Verletzung der Gesetze gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit verurteilt worden war, änderte sie ihren Namen in *Vlaams Belang* und schwächte ihre Äußerungen weiter ab, um sich konservativen Parteien als Koalitionspartner anzubieten.<sup>59</sup>

Diese Veränderungen der Partei spiegeln sich in der Zusammensetzung ihrer Wählerschaft wider, die sich in den letzten 15 Jahren deutlich verändert hat.<sup>60</sup> Anfang der 1990er Jahre kamen die Wähler vor allem aus den unteren Schichten, die der Politik gegen Einwanderung zustimmten, mit höchsten Anteilen unter Arbeitern und jungen Wählern. Sie reagierten auf die zunehmend sichtbare Anwesenheit ethnischer Minderheiten in ihren Vierteln, von denen sie sich wirtschaftlich bedroht sahen. Einen bedeutenden Anteil der Wähler machten poli-

---

58 Snacken 2005, S. 76-89.

59 Coffé 2005, S. 207-215.

60 Billiet/De Witte 2001; Coffé 2005.

tisch und wirtschaftlich enttäuschte Anhänger der Sozialdemokraten aus.<sup>61</sup> Das könnte erklären, warum die Wähler des *VB* relativ geringe Werte bei autoritären und extremistischen Einstellungen aufwiesen.<sup>62</sup>

1999 hatte sich das Wählerprofil der Partei erheblich verändert. Die Altersstruktur hatte sich umgekehrt, so dass jetzt mehr Wähler im Rentenalter waren, der Zusammenhang mit einer geringen formalen Bildung und einem niedrigen beruflichen Status hatte sich verstärkt. *VB*-Wähler ließen sich anhand von fünf Einstellungen charakterisieren: Negative Einstellung zu Einwanderern, Befürwortung flämischer Autonomie, Befürwortung einer Verschärfung des Umgangs mit Straftätern, Gefühl einer Entfremdung von der Politik und Bekundung materieller Werte.<sup>63</sup>

Bei den Regionalwahlen 2004 erreichte die Partei eine Million Wähler (24%) und damit auch die Mittelklasse in den Vorstädten. Der größte Zuwachs war in den reichsten Wahlbezirken zu verzeichnen. Während einige dies als Illustration eines „Wohlfahrtsstaatschauvinismus“ einordneten und den Wählern Angst vor dem Verlust ihrer Stellung im Sozialgefüge an Immigranten und den ärmeren, französischsprachigen Teil Belgiens zuschrieben,<sup>64</sup> könnte es auch auf das von *Garland* beschriebene Phänomen der Befürwortung von Exklusion und Bestrafung durch die Mittelklasse hinweisen.

In den USA und im Vereinigten Königreich begann die Politik der Exklusion in den 1980er Jahren mit konservativen Regierungen, wurden dann aber von den Demokraten bzw. von *New Labour* fortgeführt. Das Verwischen der Unterschiede zwischen diesen beiden politischen Lagern wird mit der „populistischen Punitivität“ aller Politiker erklärt, die sich einer aufgebrachten und ängstlichen Öffentlichkeit in Gesellschaften mit hoher Kriminalitätsbelastung gegenüber sehen. In Belgien ist die politische Szene viel stärker zersplittert, und alle Ausrichtungen gibt es jeweils in einer flämischen und einer wallonischen Variante. *VB* ist die einzige Partei, die die von *Garland* beschriebene Politik der Exklusion befürwortet. Belgische Parteien sind bei der Regierungsbildung auf Koalitionen angewiesen und müssen Kompromisse schließen, was extreme Tendenzen in der Regierung verhindert.

Diese Situation kann auch die Politik der Doppelstrategie erklären. In Flandern bündelt *VB* die ängstlichen und punitiven Einstellungen, die *Garland* für die ganze Gesellschaft beschreibt. Solange diese Partei von den übrigen ausgegrenzt wird, werden diese Einstellungen nur begrenzt Auswirkungen auf die Gesetzgebung und die Kriminalpolitik haben. Allerdings hat der fortwährende Er-

---

61 *Corijn* 2004.

62 *Billiet/De Witte* 2001, S. 9 f.

63 *Billiet/De Witte* 2001, S. 17 ff.

64 *Coffé/Heyndels/Vermeir* 2005, S. 27.

folg dieser Partei dazu geführt, dass Konservative der anderen Parteien diesen Ausschluss in Frage stellen und die Forderungen von *V/B* nachahmen.

#### 5.4.2 *Emotionalisierung*

Laut *Garland* verschob sich die öffentliche Debatte in den USA und im Vereinigten Königreich von Konzepten wie Anstand, Menschlichkeit und Mitgefühl für die Bedürfnisse und Rechte der weniger Glücklichen hin zu Kriminalitätsfurcht als Basis für Kriminalpolitik. Die Darstellung von Straftätern im politischen Diskurs habe sich verändert, sie würden jetzt als widerspenstige Jugendliche, gefährliche Raubtiere und unverbesserliche Berufsverbrecher hingestellt. Auch in Belgien zeigen Bevölkerungsumfragen, dass das Gefühl von Unsicherheit und Bedrohung zunimmt, insbesondere in den Großstädten. Am deutlichsten ist dies unter den verletzlichen und isolierten Gruppen. Außerdem scheint sich das Unsicherheitsgefühl während der letzten Dekade verstärkt zu haben.<sup>65</sup>

Die Medien spielen hier eine wichtige Rolle. Auch in Belgien bewerten sie die Häufigkeit von Gewalttaten über und berichten hauptsächlich über spektakuläre und nichtrepräsentative Einzelfälle.<sup>66</sup> Häufig zieht dies Reaktionen aus der Politik nach sich. So führte z. B. die Berichterstattung über den *Dutroux*-Fall 1996 zu einer Welle der Solidarität mit den Opfern und einer Verschärfung der Kriminalpolitik im Hinblick insbesondere auf Sexualstraftäter und vorzeitige Entlassungen.<sup>67</sup> Das ist allerdings nur ein Teil des Bildes: Es sind auch alternative Kräfte am Werk, da die Medien nicht homogen und nicht alle Politiker Populisten sind. Außerdem ist der Rat von Experten sowohl in den Medien als auch in der Politik immer noch einflussreich.

Jedes Medium hat eine Bandbreite der Art und Weise der Informationsvermittlung. Das Fernsehen hat eine wichtige Periode der Privatisierung und Kommerzialisierung hinter sich. Das öffentliche Fernsehen, dem traditionell ein Bildungsauftrag zugewiesen wird, gerät im Kampf um Einschaltquoten unter Druck. Die Qualität des Programms verlor an Bedeutung, was eine massentaugliche Vermischung von Information und Unterhaltung nach sich zog.<sup>68</sup> Das führt auch bei kriminalpolitischen Themen zu so unterschiedlichen Sendeformaten wie Talkshows mit viel Geschrei auf der einen und ernsthaften Beiträgen mit Expertenbeteiligung auf der anderen Seite. So wurden im Zusammenhang mit dem *Dutroux*-Fall im Fernsehen Experten für Sexualstraftäterbehandlung wiederholt zu Rückfallvermeidung und Behandlungsmöglichkeiten interviewt.

65 *Elchardus/Smits/Kuppens* 2003; *van den Bogaerde/Gillet/Klinckhamers* 2003.

66 *Beyens/Snacken/Eliaerts* 1993, S. 248.

67 *Snacken/Tubex* 1999, S. 41; s. o. 4.1.

68 *Blommaert u. a.* 2004, S. 15 ff.; *Corijn* 2004, S. 40 f.; *Mathiesen* 1997, S. 41.

Dieselbe Bandbreite gibt es auf dem Zeitungsmarkt. Obwohl es in Belgien keine Boulevardblätter im Stile der britischen *tabloids* gibt, haben doch einige Zeitungen eine Boulevardisierung erfahren. Eine aktuelle Analyse aller Beiträge über Strafvollzug in acht flämischen und drei französischsprachigen Zeitungen über einen Zeitraum von fünf Jahren zeigt, dass es auch hier noch eine differenzierte Berichterstattung gibt.<sup>69</sup>

Populistische Politiker versuchen, die Medien zu benutzen, um ihre Meinungen zu verbreiten, werden aber gleichzeitig auch von den Medien beeinflusst, z. B. in ihrer Wahrnehmung der öffentlichen Meinung. So forderte beispielsweise der Vorsitzende der flämischen Sozialdemokraten bei Koalitionsverhandlungen Verschärfungen hinsichtlich der bedingten Entlassung, nachdem am Tag zuvor bei einer Abstimmung im Fernsehen eine Mehrheit für die Abschaffung der bedingten Entlassung gestimmt hatte.

Dieser Gegensatz von Politik und öffentlicher Meinung zur Expertenmeinung hängt auch mit einer Verlagerung der politischen Macht vom Parlament auf die Regierung zusammen. Die Parteiführer haben eine entscheidende Stellung, da sie die Kandidaten für Wahlen bestimmen und Einfluss auf die Vergabe von Ministerämtern ausüben. Jeder Minister stellt sich seinen eigenen Beraterstab zusammen, dessen Zusammensetzung ganz von seinem Politikstil abhängt.

Die Ereignisse nach dem *Dutroux*-Fall zeigen die vielfältigen Einflüsse auf den politischen Entscheidungsprozess. Das zuvor erarbeitete *De-Clerck*-Papier basierte auf einschlägiger Forschung. Im Team des Ministers waren zwei Kriminologen mit Erfahrungen im Strafvollzug und guten Verbindungen zur Wissenschaft sowie der Vorsitzende der flämischen Opferhilfvereinigung. Als der *Dutroux*-Fall über Belgien losbrach, forderte die Öffentlichkeit die Abschaffung der bedingten Entlassung bei schweren Straftaten, was im Parlament von Neoliberalen und *VB* aufgegriffen wurde. Der Justizminister suchte daraufhin Rat bei Wissenschaftlern und Praktikern, die ihm einstimmig von Änderungen abrieten.<sup>70</sup> Das Justizministerium begann unter Mitarbeit von Wissenschaftlern mit Reformarbeiten, die zwar den öffentlichen Druck berücksichtigen, aber nicht zu radikalen Restriktionen führen sollten. Die Parlamentsdebatten über den Entwurf waren sehr hart und zeigten auch deutlich den Gegensatz zwischen Populismus und Orientierung am Forschungsstand. Das Ergebnis war ein Kompromiss in Form des bereits erwähnten Gesetzes von 1998, das einerseits die Behandlung als Bewährungsaufgabe einführte, andererseits aber auch die spezialpräventive Unterbringung bis zu 20 Jahren. Diese Politik wirkte sich nicht negativ auf *De Clercks* Popularität aus. Zwar trat er nach der Flucht *Dutroux*' aus einer Gerichtsverhandlung zurück, schnitt aber bei den Wahlen 1999 gut ab und wurde Vorsitzender der *Flämischen Katholischen Partei*.

---

69 *Schoenmakers* 2005.

70 *Snacken/Tubex* 1999, S. 41.

Der 2000 unter dem nächsten Justizminister *M. Verwilghen* veröffentlichte *Föderale Plan zu Sicherheit und Freiheitsentzug* enthielt allerdings widerstrebende Botschaften: Man betonte, dass das *Strafrecht* zu einem *Wiedergutmachungsrecht* im Sinne von *restorative justice* umgewandelt werden müsse, jedoch mit deutlich punitiven Aspekten, wie der Satz „Wiedergutmachung schwerer Straftaten gegenüber der Gesellschaft führt zu weniger Möglichkeiten der vorzeitigen Entlassung“ zeigt. Die Kriminalpolitik wurde als Teil eines Konzepts der „durchgehenden Sicherheit“ verstanden, das den Bedarf einer Zusammenarbeit von öffentlichen und privaten Stellen bei der Kriminalitätsbekämpfung betonte. Zudem schob der Minister weitere Initiativen an, von denen aber nur die Einführung der gemeinnützigen Arbeit als Hauptstrafe in jener Legislaturperiode umgesetzt wurde.

Ein Grund dafür scheint zu sein, dass der Justizminister zwar in der Öffentlichkeit beliebt war, aber innerhalb der Regierung einen schweren Stand hatte. Außerdem war ihm seine Popularität auch im Weg, z. B. bei Initiativen, bei denen er öffentlichen Widerstand befürchtete. Das zeigte sich im Gesetzgebungsverfahren des insbesondere in menschenrechtlicher Hinsicht anspruchsvollen Strafvollzugsgesetzes, das der Minister kommentarlos ans Parlament überwies und es den Abgeordneten überließ, das förmliche Verfahren einzuleiten.

Nach den Wahlen 2003 sah sich die neue Justizministerin *L. Onkelinx*, die ihrerseits über einen starken Rückhalt in ihrer Partei verfügte, mit großen Problemen im Strafvollzug, wie Streiks des Vollzugsdienstes und Ausbrüchen, konfrontiert und setzte diesen Bereich daher an die Spitze ihrer Prioritätenliste. Auch zu ihrem Beraterstab gehörten Experten aus Wissenschaft und Praxis. In einem unter Ministerin *Onkelinx* erarbeiteten Papier wurde unter anderem das Bedürfnis betont, die Überbelegung sowohl mit *front-door-* als auch *back-door-*Strategien anzugehen.

Bei der erneuten Debatte über den Entwurf des Strafvollzugsgesetzes, der unter Beteiligung der Mitglieder der Expertenkommission ins Parlament eingebracht wurde, verdeutlichte sich wieder der tiefe Graben zwischen *VB* und den übrigen Parteien: Während *VB* nur Vorschläge zur Einschränkung der Gefangenrechte einbrachte, waren die Änderungsvorschläge der übrigen Parteien differenzierter und konstruktiv. Mehrere Abgeordnete betonten, dass die Verabschiedung des Gesetzes eine Frage des Menschenrechtsschutzes und eine ethische Verpflichtung sei, unabhängig davon, dass dies nicht sonderlich populär sei. Das Gesetz wurde dann 2005 verabschiedet.

Der von *De Clerck* angeregte Wiedergutmachungsansatz wurde von *Onkelinx* insofern aufgegriffen, als sie eine Arbeitsgruppe einsetzte, die die Möglichkeit der Einführung einer wiedergutmachenden Mediation untersuchte, die in allen Verfahrensstadien möglich sein sollte und anders als die schon bestehende Mediation von Fachleuten außerhalb der Justiz durchgeführt werden sollte. Das auf den Ergebnissen der Arbeitsgruppe basierende Gesetz wurde im Juni 2005

verabschiedet (s. o. 4.1),<sup>71</sup> was noch einmal den Einfluss von Experten aus Wissenschaft und Praxis auf politische Entscheidungen verdeutlicht.

#### 5.4.3 *Die Rückkehr des Opfers: vergeltende oder wiedergutmachende Justiz?*

Nach der Umwandlung Belgiens in einen föderalen Staat 1980 wurde die Politik auf die Verbrechenopfer aufmerksam. Die Hilfe für Untersuchungs- und Strafgefangene, ihre Familien und Verbrechenopfer ging als Bereich der gerichtlichen Sozialarbeit in die Kompetenz der Gemeinschaften über. Es entbrannte eine heftige Debatte darüber, ob dieselben Organisationen sowohl für Opfer als auch für Täter zuständig sein sollten.<sup>72</sup> Dieses Problem wurde in der flämischen und der französischen Gemeinschaft unterschiedlich gelöst: In Flandern wurden ab 1985 eigene Opferhilfeorganisationen finanziert, während die französische Gemeinschaft 1989 festlegte, dass die Organisationen das gesamte Spektrum abdecken müssten, aber in sich differenziert im Sinne von spezialisierten Abteilungen sein dürften. In Flandern wurden zunächst mehrere eigene Opferhilfezentren eingerichtet, die dann den politisch einflussreichen *Flämischen Zusammenschluss für Opferhilfe* bildeten. Allerdings argumentierten sie nie ausdrücklich gegen Hilfe für Straftäter, sondern sahen diese als wesentliche Aufgabe auch für den Opferschutz an. 1994 wurden auch in Flandern beide Bereiche zusammengefasst, was Kontakte und gemeinsame Projekte anregte und bei der Straffälligenhilfe die Aufmerksamkeit für Opferbelange verstärkte.<sup>73</sup>

Hier ist auch die wiedergutmachende Mediation zu nennen, die auf einem Wiedergutmachungsansatz basiert, der die Probleme sowohl von Tätern als auch von Opfern berücksichtigt.<sup>74</sup> Der Ansatz geht vom Prinzip der „mehreseitigen Parteilichkeit“ aus, das eine Entscheidung für die Interessen allein der einen oder der anderen Gruppe ausschließt. Zunächst finanziert vom Justizministerium und später von zwei privaten Organisationen, begann die Katholische Universität Leuven 1993 dazu ein Praxisprojekt auf Gerichtsebene.

Im Rahmen der auf den *Dutroux*-Fall folgenden Parlamentsdebatten präsentierten im November 1997 die vier Opfervereinigungen, die von Eltern entführter und getöteter Kinder gegründet worden waren, eine beeindruckende Erklärung, in der sie ihr emotionales Bedürfnis nach einer strengen gesellschaftlichen Missbilligung dieser schrecklichen Taten und ihre persönlichen Rachegefühle ausdrückten. Gleichzeitig erkannten sie an, dass Sanktionierung und das Streben nach Gerechtigkeit sich nicht allein von diesen Gefühlen leiten lassen können

---

71 *Van Garsse* 2005, S. 72 ff.

72 *Snacken/Martin* 1991.

73 *Aertsen* 2002, S. 486 ff.

74 *Peters/Aertsen* 1998; *Peters/Goethals* 1991.



und einen rationaleren Zugang wählen müssen, in dem die soziale Wirklichkeit berücksichtigt wird. Unter anderem erklärten sie, dass sie auch eine bedingte Entlassung der schwersten Straftäter akzeptieren würden, wenn der Freiheitsentzug genutzt würde, um die Ursachen der Kriminalität anzugehen. Unter den herrschenden Bedingungen im Strafvollzug, die diesen Ansprüchen nicht genügten, forderten sie jedoch die Erhöhung der Mindestverbüßungszeit auf zwei Drittel bei zeitigen sowie auf 20 Jahre bei lebenslangen Freiheitsstrafen.<sup>75</sup> Die Erklärung war vermutlich auch durch den Kontakt der Elterngruppen mit Wissenschaftlern und Praktikern aus der *restorative-justice*-Bewegung beeinflusst sowie dadurch, dass es Initiativen zur Verbesserung der Stellung der Opfer bereits vor dem *Dutroux*-Fall gegeben hatte.

Die Opferpolitik der nächsten Jahre konzentrierte sich auf die von den Opfervereinigungen geäußerten Bedürfnisse und Erwartungen. So wurde bei der Reform der bedingten Entlassung 1998 die Einstellung des Täters zu seinem Opfer als mögliches Ausschlusskriterium eingeführt, und Opfer schwerer Straftaten wurden automatisch vom Beginn des Verfahrens der bedingten Entlassung informiert und konnten zur Frage der Auflagen angehört werden. Mit Unterstützung der königlichen Familie wurde eine Organisation gegründet, die bei der Aufklärung des Verschwindens von Kindern helfen und gegen alle Formen von Kindesmissbrauch vorgehen sollte. Die vier Elternvereinigungen schlossen sich mit dieser neuen Organisation zusammen.

Ein weiteres markantes Merkmal der Opferpolitik in Belgien ist die Einführung von „Beratern für Wiedergutmachung“ in den Strafvollzugsanstalten zunächst als Praxisprojekt in sechs Anstalten. Im Herbst 2000 ernannte der Justizminister dann Berater für jede Anstalt sowie zwei zentrale Koordinatoren, die meisten von ihnen Kriminologen. Die Berater bekamen den Auftrag, eine „Kultur der Wiedergutmachung im Strafvollzug“ zu entwickeln, in deren Rahmen Wiedergutmachung in allen Aspekten des Lebens berücksichtigt wird. Außerdem informieren die Berater die Gefangenen über Schadensersatzleistungen an die Opfer und wiedergutmachende Mediation, die aber durch die schlechte finanzielle Situation der Gefangenen erschwert werden.

Der wesentliche Unterschied zu *Garlands* Beschreibung der Auswirkungen der Rückkehr des Opfers in den USA und im Vereinigten Königreich scheint zu sein, dass die belgische Opferpolitik nicht von einem unüberwindbaren Gegensatz der Interessen von Tätern und Opfern ausgeht. Das zeigt sich in der Einstellung der Opfervereinigungen, den Wiedergutmachungsansätzen und dem Überwiegen des öffentlichen über Einzelinteressen<sup>76</sup> in einem überwiegend inquisitorischen Strafjustizsystem.

---

75 *Snacken/Tubex* 1999, S. 41 f.

76 *Gutwirth/de Hert* 2002.

#### 5.4.4 Niedergang des Resozialisierungsideals?

Anders als in der Beschreibung *Garlands* für die Zeit von 1890 bis 1970 in den USA und im Vereinigten Königreich waren wohlfahrtsstaatliches strafrechtliches Denken und Resozialisierung in Belgien niemals die zentralen Ideologien im Strafjustizsystem. Trotz der Entwicklung eines starken Wohlfahrtsstaats und der offiziellen Anerkennung von Resozialisierung als einem der Strafzwecke in den 1960er Jahren, blieben die belgische Strafrechtsdogmatik, -gesetzgebung und -praxis mit der Betonung individueller Verantwortung, Vergeltung und Abschreckung neoklassisch. Zurückzuführen ist dies auf die „Belgische Strafrechtsschule“ („*Ecole pénale belge*“) um *Adolf Prins* (1845-1919). Als Ergebnis des Streits zwischen der klassischen und der positivistischen Strafrechtsschule im 19. Jahrhundert versuchte *Prins* eine Vereinigungstheorie, die die klassische Bestrafung für „normale“ Straftäter vorsah und vorbeugende Maßnahmen auf „wirklich gefährliche“ Kriminelle wie Landstreicher, Rückfalltäter und psychisch kranke Straftäter begrenzte.

Dieses neoklassische, zweispurige System bestimmte Belgiens Strafgesetzgebung und strafrechtliche Praxis während des 20. Jahrhunderts. Die Regel – für psychisch gesunde Erwachsene – waren zeitlich begrenzte Strafen. Maßnahmen zum Schutz der Allgemeinheit wurden nur gegen wegen einer psychischen Erkrankung Schuldunfähige angeordnet. Kinder bis 18 Jahre waren strafrechtlich nicht verantwortlich und wurden schützenden und pädagogischen Maßnahmen unterworfen. Rückfällige und Gewohnheitsverbrecher konnten mit einer Kombination aus einer gesetzlichen Rückfallschärfung und der Anordnung vorbeugender Verwahrung als sichernde Maßnahme sanktioniert werden.<sup>77</sup>

Dieser Neoklassizismus hatte wichtige Auswirkungen auf die Anwendung ambulanter Sanktionen, die zwar teilweise schon lange existieren, aber wie z. B. die Aussetzung der Verurteilung und Bewährungsaufgaben nur selten angewendet werden. Trotz der Ausweitung ihres Anwendungsbereichs 1994 werden diese beiden Maßnahmen von den Gerichten immer noch als Vergünstigung oder bloße Warnung angesehen. Am besten passen Geldstrafe und bedingte Freiheitsstrafe ohne Bewährungsaufsicht in das System. Letzteres sehen Richter als eine zweite Chance für den Straftäter an, der für vernünftig genug gehalten wird, von der bloßen Androhung des Freiheitsentzugs abgeschreckt zu werden. Innerhalb dieser rationalen Konzeption von Delinquenz beharrt ein Straftäter, der danach rückfällig wird, auf dem falschen Weg; die übliche Reaktion wird dann Freiheitsstrafe sein.

Bewährungsaufgaben sind die einzige alternative Sanktion in Belgien für Straftäter, bei denen Abschreckung allein nicht zu reichen scheint, weil sie bestimmte persönliche Probleme haben. Aber sogar hier blieb die Abschreckung relevant, weil die Auflagen eine ausgesetzte Verurteilung oder eine bedingte

---

77 Mary 1998; Tubex 2002a.

Freiheitsstrafe flankieren. Ein Grund für ihre spärliche Anwendung ist, dass Resozialisierung bei erwachsenen Straftätern in Dogmatik und Praxis keine Rolle spielt. Die als Bewährungshelfer Arbeitenden werden oft als weniger kompetent angesehen als medizinisches Personal oder Psychologen; ihnen wird unterstellt, dass sie nicht den erforderlichen Abstand zu ihren Probanden haben.<sup>78</sup> Gemeinnützige Arbeit fügt sich sehr viel besser ins neoklassische Denken. 2000 machte sie 73% aller Bewährungsaufgaben aus.<sup>79</sup> Seit der Einführung als Hauptstrafe ist die Zahl der Verhängungen von 528 im Jahr 2002 auf 5.052 2004 hochgeschossen.<sup>80</sup>

Dies alles zeigt, dass Belgien keinen „Aufstieg und Niedergang“ des Resozialisierungsgedankens erlebt hat und daher auch kaum von den Auswirkungen der „*nothing works*“-These betroffen war. „*Just deserts*“ verschwand niemals aus dem Blickfeld, soweit es um „normale“ erwachsene Straftäter geht. Tatsächlich werden Resozialisierung und Behandlung erst seit den 1990er Jahren betont: Der Anwendungsbereich der Bewährung wurde ausgeweitet, die wissenschaftliche Diagnose und Behandlung bei Sexualstraftätern wurde eingeführt und problematische Drogenkonsumenten oder Konsumenten harter Drogen können an eine Entziehungseinrichtung verwiesen werden. Allerdings wird Resozialisierung anders – mit einem größeren Gewicht auf Risikomanagement – interpretiert. So ist z. B. der erhebliche Ausbau der Psychologenstellen im Strafvollzug nach dem *Dutroux*-Fall dem neuen Erfordernis einer fachlichen Vorbereitung der Entscheidungen über vorzeitige Entlassungen geschuldet.<sup>81</sup> Ähnlich ist dies bei der elektronischen Überwachung mit der obligatorischen Betreuung und Kontrolle durch einen Sozialarbeiter.<sup>82</sup> Die Verlagerung dieser Aufgaben von Bewährungshelfern auf Mitarbeiter der Strafvollzugsbehörde weist ebenfalls auf eine größere Bedeutung von Kontrolle hin.

#### 5.4.5 *Schutz der Allgemeinheit und Neuerfindung des Gefängnisses*

Nach *Garland* hat die verstärkte Betonung von Verbrechensfurcht in den USA und im Vereinigten Königreich dazu geführt, dass Risikomanagement das vorherrschende Thema in der Kriminalpolitik wurde. Die sozialarbeiterische Funktion der Bewährungshilfe wird zurückgedrängt und ihre Kontrollfunktion verstärkt. Schutz durch den Staat vor Kriminalität und Unsicherheit ist wichtiger als

---

78 *Beyens* 2000; *Demaegt/Serlet* 1994; *Eliaerts* 1988; *Peeters* 1988.

79 *De Pauw/Raes* 2003, S. 460.

80 *Belgisches Justizministerium* 2005, S. 23.

81 *Tubex* 2001; 2002b; *Tubex/Strypstein* 2005.

82 *Bas/Damen* 2000, S. 9.

der Schutz vor staatlichen Eingriffen, so dass Verfahrensrechte von Straftätern oder Gefangenenrechte entsprechend beschnitten werden.

In Belgien wird eine vergleichbare Betonung der Risikoüberwachung in einigen Bereichen deutlich. Hier sticht die Wiedereinführung der vorbeugenden Verwahrung für Sexualstraftäter 1998 hervor als Beispiel der Hinwendung zum Schutz der Allgemeinheit vor Straftätern, die für besonders „gefährlich“ gehalten werden, und als Beispiel der Prognosegläubigkeit.<sup>83</sup> Der Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Straftaten wird zudem als Anordnungsgrund der Untersuchungshaft immer wichtiger.<sup>84</sup>

Aber es ist wieder komplizierter. Zunächst war das, was *Garland* als Entwicklung der letzten 30 Jahre beschreibt, schon seit Beginn des 20. Jahrhunderts Teil der belgischen Dogmatik und Strafrechtspraxis. Außerdem wird der Schutz der Allgemeinheit nicht nur durch rein sichernde Maßnahmen angestrebt. Freiheit unter Auflagen als Alternative zur Untersuchungshaft sowie die bedingte Entlassung werden ebenfalls zu diesem Zweck eingesetzt. Da bei weit reichenden Maßnahmen wie der vorbeugenden Verwahrung die Entscheidung auf mehrere Akteure in unterschiedlichen Stadien des Verfahrens aufgeteilt wird – Anordnung der Maßnahme durch das Strafgericht, Entscheidung über die Vollstreckung durch den Justizminister – gibt es kein automatisches „*three strikes and you're out*“. Aktuelle Zahlen zeigen, dass diese Maßnahme zwar häufiger, aber immer noch selten angeordnet wird (2003: 24 Fälle, davon elf Sexualstraftäter). Schließlich wurden die Verfahrensrechte sowohl von Verbrechenopfern als auch von Straftätern in Belgien – im Gegensatz zu *Garlands* Beschreibung – in der letzten Zeit erweitert.

Da es keine Abkehr vom Resozialisierungsgedanken gab, gab es in Belgien auch keine Neuerfindung des Gefängnisses. Der Freiheitsentzug hat in der Praxis niemals seine zentrale Stellung als verdiente Strafe für schwere Straftaten oder als Folge des Versagens alternativer Sanktionen eingebüßt. Zugleich ist Freiheitsentzug offiziell immer noch die *ultima ratio*. Dies zeigt sich in der zurückgehenden Inhaftierungsrate und der Tatsache, dass die Freiheitsstrafe nur einen Anteil von 17% an allen Sanktionen hat. Allerdings zeigen die oben als Doppelstrategie beschriebene zweigleisige Politik und der wachsende Anteil von Ausländern und ethnischen Minderheiten im Strafvollzug, dass Freiheitsentzug als Kontrollinstrument für bestimmte Straftätergruppen verwendet wird. Dies ist aber nicht neu und kann daher nicht als Neuerfindung des Gefängnisses angesehen werden.

---

83 *Tubex* 2002a, S. 452-468.

84 *Raes/Snacken* 2004, S. 508.

#### 5.4.6 *Der Wandel des kriminologischen Denkens*

Ein weiterer Unterschied zu *Garlands* Analyse ist seine Betonung des Wandels des kriminologischen Denkens und dessen Wirkung auf die Politik. Die Kriminalpolitik in den USA und im Vereinigten Königreich sei in den 1970er Jahren auf kriminologischen Ideen wie Anomie, relativer Deprivation, der Subkulturtheorie und dem Etikettierungsansatz gegründet gewesen. Der einzelne Täter habe im Zentrum von allerlei, auch sozialstaatlichen Maßnahmen gestanden. Seit den 1970ern hätten dann die Kontrolltheorien die Oberhand gewonnen. Kriminalität werde jetzt angesehen als ein normales Phänomen, das von normalen, vernünftigen Individuen ausgeführt werde, die man abschrecken und bestrafen müsse. Jetzt stehe das Verbrechen im Zentrum, nicht mehr der Verbrecher.

In Belgien mit seiner klassischen Strafrechtsdogmatik gewann die Kriminologie erst in den 1980er Jahren wissenschaftliche und politische Bedeutung. An den Universitäten wurde sie in den 1930ern als Wahlfach für Juristen und Psychiater eingeführt und konzentrierte sich auf den rechtlichen Kontext der Praxis und auf klinische Kriminologie.<sup>85</sup> In den frühen 1970ern entwickelte sich die Kriminologie zu einer kritischen Sozialwissenschaft, die sich mehr auf die institutionelle Praxis im Strafjustizsystem und auf Kriminalpolitik konzentrierte als auf die individuellen Ursachen von Kriminalität. Aufgrund des starken Einflusses der kritischen Kriminologie beschäftigte sich die Forschung vor allem mit der Dysfunktionalität des Strafjustizsystems. Da es aber den Resozialisierungsgedanken mit seinen Auswüchsen nicht gegeben hatte, konzentrierte man sich auf das Strafverfahren, auf die Stellung von Täter und Opfer in einem vergeltenden Strafrecht, auf Probleme des Strafvollzugs und auf Menschenrechtsfragen.<sup>86</sup> Der Ausbau zu einem grundständigen Studienfach führte zu einer erheblichen Erhöhung der Studierendenzahlen. Die Absolventen arbeiten z. B. im höheren Polizeidienst oder als Leiter von Strafvollzugsanstalten.

Diese Entwicklung hatte wichtige Konsequenzen: Die Instanzenforschung, in Belgien wegen der Polizei- und Justizskandale von besonderer Bedeutung, war an den Universitäten angesiedelt und blieb deshalb unabhängig von den beforschten Instanzen.<sup>87</sup> Die Entwicklung erklärt auch die Verbindungen der politischen Berater zur Wissenschaft, da mehrere Regierungsberater auch als Wissenschaftler arbeiteten und umgekehrt. Zudem wurde die Kriminologie durch ihren Erfolg als Studienfach in der Öffentlichkeit sichtbar, wodurch sich auch der fortwährende Rückgriff der Medien auf kriminologisches Expertenwissen erklärt. Allerdings blieb der Einfluss der wissenschaftlichen Kriminologie auf Richterschaft und Staatsanwälte unbedeutend. Durch die Eigenständigkeit des

---

85 *Peters/Walgrave* 2000, S. 31.

86 *Kaminski/Snacken/van Gijsegem* 1999.

87 *Kaminski/Snacken/van Gijsegem* 1999.

Fachs ist seine Kombination mit einem rechtswissenschaftlichen Abschluss kompliziert geworden. Da es auch keine kriminologischen Pflichtkurse im Jura-Studium gibt, sind viele Richter und Staatsanwälte mit kriminologischem Wissen nicht vertraut, oder es ist ihnen egal. Die Justiz ging daher immer vom normalen, vernünftigen Täter und von Vergeltung und Abschreckung als Strafzwecken aus. Vielleicht weil Belgien ein gut ausgebautes Sozialsystem hat oder weil viele Richter und Staatsanwälte aus der Mittelschicht kommen, wurden schwierige sozioökonomische Umstände niemals als Rechtfertigung einer Straftat oder sogar als Strafmilderungsgrund angesehen.<sup>88</sup> Dieser Mangel an Einsicht in die Bedeutung sozialer Umstände für die Entstehung von Kriminalität und das Fehlen resozialisierender Strategien wurden von Kriminologen kritisiert und können auch erklären, warum die liberale Strafgesetzgebung in der Praxis oft restriktiv angewendet wurde.

In Belgien gab es daher keinen fundamentalen Wandel des kriminologischen Denkens. Die Forschung ist heute noch oft unerschwellig von der kritischen Kriminologie beeinflusst. Allerdings sind in der Interaktion zwischen Forschung und Kriminalpolitik unterschiedliche Akzente zu erkennen. Das *De-Clerck*-Papier von 1996 stellte die Sozialpolitik als Mittel zur Kriminalitätsbekämpfung heraus, forderte die Reduzierung der Überbelegung im Strafvollzug ein und wurde von der Wissenschaft positiv aufgenommen.<sup>89</sup> Der *Föderale Plan zu Sicherheit und Freiheitsentzug* von 2000 zielte auf die Verminderung sozialen Ausschlusses und auf die strukturellen Ursachen von Kriminalität und Kriminalitätsfurcht ab, wurde aber wegen seinem Schwerpunkt auf Risikoabschätzung und betriebswirtschaftliche Methoden kritisiert.<sup>90</sup> Das letzte Regierungspapier von 2003 befürwortete wieder eine reduktionistische Kriminalpolitik, mehr Gefangenrechte und humanere Lebensbedingungen im Strafvollzug.

#### 5.4.7 *Die Rückkehr vergeltungsorientierter Sanktionen und symbolisch aufgeladener Justiz versus Menschenrechte*

Der Niedergang des Resozialisierungsgedankens in den USA und im Vereinigten Königreich ist mit dem Auftauchen der „*just deserts*“-Bewegung verbunden, was schließlich zur Legitimierung drakonischer, vergeltender Gesetze diente und Stimmungen aus der Bevölkerung aufnahm. In Belgien wurden in kriminalpolitischen Debatten ebenfalls die Gefühle der Öffentlichkeit und von Verbrechenopfern eingebracht. Trotzdem blieben Vorschläge sichtbarer Bestrafungsformen unbedeutend, wie z. B. deutlichere Stigmatisierung bei gemeinnütziger Arbeit. Die Todesstrafe wurde 1996 aus dem Strafgesetzbuch und 2004 aus der Verfas-

---

88 *Beyens* 2000.

89 *Peters/Vanacker* 1997.

90 *Cartuyvels/Hebberecht* 2002.

sung gestrichen. Obwohl die Voraussetzungen der vorzeitigen Entlassung 1998 verschärft wurden, wurde sie doch trotz öffentlicher Forderungen auch bei schweren Straftaten nicht abgeschafft. Dies ist im Zusammenhang mit dem Ausschluss des *VB* aus der Regierung, dem dauerhaften Einfluss von Experten in Politik und Medien und dem Fehlen eines Gegensatzes zwischen Tätern und Opfern in der Opferpolitik zu sehen. Wichtig ist vermutlich auch die Bedeutung der Menschenrechte. Eine gute Illustration ist hier der bereits geschilderte Umgang mit dem *VB*.

Der europäische Rahmen der EMRK ist ein wichtiges Element der belgischen Menschenrechtspolitik. Das Land ist traditionell europafreundlich, der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) hat ein hohes Ansehen in Politik und Justiz. Der Oberste Gerichtshof hielt 1971 fest, dass Belgien ein monistisches Rechtssystem habe, in dem internationale Normen den nationalen voringen. Daher wurden nach Verurteilungen durch den EGMR Gesetze und Rechtsprechung geändert. Wegen des Fehlens gesetzlich festgeschriebener Gefangenrechte bis 2005 zogen die Gerichte in den letzten Jahren internationale Menschenrechtsinstrumente heran. Außerdem wurden bei Gesetzesänderungen im Hinblick auf Polizei und Strafvollzug mehr und mehr die Standards und Empfehlungen des Anti-Folter-Komitees berücksichtigt, die zusammen mit der Rechtsprechung des EGMR auch in den Entwurf des Strafvollzugsgesetzes einfließen sind.

Auch die Abschaffung der Todesstrafe steht im Einklang mit diesem europäischen Standpunkt. So hielt der EGMR im Fall *Öcalan v. Türkei* (Urteil v. 12.3.2003) fest, dass die *de facto*-Abschaffung der Todesstrafe in allen Mitgliedsstaaten des Europarats zeige, dass diese Sanktion in Europa inakzeptabel sei und als verbotene unmenschliche und herabwürdigende Behandlung im Sinne des Art. 3 EMRK angesehen werde. Die *Grundrechtscharta der Europäischen Union* von 2000 konstatiert in ihrem Art. II-2, dass „niemand zu Todesstrafe verurteilt oder exekutiert werden darf“. Durch die Verortung dieses Artikels im Ersten Titel der Charta über „Würde“ wird die Unvereinbarkeit der Todesstrafe mit der Menschenwürde ausgedrückt. Hier liegt ein deutlicher Unterschied zur Argumentation z. B. des Obersten Gerichtshofs der USA, der die Todesstrafe weiterhin als verfassungsgemäß ansieht.

## 6. Fazit

In *The Culture of Control* beschreibt *Garland* die Strafjustizsysteme der Staaten des Westens als Felder im Übergang. Ein Feld im Übergang ist offener für Einflüsse von außen und politischen Druck als gewöhnlich. Deshalb behauptet er, dass „dies ein historischer Moment ist, der zu umgestaltenden Aktivitäten einlädt, gerade weil eine größere Wahrscheinlichkeit als üblich besteht, dass sie

Auswirkungen haben“<sup>91</sup>. Die Entscheidungen und Strategien, die am besten integriert werden, sollen solche sein, die am besten mit *politischen, populären und professionellen Kulturen* der Zeit im Einklang stehen. In einem späteren Artikel warnt *Garland* allerdings davor, zu viel von der Politik zu erwarten.<sup>92</sup>

Was kann man nun aus der Analyse für die belgische Kriminalpolitik schließen? Ich habe die belgische Politik einer Doppelstrategie beschrieben, die Freiheitsentzug als *ultima ratio* verwendet und den Anwendungsbereich ambulanter Maßnahmen erweitert, gleichzeitig aber häufiger Untersuchungshaft anordnet und mehr lange Freiheitsstrafen verhängt. Das Ergebnis ist der erhebliche Anstieg der Gefangenensrate in den letzten 30 Jahren. Belgien hat nie den von *Garland* beschriebenen „Aufstieg und Niedergang“ des Resozialisierungsgedankens erlebt, weil Strafrechtsdogmatik und -praxis, soweit es „normale“ erwachsene Straftäter betrifft, neoklassisch geblieben sind. Resozialisierung und Behandlung sind erst in den letzten zehn Jahren für Drogenkonsumenten und Sexualstraftäter in den Vordergrund gerückt. Die Bedeutung von Risikomanagement hat in diesem Zusammenhang jedoch zum Anstieg des Anteils ethnischer Minderheiten im Freiheitsentzug, zu Verschärfungen bei der vorzeitigen Entlassung und zur vorbeugenden Verwahrung für Sexualstraftäter geführt.

Ähnlichkeiten mit *und* Unterschiede zu *Garlands* Analyse charakterisieren auch die vermittelnden Faktoren öffentliche Meinung, Medien und Politik. Ähnlich sind die demographischen und wirtschaftlichen Veränderungen in Belgien und daraus folgend das Unsicherheitsgefühl und die Intoleranz gegenüber Kriminalität und Fremden seit den 1990er Jahren, die zu den Erfolgen des *VB* führten. Diese Partei hatte zwar bisher noch keinen direkten Einfluss auf die Politik, aber ihr Erfolg sowie die mediale Durchdringung der Politik brachten eine Politisierung des Kriminalitätsproblems und einen insgesamt populistischeren Tonfall in der Politik.

Die Unterschiede liegen im fortdauernden Rückgriff auf Expertenwissen durch Medien und Politik, im Einfluss der kritischen Kriminologie auf die Forschung, im Versuch des Ausgleichs der Interessen von Täter, Opfer und Allgemeinheit und in der Ausrichtung der Verfahren der vorzeitigen Entlassung im Wesentlichen am öffentlichen Interesse sowie im Einfluss von Wiedergutmachungsansätzen. Schließlich sind die Menschenrechte ein wichtiger Aspekt in der belgischen Kriminalpolitik, während *Garland* sie nur einmal erwähnt, da der Beginn des Kampfes um Gefangenensrechte in den USA den Niedergang des Resozialisierungsgedankens einläutete.

Gerade die Unterschiede zwischen der belgischen und der von *Garland* beschriebenen Situation mögen erklären, warum bisher in Belgien mehr und ver-

---

91 *Garland* 2001, S. 25, im Original: „It is a historical moment that invites transformative action precisely because it has a greater than usual probability of having an impact.“

92 *Garland* 2004, S. 181.



schiedene politieke mogelijkheden bestonden. Die wesentliche Frage für die Zukunft wird sein, wie Politiker den Wettstreit zwischen populistischen Forderungen und wissenschaftlich fundierten Vorschlägen bewältigen werden.

## Literatuur:

- Aertsen, I.* (2002): De ontwikkeling van een slachtoffergerichte aanpak in het Forensisch Welzijnswerk. In: Bouverne-De Bie, M., Kloeck, K., Meyvis, W., Roose, R., Vanacker, J. (Hrsg.): Handboek Forensisch Welzijnswerk. Gent: Academia, S. 481-504.
- Algemene Politieundienst* (1997): Bergelijkend Rapport 1996-1997. Brussel.
- Aromaa, K., Leppä, S., Nevala, S., Ollus, N.* (2003): Crime and Criminal Justice Systems in Europe and North America, 1995-1997. Helsinki.
- Bas, R., Damen, W.* (2000): ET (we) phone (you at) home. In: Voor straf naar huis. Elektronisch toezicht. Handboek Politiediensten, Bd. 10, S. 7-17.
- Belgisches Justizministerium* (2005): Justitie in cijfers 2005. Brussel.
- Beullens, M., Devroe, E., Ponsaers, P.* (1995): Statistieken door de Algemene Politieundienst. Diegem.
- Beyens, K.* (2000): Straffen als sociale praktijk: Een penologisch onderzoek naar straftoemeting. Brussel.
- Beyens, K., Snacken, S., Eliarts, C.* (1993): Barstende muren. Overbevolkte gevangenissen: Omvang, oorzaken en mogelijke oplossingen. Antwerpen, Arnhem.
- Beyens, K., Tubex, H.* (2002): Gedetineerden geteld. In: Snacken, S. (Hrsg.): Strafrechtelijk beleid in beweging. Brussel: VUBPress, S. 139-177.
- Billiet, J., de Witte, H.* (2001): Wie stemde in juni 1999 voor het Vlaams Blok en waarom? Tijdschrift voor Sociologie 22, S. 5-36.
- Bloch, A.* (2005): De werkstraf: Enkele bedenkingen uit de praktijk van een rechter. Vortrag beim Kolloquium „De Autonome Werkstraf: De Wet in Praktijk“ am 17.11.2005 in Brussel.
- Blommaert, J., Corijn, E., Holthof, M., Lesage, D.* (2004) (Hrsg.): Populisme. Berchem.
- Blumstein, A.* (1997): The US Criminal Justice Conundrum: Rising Prison Populations and Stable Crime Rates. In: HEUNI (Hrsg.): Prison Populations in Europe and in North America: Problems and Solutions. Helsinki, S. 19-26.
- Bottoms, A.* (1977): Reflections on the renaissance of dangerousness. Howard Journal of Penology and Crime Prevention 17, S. 70-96.
- Byrne, J., Lurigio, A. J., Petersilia, J.* (1992): Smart Sentencing: The Emergence of Intermediate Sanctions. London.

- Cartuyvels, Y., Hebberecht, P.* (2002): The Belgian Federal Security and Crime Prevention Policy in the 1990's. In: Hebberecht, P., Duprez, D. (Hrsg.): The Prevention and Security Policies in Europe. Brüssel, S. 15-49.
- Casman, M. T., Gailly, P., Cavray, C., Kellens, G., Lemaître, A.* (1992): Police et immigrants. Brüssel.
- Coffé, H.* (2005): The Adaption of the Extreme Right's Discourse: The Case of the Vlaams Blok. Ethical Perspectives: Journal of the European Ethics Network 12, S. 205-230.
- Coffé, H., Heyndels, B., Vermeir, J.* (2005): Fertile Grounds for Extreme Right-Wing Parties: Explaining the Vlaams Blok's Electoral Success. Vortrag bei der Konferenz der Midwest Political Science Association im April 2005 in Chicago.
- CPT (Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe)* (1994): Rapport au Gouvernement de la Belgique relatif à la visite effectuée par le CPT en Belgique du 14 au 23 novembre 1993. CPT/inf (94)15. Straßburg.
- Corijn, E.* (2004): Het populisme en de autoritaire verleiding. In: Blommaert, J., Corijn, E., Holthof, M., Lesage, D. (Hrsg.): Populisme. Berchem, S. 25-52.
- Deltenre, S.* (2005): La suppression des courtes peines d'emprisonnement: Analyses quantitatives. Brüssel.
- Demaegt, C., Serlet, R.* (1994): 30 jaar probatie: Evaluatie en perspectieven. Brüssel.
- De Pauw, W.* (2000): Migranten in de balans. Brüssel.
- De Pauw, W.* (2002): Justitie onder invloed. In: Snacken, S. (Hrsg.): Strafrechtelijk beleid in beweging. Brüssel: VUBPress, S. 179-238.
- De Pauw, W., Raes, A.* (2003): Dienstverlening geteld: Een onderzoek naar een probatiemaatregel in het kader van drugs- en drugsgerelateerde misdrijven te Brussel. Panopticon 24, S. 459-478.
- Elchardus, M., Smits, W., Kuppens, T.* (2003): Bedreigd, kwetsbaar en hulpeloos: Onveiligheidsgevoel en Vlaanderen 1998-2002. In: Ministerien der flämischen Gemeinschaft (Hrsg.): Vlaanderen gepeild. Brüssel: APS, S. 99-136.
- Eliaerts, C.* (1988): The Use of Non-custodial Alternatives: The Point of View of the Court. In: HEUNI (Hrsg.): Alternatives to Custodial Sanctions. Helsinki, S. 194-227.
- Eliaerts, C.* (2004): Criminologie en victimologie. Brüssel.
- Garland, D.* (2001): The Culture of Control: Crime and Social Order in Contemporary Society. Oxford.
- Garland, D.* (2004): Beyond the Culture of Control. Critical Review of International Social and Political Philosophy 7, S. 160-189.

- Guillain, C., Scohier, C.* (2000): La gestion pénale d'une cohorte de dossiers stupéfiants: Les résultats disparates d'une justice dite alternative. In: van Campenhoudt, L., Cartuyvels, L., Digneffe, F., Kaminski, D., Mary, P., Rea, A. (Hrsg.): Réponses à l'insécurité: Des discours aux pratiques. Bruxelles: Éditions Labor, S. 271-320.
- Gutwirth, S., de Hert, P.* (2002): Grondslagentheoretische variaties op de grens tussen het strafrecht en het burgerlijk recht. In: Boonen, K., Cleiren, C. P. M., Fokué, R., de Roos, Th. A. (Hrsg.): De weg van 't Hart: Idealen, waarden en taken van het strafrecht. Deventer, S. 121-170.
- International Centre for Prison Studies (ICPS)* (2008): World Prison Brief. Onlinepublikation: <http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief>.
- Janssen, C., Vervaele, J.* (1990): Le Ministère Public et la politique de classement sans suite. Bruxelles.
- Kaminski, D.* (1999): L'assignation à domicile sous surveillance électronique: De deux expériences, l'autre. *Revue de Droit pénal et de Criminologie* 5, S. 626-653.
- Kaminski, D., Snacken, S., van Gijsegem, V.* (1999): Recherches sur le crime et la justice en Belgique, 1990-1997. In: Robert, P., van Outrive, L. (Hrsg.): Crime et justice en Europe depuis 1990: Etat des recherches, évaluation et recommandations. Paris, S. 83-117.
- Mary, P.* (1998): Délinquant, délinquance et insécurité: Un demi-siècle de traitement en Belgique (1944-1997). Bruxelles.
- Mathiesen, T.* (1997): The Media, Public Space and Prison Population. In: HEUNI (Hrsg.): Prison Populations in Europe and in North America: Problems and Solutions. Helsinki.
- Peeters, E.* (1988): Een straftoemetingsonderzoek bij de correctionele rechter. *Panopticon* 9, S. 39-62.
- Peters, T., Aertsen, I.* (1998): Mediation and Restorative Justice in Belgium. *European Journal of Criminal Policy and Research* 6, S. 507-525.
- Peters, T., Goethals, J.* (1991): De achterkant van de criminaliteit: Over victimologie, slachtofferhulp en strafrechtsbedeling. Antwerpen.
- Peters, T., Vanacker, J.* (1997): Vaan Oriëntatienota naar penal beleid? Leuven.
- Peters, T., Walgrave, L.* (2000): Criminologie op een kruispunt van wegen? In: Vanderborght, J., Vanacker, J., Maes, E. (Hrsg.): Criminologie. De Wetenschap, de Mens. Bruxelles: Politeia, S. 29-43.
- Ponsaers, P., Bruggeman, W.* (2005): De politionele statistische chaos voorbij? *Panopticon* 26 (2), S. 11-26.
- Raes, A.* (2002): Haast en spoed is selden goed. Snelrecht: een hoogdravende justitie? In: Snacken, S. (Hrsg.): Strafrechtelijk beleid in beweging. Bruxelles: VUBPress, S. 41-83.

- Raes, A., Snacken, S.* (2004): The Application of Remand Custody and its Alternatives in Belgium. *Howard Journal of Criminal Justice* 43, S. 506-517.
- Schoenmakers, E.* (2005): De gevangenis: Een luxehotel? Dissertation. Freie Universität Brüssel.
- Snacken, S.* (1986): De korte gevangenisstraf: Een onderzoek naar toepassing en effectiviteit. Antwerpen.
- Snacken, S.* (2005): Inleiding tot de criminologie en de strafrechtsbedeling. Brüssel.
- Snacken, S., Beyens, K.* (2002): Alternatieven voor de vrijheidsberoving: Hoop voor de toekomst? In: *Snacken, S.* (Hrsg.): *Strafrechtelijk beleid in beweging*. Brüssel: VUBPress, S. 271-316.
- Snacken, S., Beyens, K., Tubex, H.* (1995): Changing Prison Populations in Western Countries: Fate or Policy? *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 3, S. 18-53.
- Snacken, S., Beyens, K., Tubex, H.* (2004): Adult Corrections in Belgium. In: *Winterdyk, J.* (Hrsg.): *Adult Corrections: International Systems and Perspectives*. Monsey, S. 21-61.
- Snacken, S., Deltenre, S., Raes, A., Vanneste, C., Verhaeghe, P.* (1999): Kwalitatief onderzoek naar de toepassing van de voorlopige hechtenis en de vrijheid onder voorwaarden. Brüssel.
- Snacken, S., Martin, D.* (1991): Slachtofferhulp en Strafrechtsbedeling – aide aux victimes et justice pénale. Antwerpen.
- Snacken, S., Tubex, H.* (1999): Libération conditionnelle et opinion publique. *Les Cahiers de la Revue de Droit Pénal et de Criminologie* 5, S. 33-52.
- Törnudd, P.* (1997): 15 Years of Decreasing Prisoner Rates in Finland. In: *HEUNI* (Hrsg.): *Prison Populations in Europe and in North America: Problems and Solutions*. Helsinki.
- Tubex, H.* (1999): Dualisering en selectiviteit in de vrijheidsberoving: Toepassing op (levens)lang gestraften. Dissertation. Freie Universität Brüssel.
- Tubex, H.* (2001): Politique pénale en Belgique, répression sélective: “Sexe, drogue et violence”. In: *Mary, P., Papatheodorou, T.* (Hrsg.): *Délinquance et sécurité en Europe. Vers une pénalisation du social ou une nouvelle modèle de justice?* Brüssel, S. 143-162.
- Tubex, H.* (2002a): Dangerousness and Risk: From Belgian Positivism to New Penology. In: *Tata, C., Hutton, N.* (Hrsg.): *Sentencing and Society: International Perspectives*. Aldershot, S. 452-468.
- Tubex, H.* (2002b): Van gevaarlijke misdrijfplegers naar langgestraften. In: *Snacken, S.* (Hrsg.): *Strafrechtelijk beleid in beweging*. Brüssel: VUBPress, S. 239-269.

- Tubex, H., Strypstein, J.* (2005): Evaluatie van de uitstroom van veroordelden uit de gevangenis. Forschungsbericht. Freie Universität Brüssel.
- Tubex, H., Strypstein, J.* (2006): Grasduinen in penitentiaire bronnen en statistieken. In: Devroe, E., Beyens, K., Enhus, E. (Hrsg.): Zwart op wit? Duiding van cijfers over onveiligheid en strafrechtsbedeling in België. Brüssel.
- Van den Bogaerde, E., Gillet, S., Klinckhamers, P.* (2003): Veiligheidsmonitor 2002. Federale politie. Algemene Directie van de operationale ondersteuning.  
*Onlinepublikation:* <http://www.poldoc.be/dir/dgs/dsb/document/secu2002/secu02n.htm>.
- Van Garsse, L.* (2005): Wetgevend initiatief inzake een breed bemiddelingsaanbod in de strafrechtelijke context: Enkele indrukken van op het terrain. *Paenopticon* 26, S. 72-78.
- Van San, M., Leerkes, A.* (2001): Criminaliteit en criminalisering: Allochtone jongeren in België. Forschungsbericht. Brüssel.
- Walgrave, L., Vercaigne, C.* (2001): La délinquance des jeunes autochtones et allochtones à Bruxelles. In: Brion, F., Rea, A., Schaut, C., Tixhon, A. (Hrsg.): *Mon délit? Mon origine. Criminalité et criminalisation de l'immigration.* Brüssel: Éditions De Boeck-Université, S. 77-111.

# Deutschland

*Frieder Dünkel, Christine Morgenstern*

## 1. Einleitung: Die Entwicklung der Gefangenenraten im Zeitraum seit 1980

Die Gefangenenrate in Deutschland liegt seit Mitte der 1980er Jahre im westeuropäischen Vergleich im Mittelfeld (vgl. *Dünkel u. a.* im abschließenden Kapitel in diesem Band). Die Gefangenenrate in (West-)Deutschland ist nach der Strafrechtsreform von 1969, durch die die kurze Freiheitsstrafe zugunsten der Geldstrafe wesentlich zurückgedrängt wurde,<sup>1</sup> in den 1970er Jahren bis 1983 stark angestiegen und erreichte mit 104 pro 100.000 der Wohnbevölkerung ihren Höhepunkt. In den 1980er Jahren reduzierte sich die Gefangenenrate auf teilweise unter 80 pro 100.000, danach ist im Gefolge der Wiedervereinigung und der allgemeinen gesamtgesellschaftlichen Veränderungen die Gefängnisbelegung auf nahezu 100 angestiegen (vgl. *Abb. 1a* und *1b* sowie *Tab. 1*). Seit Ende der 1990er Jahre ist die Gesamtbelegung des Strafvollzugs allerdings stabil und seit 2005 erneut rückläufig. 2009 lag die Gefangenenrate für Gesamtdeutschland bei 90.

Dabei ist zwischen den alten und den neuen Bundesländern zu unterscheiden: In Ostdeutschland waren die Gefängnisse infolge weit reichender Amnestien anfangs der 1990er Jahre nahezu leer (vgl. *Dünkel 1995*), danach stieg die Belegung bis 2003/2004 allerdings auf ein Westdeutschland vergleichbares Niveau an (vgl. *Abb. 1b*). Absolut gesehen gab es damit in Deutschland insgesamt bis zu ca. 81.000 Insassen im Straf- und Untersuchungshaftvollzug, inzwischen (2009) ist die Zahl der Insassen auf unter 74.000 zurückgegangen (vgl. *Abb. 1a*).<sup>2</sup> Die Rate in den neuen Bundesländern (84,7) liegt nun (2009) wieder deutlich unter derjenigen der alten Bundesländer (90,7).

---

1 Vgl. zusammenfassend *Heinz 2008; Kaiser 1996*, S. 998 ff. jeweils m. w. N.

2 Am 31.3.2009 waren 73.592 Gefangene in den 195 Gefängnissen in Deutschland inhaftiert, darunter 3.926 (= 5,3%) Frauen (die Daten sind der Datenbank des Statistischen Bundesamts unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de) zu entnehmen). 11.385 (15,5%) befanden sich in

Für die Dynamik der Entwicklung der Gefangenenraten in Westdeutschland Ende der 1970er, Anfang der 1980er und erneut Anfang der 1990er sowie 2000er Jahre war die Untersuchungshaftpraxis von Bedeutung (vgl. *Abb. 3*).<sup>3</sup> Anders als die Gesamtzahl der Gefangenen, die 2003 einen Höchststand erreichte, nahm die Zahl der Untersuchungsgefangenen seit 1995 stetig ab. Dies gilt für die alten, mehr noch aber für die neuen Bundesländer (vgl. *Abb. 1-3* und *Tab. 1*). Als ein Grund hierfür wird die Anordnungspraxis gegenüber ausländischen Tatverdächtigen gesehen. Dafür spricht, dass mit der Änderung der Asylgesetzgebung im Jahr 1993 die Zahl von Asylbewerbern drastisch abnahm – es ist davon auszugehen, dass dies auch die Zahl der Untersuchungsgefangenen beeinflusste.<sup>4</sup> Die Verurteiltenzahlen für Ausländer erreichten ihren Höchststand mit über 205.000 Verurteilungen im Jahr 1995 (27% aller Verurteilungen) und sind 2008<sup>5</sup> auf ca. 160.000 (knapp 22%) abgesunken. Gleichwohl ist zu konstatieren, dass ihr Anteil bei den Insassen vor allem in der Untersuchungshaft ganz erheblich über diesen Werten liegt, so dass insbesondere in jüngerer Zeit die Abnahme der Untersuchungsgefangenenzahlen auch anders erklärt werden muss.

Die Zahl der übrigen Gefangenen setzt sich zusammen aus den Strafgefangenen, den Sicherungsverwahrten und den von der Statistik als „sonstige Gefangene“ zusammengefassten Inhaftierten. Ihre Zahl erreichte 1993 für das gesamte Bundesgebiet 3.500 Personen, 2008 war diese Zahl auf 1.826 abgesunken (vgl. *Abb. 2a*). Die Statistik weist hierbei getrennt nur diejenigen aus, die Strafarrest nach Wehrstrafrecht verbüßen (in der Regel unter 10 Personen)<sup>6</sup> und diejenigen,

---

Untersuchungshaft. 53.543 verbüßten eine Freiheitsstrafe, 6.180 eine Jugendstrafe und 2008 Personen befanden sich in „sonstiger Freiheitsentziehung“ (Zivilhaft oder Abschiebungshaft). Unter den eine Freiheitsstrafe Verbüßenden waren 4.197 (= 7,8% der Freiheitsstrafen) nur aufgrund einer nicht bezahlten Geldstrafe inhaftiert (Ersatzfreiheitsstrafe). 1.548 Gefangene, vorwiegend Sexualstraftäter, wurden in einer sozialtherapeutischen Anstalt behandelt (= 2,9% der Freiheitsstrafe Verbüßenden). 476 befanden sich in Sicherungsverwahrung.

- 3 Vgl. hierzu kritisch *Dünkel 1994; Morgenstern 2009* und international vergleichend *Dünkel/Vagg 1994* sowie *van Kalmthout/Knapen/Morgenstern 2009*.
- 4 Ein Indiz dafür mag auch die erhebliche Abnahme von Verstößen gegen das Ausländerrecht sein, ausweislich der Strafverfolgungsstatistik nahmen die Verurteilungen wegen eines solchen Deliktes von knapp 20.000 im Jahr 1999 auf ca. 11.000 im Jahr 2006 ab.
- 5 Strafverfolgungsstatistik 2008. Obwohl die aktuelle Bestandsaufnahme seit diesem Jahr für Gesamtdeutschland erfolgt, sind die langen Reihen (wie hier Tabelle 8.1 der Statistik) noch für die alten Bundesländer fortgeschrieben.
- 6 *Statistisches Bundesamt 2008*, Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege Fachserie 10, Reihe 1, Abschnitt 4 (Strafvollzug) mit Zeitreihen von 1970 bis 2007. Die relativ hohe Zahl der nicht ausgewiesenen sonstigen Gefangenen (am Stichtag 30.11.2007 immerhin 1.214) betrifft offenbar im Rahmen der Ordnungs-, Sicherungs-, Zwangs- oder Erzwingungshaft (zusammengefasst als „Zivilhaft“) Inhaftierte.

die in Abschiebungshaft sitzen. Dieser Bereich ist insofern interessant, als die Abnahme vor allem hier zu finden ist: Ende 1993 waren 2.584 Abschiebehäftlinge in deutschen Gefängnissen, 2007 waren es nur noch 694. Diese Abnahme von 1.890 Personen (immerhin rund 2,5% gerechnet auf die Gesamtzahl der Gefangenen 2008!) sollte bei der Interpretation der Entwicklung nicht vergessen werden.

Weiterhin zu berücksichtigen sind die in den offiziellen Gefangenenraten nicht enthaltenen, im Maßregelvollzug der psychiatrischen Anstalten und der Entziehungsanstalten ca. 8.900 untergebrachten Straftäter in den westdeutschen Bundesländern. Ihre Zahl hat sich seit 1980 nahezu verdreifacht (vgl. *Abb. 2b* sowie *Tab. 2* und *3*; hierzu auch *Heinz* 2009a).<sup>7</sup> Würde man sie – wie in einigen anderen europäischen Staaten der Fall<sup>8</sup> – zur Inhaftiertenzahl hinzurechnen, ergäbe sich für 2008 eine Gefangenenrate von 110 für die alten Bundesländer<sup>9</sup> (vgl. *Tab. 1b* – sie liegt nach der herkömmlichen Rechnung jedoch nur bei 92).

Im Zusammenhang mit der Diskussion um Gesetzesverschärfungen bzgl. der Sicherungsverwahrung (durch die Gesetzesänderungen von 1998, 2002 und 2004) haben entsprechende Verurteilungen und die Gefängnisbelegung seit Anfang der 1990er Jahre auch in diesem Bereich zugenommen (vgl. *Tab. 4*). So ist die Zahl jährlicher Verurteilungen zu Sicherungsverwahrung mit 60-80 Fällen pro Jahr im letzten Jahrzehnt<sup>10</sup> zwar relativ konstant geblieben, jedoch hat sich die stichtagsbezogene Strafvollzugsbelegung von 182 im Jahr 1990 auf 500 im Jahr 2009 (31.8.) mehr als verdoppelt (+ 175%; vgl. hierzu auch *Dünkel*

- 
- 7 Dies ist zum einen auf die 1998 eingeführten restriktiveren gesetzlichen Voraussetzungen bzgl. der bedingten Entlassung in § 67d Abs. 2 StGB und § 454 Abs. 2 StPO, zum anderen auf eine offenbar zunehmende Neigung ungünstigere Prognosen zu stellen, zurückzuführen. Eine aktuelle Studie zu prognostischen Begutachtungen vor und nach dem Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten in München ergab, dass die Gutachter inzwischen tendenziell negativere Prognosen stellen, was dem Trend einer zunehmenden Einweisung in den Maßregelvollzug entspricht (vgl. *Herschbach* 2009). Schließlich zeigen die Daten zur Ver- bzw. Aburteilungspraxis, dass auch die Anordnungen selbst seit Mitte der 1990er Jahre zugenommen haben. Für das gesamte Bundesgebiet liegen Zahlen zwar erst für 2007 und 2008 vor, so dass ein Trend noch nicht auszumachen ist, anzumerken ist aber, dass die Anordnungen zur Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus ebenso wie die Unterbringung in einer Entziehungsanstalt zu den wenigen Zahlen gehören, die überhaupt gestiegen sind.
  - 8 Vgl. *Aebi/Delgrande* 2009, S. 26: Dies ist z. B. in den Niederlanden, Schweden, Österreich und Spanien der Fall.
  - 9 Ausgehend von einer Einwohnerzahl für den 31.12.2008 von 65.541.396 für die alten Bundesländer.
  - 10 Auch hier liegen für 2007 und 2008 erstmals Daten für Gesamtdeutschland vor. Mit 79 im Jahr 2007 lag die Anordnungszahl in Anbetracht der Tatsache, dass fünf Bundesländer mehr zur Statistik zählen, niedriger als zuvor, der Anstieg auf 111 im Jahr 2008 ist hingegen bemerkenswert.



2008).<sup>11</sup> Dies liegt zu wesentlichen Teilen an einer restriktiveren Entlassungspraxis, die z. T. durch den Wegfall der 10-Jahreshöchstgrenze durch die Gesetzesreform von 1998 bedingt sein dürfte.

Auch bei den eine lebenslange Freiheitsstrafe verbüßenden Strafgefangenen wird ein deutlicher Anstieg erkennbar: Befanden sich 1977 noch lediglich 989 Gefangene im Vollzug lebenslanger Freiheitsstrafe, so waren es 2008 bereits 1.985 (vgl. *Tab. 5*). Der Anstieg ist nur z. T. auf die seit 1992 statistisch ausgewiesenen neuen Bundesländer zurückzuführen. Ferner ist im Gegensatz zur Sicherungsverwahrung eine restriktivere Entlassungspraxis nicht erkennbar. Der Zuwachs beruht vor allem auf den vermehrten jährlichen Verurteilungen zu lebenslanger Freiheitsstrafe.<sup>12</sup> Die durchschnittlichen Verbüßungszeiten der entlassenen „Lebenslänglichen“ sind seit den ersten statistischen Erhebungen der Kriminologischen Zentralstelle im Jahr 2002 weitgehend konstant geblieben. Bezogen auf die 2002-2006 entlassenen „Lebenslänglichen“ betrug die durchschnittliche Verweildauer 2002 17,0 Jahre, stieg bis 2005 auf 19,0 Jahre an und betrug 2006 erneut 17,0 Jahre (vgl. *Dessecker* 2008, 11 ff., 59).

Die *Entwicklung der Gefangenenraten im Bundesländervergleich* ist unterschiedlich verlaufen. Im Zeitraum 1995-2008 ergeben sich in einigen Bundesländern, insbesondere in den neuen Bundesländern und in Berlin erhebliche Zuwachsraten, in anderen Ländern (vor allem Hamburg seit 2003) aber auch deutliche Rückgänge (vgl. *Abb. 4*). Die niedrigsten Gefangenenraten weist unverändert Schleswig-Holstein auf, dessen Gefangenenrate dem Niveau der skandinavischen Länder entspricht (vgl. *Abb. 5*). Unterschiede ergeben sich auch bei den Untersuchungshafteraten (vgl. *Abb. 5*) – hier weist ebenfalls Schleswig-Holstein die niedrigste Rate mit 7,2 auf, Hamburg mit 22,8 die höchste. Die neuen Bundesländer liegen im Schnitt jedoch deutlich unter den alten Bundesländern, was unter anderem mit wesentlich niedrigeren Ausländeranteilen in der Bevölkerung und in der Strafvollzugspopulation zu tun haben dürfte.<sup>13</sup>

Wenn man den *Jugendstrafvollzug* isoliert betrachtet, so ergeben sich gleichfalls erhebliche Länderdifferenzen bei den Gefangenenraten für 2008 und im Entwicklungsverlauf seit 1995 (vgl. *Abb. 6*). Bemerkenswert sind hier die sehr stark gestiegenen Jugendstrafgefangenenraten in Ostdeutschland im Laufe

---

11 Sollte das Urteil des EGMR vom 17.12.2009 (Beschwerde-Nr. 19359/04) rechtskräftig werden, in dem Deutschland wegen Verletzung von Art. 5 Abs. 1, Art. 7 Abs. 1 EMRK vor allem wegen Verstoßes gegen das Rückwirkungsverbot bei den sog. „Altfällen“ verurteilt worden ist, müssten ca. 70 Sicherungsverwahrte (so viele Sicherungsverwahrte waren nach Angaben der Bundesregierung 2008 bereits mehr als zehn Jahre in Sicherungsverwahrung, vgl. Nr. 67 der Urteilsgründe) entlassen werden, hinzu kommen später noch diejenigen „Altfälle“, die derzeit noch regulär ihre Haftstrafe verbüßen; vgl. hierzu auch unten 8.

12 Vgl. *Dünkel* 2010, § 57a Rn. 57 ff.

13 Vgl. zur Situation in Hamburg auch *Villmow/Gericke/Savinsky* in diesem Band.

der 1990er Jahre, die aber inzwischen ebenfalls stark rückläufig sind. Auch weisen die Stadtstaaten Bremen und Hamburg (im Gegensatz zu Berlin) ebenso wie Baden-Württemberg und Schleswig-Holstein unterdurchschnittliche Raten auf, was auf eine spezifische Strafverfolgungs- und Sanktionspraxis hinweist.<sup>14</sup> In den ostdeutschen Bundesländern sinken die *absoluten* Gefangenzahlen im Jugendstrafvollzug auch deshalb drastisch, weil die Geburtenrate nach der Wende (1989) um ca. 40% zurückging. Dies hat neben dem Kriminalitätsrückgang (bei Gewalt- und Eigentumsdelikten, vgl. hierzu *Dünkel* 2010a) dazu beigetragen, dass zahlreiche Jugendanstalten erhebliche Überkapazitäten aufweisen.

Zeitweise ergaben sich bis Anfang der 2000er Jahre dagegen mit dem Belegungsanstieg erhebliche Probleme der *Überbelegung* im *geschlossenen*, weniger jedoch im eher weniger ausgelasteten offenen *Vollzug* (vgl. *Abb. 7*; vgl. hierzu auch *Dünkel/Geng* 2003; 2007). Im Jahr 2003 war der geschlossene Vollzug nominal in allen Bundesländern außer Bremen überbelegt. 2008 kamen dagegen nur in Bayern und Thüringen im geschlossenen Vollzug mehr als 100 Gefangene auf 100 Haftplätze (vgl. *Abb. 7*). Eine Begleiterscheinung der Überbelegung war, dass entgegen dem Grundsatz des § 18 StVollzG zeitweise mehr als 40% im geschlossenen und fast zwei Drittel der Gefangenen im offenen Vollzug *gemeinschaftlich untergebracht* waren. Gegenwärtig hat sich das Problem angesichts des Belegungsrückgangs deutlich relativiert. 2008 waren „nur noch“ 35% der Gefangenen im geschlossenen und knapp 60% im offenen Vollzug *gemeinschaftlich untergebracht* (vgl. *Abb. 8*).

Die *Strafvollzugspopulation* hat sich allerdings nicht nur quantitativ, sondern teilweise auch *qualitativ verändert*. In *Abb. 9* ist die *Deliktsstruktur* der Strafvollzugspopulation (Stichtag 31.3.) in den alten Bundesländern für die Jahre 1970 und 1990 und bzgl. Gesamtdeutschlands für 1995, 2000 und 2008 dargestellt. Hierbei zeigt sich, dass der Anteil von (gewaltlosen) Eigentumsdelinquenten (Diebstahl/Unterschlagung) beständig gesunken ist (von 47,5% 1970 auf 20,5% im Jahr 2008). Raub und Erpressung sind von 1970 bis 1990 zwar anteilmäßig gestiegen (von 8,1% auf 13,8%), seither bleibt der Anteil bei 12-13% jedoch stabil. Ebenfalls stabil ist der Anteil von Sexualdelinquenten, die jeweils 6-8% der Vollzugspopulation ausmachen, von Vermögensdelinquenten (Betrug/Untreue etc., jeweils ca. 10-13%), von Tötungsdelinquenten (7-8%) und von Straßenverkehrsdelinquenten (6-8%; mit einem aktuellen Rückgang 2008 auf 4,5%). Die wesentlichsten *Veränderungen* betreffen *Körperverletzungs-* und *Drogendelikte*. Der Anteil von wegen Körperverletzungsdelikten Verurteilten ist von weniger als 3% anfangs der 1970er Jahre auf 11,9% im Jahr 2008 gestiegen. Der Anteil von Betäubungsmitteldelinquenten ist von praktisch 0% im Jahr 1970 auf ca. 10% im Jahr 1990 und ca. 15% seit 2000 gestiegen. Bedenkt man, dass der Anteil in Ostdeutschland allenfalls 3-7% beträgt (vgl. *Abb. 10*), so wird ver-

---

14 Vermehrte Anwendung von Diversions- und anderen ambulanten Maßnahmen, vgl. *Heinz* 2008; *Dünkel* 2010a.

ständig, dass in einigen westdeutschen Bundesländern Anteile von 17-20% erreicht werden (z. B. Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, vgl. *Abb. 10*). Bedenklich erscheint dabei, dass knapp 45% der inhaftierten Drogentäter 2008 nur wegen leichter Verstöße gegen das BtMG verurteilt waren (vgl. *Abb. 9*; also Besitz und Handel von kleineren Mengen Drogen).

Jenseits dieser statistisch erfassbaren und nachvollziehbaren Merkmale berichten Praktiker immer wieder, dass sich die Struktur der Gefangenen angesichts der weitreichenden „Selektionspraxis“ mit der Freiheitsstrafe als „extrema“ bzw. „ultima ratio“ nachteilig verändert habe. Dass die Gewaltbereitschaft im Vollzug gestiegen sein dürfte, wird schon anhand der Anteile von Gewalttätern deutlich, die je nach Bundesland im Erwachsenenvollzug ein Viertel bis zu 40% (vgl. *Abb. 10*), im Jugendstrafvollzug teilweise mehr als 60% der Stichtagspopulation stellen (insbesondere in Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen-Anhalt, vgl. *Abb. 11*). Hierbei sind die westdeutschen und ostdeutschen Bundesländer insofern zu unterscheiden, als beispielsweise der Anteil ausländischer Gefangener oder von Gefangenen mit einem Migrationshintergrund (sog. Russlanddeutsche bzw. Spätaussiedler)<sup>15</sup> sowie von wegen Drogen delikten Verurteilten in den westdeutschen Bundesländern weit höher ist als in Ostdeutschland. Umgekehrt ist der Anteil von (jungen) Gewalttätern in Ostdeutschland z. T. deutlich größer als in den alten Bundesländern (vgl. zu letzterem *Abb. 10* und *11*).

Eine weitere „qualitative“ *Veränderung* der Insassenstruktur wird bzgl. der *altersmäßigen Zusammensetzung* erkennbar (vgl. *Tab. 6* und *7*). So hat sich vor allem der Anteil älterer Gefangener von mindestens 60 Jahren seit 1980 etwa verdreifacht und macht inzwischen 3,1% der Gefangenen aus. Auch bei den 40-50- und 50-60-Jährigen sind deutliche Zuwachsraten zu verzeichnen, bei den jüngeren Altersgruppen sind die Anteile demgegenüber rückläufig. Hier spiegeln sich selbstverständlich auch die demographischen gesamtgesellschaftlichen Veränderungen wider, vermutlich aber auch die in Teilbereichen zu verzeichnenden längeren Verbüßungszeiten angesichts der vermehrt wegen schwererer Gewaltdelikte verurteilten Insassen (s. hierzu auch unten 4.2-4.4). Die altersmäßige Zusammensetzung der Strafvollzugspopulation variiert auch im Bundesländervergleich. In den ostdeutschen Bundesländern sind jüngere Gefangene (bis zu 25 Jahre) deutlich über- und dafür über 40-Jährige entsprechend unterrepräsentiert. Diese Verteilung war in den 1990er Jahren bis 2005 noch ausgeprägter und spiegelt die erhöhten Jugendstrafgefangenenraten in den neuen Bundesländern wider (vgl. oben *Abb. 6*).

Kaum Veränderungen haben sich hinsichtlich des Familienstands ergeben, der als Indikator für vorhandene soziale Bindungen gewertet werden kann. Bezogen auf die Gefangenen am 31.3.2008 waren nur 19% der männlichen und

---

15 Vgl. zum Problembereich von Ausländern und Migranten im Strafvollzug sowie zur Abschiebungshaft in Deutschland auch *Dünkel/Gensing/Morgenstern 2007*.

26% der weiblichen Inhaftierten verheiratet (insgesamt 19%, vgl. *Tab. 8*). Fast zwei Drittel der Männer und die Hälfte der Frauen waren ledig, 15% bzw. 23% geschieden. Diese Zahlen deuten einerseits die besonderen Probleme des Frauenvollzugs an (vgl. hierzu *Zolondek 2007*), andererseits die generelle Problematik fehlender tragfähiger Beziehungen und damit zusammenhängend von Schwierigkeiten der Wiedereingliederung.

Der Anteil von *Ausländern* im deutschen Strafvollzug schließlich hat sich, teilweise in Übereinstimmung mit der allgemeinen demographischen Entwicklung (vgl. hierzu z. B. *Tab. 10*), teilweise jedoch auch unabhängig von ihr, in den letzten Jahrzehnten erheblich verändert (s. o.). Dabei ist zunächst auf eine statistische Besonderheit hinzuweisen: Keine der offiziellen Statistiken lässt eine Berechnung des Gesamtausländeranteils zu, weil die Staatsangehörigkeit für die Untersuchungsgefangenen nicht erfasst wird. Zurückgegriffen werden kann diesbezüglich lediglich auf die Angaben des Bundes bei den Erhebungen des Europarates (SPACE I), er war für den 31.3.2007 in Bezug auf die Gesamtzahl der Gefangenen mit ca. 26% und für die Untersuchungsgefangenen mit gut 42% angegeben (vgl. *Aebi/Delgrande 2009*).

Bei den Strafgefangenen bzw. den Sicherungsverwahrten ist der Ausländeranteil seit 1980 von 7,2% im Erwachsenen- und 6,0% im Jugendstrafvollzug auf 24,2% bzw. 18,8% im Jahr 2005 gestiegen. Im Jugendstrafvollzug lag er Mitte der 1990er Jahre sogar zeitweilig über 30% (1995: 31,5%, vgl. *Dünkel/Gensing/Morgenstern 2007*, S. 350). Im Jahr 2008 ist ein leichter Rückgang des Anteils ausländischer Gefangener im Erwachsenenvollzug auf 22,2% erkennbar, während er im Jugendvollzug mit 19,6% etwa gleich blieb. Interessanterweise sind die Ausländeranteile bei den jüngeren Altersgruppen in beiden Vollzugsformen überhöht (z. B. bei 14-18-jährigen Jugendstrafgefangenen: 28,1%, vgl. *Tab. 9a*). Die verbesserten Möglichkeiten der Einbürgerung ausländischer Mitbürger seit 1999 haben in Bezug auf den Strafvollzug offenbar wenig verändert. Zudem werden die in den 1990er Jahren vor allem im Jugendstrafvollzug als besondere Problemgruppe wahrnehmbaren Spätaussiedler bzw. Russlanddeutschen, die statistisch als Deutsche zählen, nicht erfasst. Der Anteil von Inhaftierten mit einem Migrationshintergrund ist demgemäß erheblich größer. Verschiedene Forschungen haben gezeigt, dass insbesondere jüngere ausländische Bürger oder Migranten ein höheres Inhaftierungsrisiko aufweisen und ggf. auch häufiger zu Jugend-/Freiheitsstrafe verurteilt werden als gebürtige Deutsche.<sup>16</sup> Das erhöhte Inhaftierungsrisiko lässt sich am überhöhten Ausländeranteil bei den Untersuchungsgefangenen deutlich ablesen (vgl. *Tab. 9b* und *Morgenstern 2009*): Eine Umfrage bei den Justizministerien im Frühjahr/Sommer 2008 ergab einen Gesamtwert von ca. 41%, wobei die Anteile in den Bundesländern erwartungsgemäß stark schwankten und zwischen 12% in Thüringen und 57% in Hamburg lagen.

---

16 Vgl. *Schott u. a. 2004*; im Überblick *Dünkel/Gensing/Morgenstern 2007*, S. 356 ff.

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

### 2.1 Kriminalitätsentwicklung

Die Kriminalitätsentwicklung lässt sich in Deutschland nur anhand der offiziellen polizeilichen Registrierung (Polizeiliche Kriminalstatistik, PKS) und der justiziellen Aburteilung (Strafverfolgungsstatistik) nachverfolgen, da es bis Ende der 1990er Jahre keine repräsentativen *crime* oder *victim surveys* gab.<sup>17</sup> Im vorliegenden Zusammenhang ist dies allerdings unschädlich, da es uns in erster Linie auf den Zusammenhang von registrierter Kriminalität sowie der Verurteilungspraxis mit der Entwicklung von Gefangeneneraten ankommt.

Betrachtet man die registrierte Kriminalität anhand der polizeilichen Daten, so ergibt sich bei den Tatverdächtigenbelastungszahlen (d. h. Tatverdächtige pro 100.000 der Altersgruppe, TVBZ) im Zeitraum 1985-2007 eine deutliche Zunahme der Belastung bei den deutschen Jugendlichen (14-18 Jahre, + 90%), Heranwachsenden (18-21 Jahre, + 71%) und Jungerwachsenen (21-25 Jahre, + 67%), während bei den Vollerwachsenen von mindestens 25 Jahren der Anstieg allenfalls geringfügig ausfällt (+ 16%, berechnet nach Heinz 2008a, *Abb. 8* und die aus den Konstanzer Datenbanken entnommenen bzw. entwickelten *Abb. 12-14*). Der Anstieg wurde justiziell allerdings vor allem im Jugendstrafrecht durch die vermehrte Einstellung der Verfahren (Diversions) „aufgefangen“ (vgl. Heinz 2008; 2009 und *Abb. 23*).<sup>18</sup> Spieß (2008, S. 13) weist im Übrigen zu Recht darauf hin, dass im Zeitraum 1997-2007 die polizeilich registrierte Belastung vor allem bei den 25-30- (+ 35%) bzw. 30-40-Jährigen (+ 43%) überproportional zugenommen hat, während im gleichen Zeitraum die TVBZ der 14-16-jährigen Jugendlichen um 14% abnahm und die der älteren Jugendlichen und der Heranwachsenden leicht rückläufig war. Die Probleme ansteigender Krimi-

17 Zu den inzwischen mehrfach wiederholten Schülerbefragungen des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen vgl. *Wilmers u. a. 2002; Baier u. a. 2007*; vgl. ferner die Dunkelfeldstudien der Lehrstühle für Kriminologie in Münster (*Boers/Walburg/Reinecke 2006, Boers/Reinecke 2007*) und in Greifswald (*Dünkel/Gebauer/Geng 2008*), die sämtlich eine seit 1998 stabile bis rückläufige Entwicklung der Jugendkriminalität belegen; vgl. zusammenfassend auch *Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz 2006*, S. 16 ff., 21.

18 Dementsprechend haben die Verurteiltenbelastungsziffern (VBZ) im Zeitraum 2006 gegenüber 1984 insgesamt bei den Jugendlichen nur um knapp 4%, bei den Heranwachsenden um 26% und bei den Jungerwachsenen um 51% zugenommen, während im gleichen Zeitraum die Tatverdächtigenbelastungszahlen um 66%, 71% bzw. 68% zugenommen haben. Bei den über 25-jährigen Vollerwachsenen ging die VBZ sogar um 4% zurück, vgl. *Abb. 14*.

nalität sind also inzwischen nicht mehr im Bereich der Jugend-, sondern der Erwachsenenkriminalität zu verorten.

Insgesamt wird deutlich, dass sich die „Schere“ zwischen polizeilichen Belastungszahlen und Verurteiltenzahlen weiter geöffnet hat (vgl. *Abb. 12-14* und *Heinz 2008; Spieß 2008*). Der Zuwachs der Gefängnisbelegung dürfte damit nur eingeschränkt mit der Kriminalitätsentwicklung erklärt werden können.<sup>19</sup>

Allerdings ist die Entwicklung *deliktsspezifisch differenziert* zu betrachten. Danach lassen sich durchaus kriminalitätsbezogene Erklärungsansätze finden. So sind seit 1989 und verstärkt seit 1994 die TVBZ, aber auch die Verurteiltenbelastungsziffer (VBZ) bei Raub-, Körperverletzungs- und Drogendelikten (vgl. hierzu *Tab. 18, 19* und *22* bzgl. der absoluten Verurteiltenzahlen) stark angestiegen, also bei Delikten, die häufiger als Eigentums- und Vermögensdelikte ohne Ausübung von Gewalt mit der Verhängung von Freiheitsstrafe verbunden sind.<sup>20</sup> Zwar gilt auch hier i. d. R., dass der Zuwachs der polizeilichen Daten stärker ausfällt als derjenige der VBZ, jedoch hat auch letztere z. B. bei männlichen Jugendlichen bei (gefährlichen bzw. schweren) Körperverletzungsdelikten 1984-2005 um 259%, bei Heranwachsenden um 76% zugenommen. Bei Raubdelikten beträgt der Zuwachs der VBZ 190% bzw. 49% (vgl. eigene Berechnungen anhand der PKS und Strafverfolgungsstatistiken 1984 bzw. 2005). Beim schweren Diebstahl ergibt sich dagegen ein deutlicher Rückgang um 44% bzw. 50%, was weitgehend mit der durch verbesserte Sicherheitstechnik bedingten Abnahme von Autodiebstählen zusammenhängt (vgl. hierzu auch *BMI/BMJ 2006*, S. 191 ff., 198 ff.). Diese veränderte Kriminalitätsstruktur spiegelt sich auch in der Insassenstruktur des Strafvollzugs wider (Zunahme von Gewalt- und Drogendelinquenten, Abnahme reiner Eigentums- und Vermögenstäter, vgl. oben *I. und Abb. 9*).

Die polizeilich registrierte Kriminalität und die Verurteiltenbelastungszahlen haben sich in West- und Ostdeutschland nach dem starken Anstieg in Ostdeutschland zu Beginn der 1990er Jahre seit Mitte der 1990er Jahre wieder stärker angeglichen. In Westdeutschland haben die TVBZ für junge Gewalttäter weiter zu-, in Ostdeutschland dagegen abgenommen oder stagnieren (vgl. i. E. *Dünkel 2006*, S. 232 ff.; 2009). Die Verurteiltenzahlen waren in Ostdeutschland, d. h. in den 5 neuen Bundesländern auf dem Gebiet der ehemaligen DDR, seit Mitte der 1990er Jahre nicht erhöht, was durch eine insgesamt extensivere ostdeutsche Diversionspraxis erklärbar ist.<sup>21</sup>

---

19 Zu einer Studie bzgl. Niedersachsen vgl. *Schott u. a. 2004* und unten 2.2.

20 Vgl. für Hamburg hierzu auch *Villmow/Gericke/Savinsky* in diesem Band. Seit 2004 ist allerdings eine rückläufige Tendenz erkennbar, die auch zu den sinkenden Gefangenenzahlen (s. o. I.) beigetragen haben dürfte.

21 Vgl. hierzu bereits *Kröplin 2002*; ferner *Dünkel 2006*, S. 240 ff.; 2009; *Heinz 2008*.

## 2.2 Erklärungen zur Belegungsentwicklung im Strafvollzug im Überblick

Die Erklärungsmuster für die beschriebene Belegungsentwicklung werden in Deutschland in erster Linie vor dem Hintergrund der Kriminalitätsentwicklung und der durch einzelne Strafrechtsreformen, aber auch das veränderte Strafklima bedingten veränderten Sanktionspraxis gesehen. In Ostdeutschland werden neben der besonders ausgeprägten Jugendgewalt auch sozialstrukturelle Faktoren wie die etwa doppelt so hohe Arbeitslosigkeit genannt (vgl. z. B. *Heitmeyer u. a.* 1996; zu den statistischen Strukturdaten i. E. vgl. unten 3.2 und *Abb. 16*). Für die westdeutschen Bundesländer wird gelegentlich auch auf die u. U. selektive Verhaftungs- und Inhaftierungspraxis bei Angehörigen von ethnischen Minderheiten (sog. Spätaussiedler, Russlanddeutsche etc.) und Ausländern verwiesen. Verschiedene Untersuchungen belegen ein höheres Risiko von Ausländern und Mitgliedern ethnischer Minderheiten, in Untersuchungshaft genommen zu werden im Vergleich zu gebürtigen Deutschen, und gleichfalls ein erhöhtes Risiko einer Verurteilung zu unbedingter Freiheits- oder Jugendstrafe, insbesondere wenn sich die Tat des Ausländers gegen ein deutsches Opfer richtet.<sup>22</sup> Allerdings sind die Befunde nicht einheitlich und eindeutig, so dass nicht ohne weiteres von einer generellen Diskriminierung von Ausländern gesprochen werden kann. Es spricht aber, wie oben unter 1. schon angedeutet, einiges dafür, dass Entlastungen der Gefängnisse in der jüngsten Zeit unter anderem auch dem Absinken der Zahl der Abschiebehäftlinge und dem Rückgang der Stichtagszahlen bei der Untersuchungshaft zu verdanken sind. Im Bezug auf letzteren Punkt ist allerdings mangels genauer Daten eine Aussage schwierig – der Rückgang der Asylbewerberzahlen und insgesamt der Ausländerzuzüge wird häufig für den Rückgang der U-Haftzahlen verantwortlich gemacht, andererseits ist der Anteil der ausländischen Untersuchungsgefangenen in den letzten Jahren wahrscheinlich noch gestiegen, so dass die günstige Entwicklung sich möglicherweise doch vor allem durch eine insgesamt zurückhaltendere Untersuchungshaftpraxis<sup>23</sup> erklärt.

Die Entwicklung in den 1990er und 2000er Jahren wird insgesamt kontrovers beurteilt. So wird einerseits (statistisch aufgrund unzureichender Datenlage nicht eindeutig belegbar) angenommen, dass der Belegungsanstieg zumindest zum Teil auf eine restriktivere bedingte Entlassungspraxis zurückgeht, die durch Gesetzesänderungen im Jahr 1998 begünstigt wurde. Andererseits wird hervor-

---

22 Vgl. *Mansel/G. Albrecht* 2003; *Schott* 2004; *Pfeiffer u. a.* 2005; zusammenfassend *Dünkel/Gensing/Morgenstern* 2007, S. 356 ff. m. w. N., für die Untersuchungshaft *Morgenstern* 2009.

23 Vor allem weniger Anordnungen bei Delikten geringerer Schwere, vgl. hierzu *Morgenstern* 2009, S. 418.

gehoben, dass sich die Zahlen insgesamt kaum verändert hätten (vgl. *Cornel* 2002). Für Gewalt- und Sexualtäter dürften sich allerdings die Haftzeiten verlängert haben, z. T. schon wegen der zunehmenden Verhängung längerer Freiheitsstrafen (so hat sich z. B. der Anteil von wegen vollendetem Mordes zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilten im Vergleich zu den 1970er Jahren erhöht (vgl. *Morgenstern* 2004 und unten 4.2).

Andererseits hat sich das Strafklima in Deutschland abgesehen von einzelnen Deliktsbereichen der Gewalt- und Sexualkriminalität nicht wesentlich verschärft, sondern kann man eher von einer relativen Konstanz ausgehen (s. im Einzelnen unten 4.2). Dem entsprechen tendenziell auch die Daten zum Strafbedürfnis in der Bevölkerung (s. unten 7.). Auch ist zu sehen, dass die Justiz durch eine vermehrte Aussetzung von Freiheitsstrafen im Bereich zwischen einem und zwei Jahren den Anstieg vollstreckbarer Freiheitsstrafen begrenzt hat. Ferner sind in jüngerer Zeit kriminalpolitische und strafrechtspraktische Initiativen erkennbar, vollstreckbare kurze Freiheitsstrafen, insbesondere die Ersatzfreiheitsstrafe (im Falle nicht bezahlter Geldstrafen) zu vermeiden.<sup>24</sup>

Zu beachten sind aber erhebliche regionale Unterschiede in der Praxis: Neben der in diesem Band abgedruckten Regionalanalyse für Hamburg legten *Schott u. a.* bereits im Jahr 2004 eine interessante Expertise zum Vergleich der Entwicklung der Gefängnisbelegung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein vor. Ausgangspunkt war die Beobachtung, dass in den 1990er Jahren die Gefängnisbelegung in Niedersachsen sehr viel stärker anstieg als in Schleswig-Holstein, das sich nach wie vor durch eine weitgehende Konstanz der Gefangenrate auf niedrigem Niveau auszeichnet (vgl. *Abb. 4*). Die im Vergleich zum vorliegenden (auf Aggregatdaten begrenzten) Ansatz weiterführende Perspektive basierte auf einer Aktenanalyse von Gerichtsakten sowie einer schriftlichen Befragung von Staatsanwälten und Richtern, denen fiktive Fälle zur Abgabe einer Strafzumessungsentscheidung vorgelegt wurden. In der Gesamtschau von Aggregatdaten, Aktenanalyse und Justizsurvey ergaben sich erstaunliche Parallelen, die auf unterschiedliche regionale „Strafkulturen“ hinweisen. In Schleswig-Holstein ist der Strafanspruch deutlich weniger ausgeprägt, dementsprechend stellen die Staatsanwälte Bagatelldelikte häufiger ein, die in Niedersachsen zur Anklage gebracht werden. Das Strafniveau war nach der Aktenanalyse auch bei der gerichtlichen Strafzumessungsentscheidung niedriger. Bei vergleichbaren Raub- und schweren Diebstahlsdelikten verhängten niedersächsische Richter weniger Bewährungs-, dafür mehr und längere unbedingte Freiheitsstrafen (*Schott u. a.* 2004, S. 288 f., 447).<sup>25</sup> Auch wurde häufiger als in Schleswig-

---

24 Vgl. *Dünkel/Scheel* 2006; zu den kriminalpolitischen Initiativen *Dünkel/Morgenstern* 2003 sowie unten 5.3 und 8.

25 Allerdings sind die durchschnittlichen Straflängen in Niedersachsen im Laufe der 1990er Jahre gesunken und haben sich stärker an Schleswig-Holstein angeglichen, vgl. *Schott u. a.* 2004, S. 289.



Holstein Untersuchungshaft angeordnet. Wiederum in Übereinstimmung dazu schätzen Staatsanwälte und Richter in Niedersachsen die Strafwürdigkeit einzelner Delikte höher ein. Die liberalere Justizkultur in Schleswig-Holstein wird gelegentlich nach dem seinerzeitigen Generalstaatsanwalt als „*Ostendorf-Effekt*“ bezeichnet (*Schott u. a.* 2004, S. 462 ff.). In der Tat hat sich in einer überschaubaren geographischen Randlage eine spezifisch liberale Kriminalpolitik etablieren können, die von wenigen Personen maßgeblich mitgestaltet wurde. Die Belegungsentwicklung in Niedersachsen und Schleswig-Holstein wurde maßgeblich durch die härtere niedersächsische Sanktionspraxis bei der Untersuchungshaftanordnung und im Strafmaß der Gerichte gegenüber Ausländern, insbesondere „illegalen“ Ausländern ohne Aufenthaltsgenehmigung beeinflusst, wobei die offiziellen Ausländeranteile in der Bevölkerung mit 6,6% in Niedersachsen und 5,3% in Schleswig-Holstein (Angaben für 2007, vgl. unten 3.) nicht gravierend auseinander liegen.<sup>26</sup>

Ein weiterer diskriminierender Faktor war die Variable „Erwerbslosigkeit“, wobei zunächst die Ausgangslage in Schleswig-Holstein und Niedersachsen zumindest ausweislich der allgemeinen Quoten (vgl. hierzu *Abb. 16*) vergleichbar ist, was wiederum für den Einfluss regionaler „Strafkulturen“ mit unterschiedlicher Bewertung dieses Faktors bei justiziellen Entscheidungen spricht. Der generelle Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Kriminalität ist umstritten (vgl. *Schumann* 2003; 2004). Für den Zusammenhang von Arbeitslosigkeit und Strafzumessung (im Sinne einer Tendenz zu punitiveren Sanktionen bei Arbeitslosen) gibt es hingegen Anhaltspunkte.<sup>27</sup> Dies ist auch angesichts der Tatsache, dass Ausländer hier weit höher belastet sind als Deutsche (vgl. *Abb. 17*),

---

26 Vgl. *Schott u. a.* 2004, S. 211 ff., 268 ff.; ferner *Suhling/Schott* 2001, S. 58 ff.; *Schott* 2004, S. 391 ff.

27 Angemerkt wird, dass gerade das Arbeitsleben viele Möglichkeiten und Anreize zu kriminellem Verhalten gibt. Verschiedene Studien aus der Lebenslaufforschung belegen, dass sich Erwerbstätigkeit und Kriminalität oft unabhängig entwickeln. Statistisch belegbar ist etwa am Beispiel Nordrhein-Westfalen, dass bei einer relativ stabilen Arbeitslosenquote von ca. 10% zwischen 1987-1993 der Anteil der Arbeitslosen an den Tatverdächtigen im gleichen Zeitraum von 13,3 auf 7,5% absank (vgl. mit weiteren Nachweisen *Schumann* 2003, S. 22 ff.). Eine Bremer Längsschnittstudie über 11 Jahre ergab unabhängige Verläufe von Arbeitsbiographie und Straffälligkeit. Arbeitslosigkeit hatte jedoch durchaus Einflüsse bei der Wahl von jugend(straf)rechtlichen Sanktionen, vgl. *Schumann* 2004, S. 223 ff. Anzumerken ist gerade im Zusammenhang mit den sog. Hartz-IV-Gesetzen, dass es für Bezieher entsprechender Leistungen eine ganz erhebliche behördliche Kontrolldichte gibt, die offenbar auch häufig Strafverfolgungsaktivitäten im Hinblick auf Betrugsdelikte auslöst.

plausibel. Aktuell hat diese Tatsache offenbar auch für die Belegungsentwicklung und den Belegungsrückgang in Hamburg eine Rolle gespielt.<sup>28</sup>

Der aktuelle Belegungsrückgang stellt die kriminologische Literatur insgesamt vor Erklärungsprobleme, wie das besonders drastische Beispiel in Hamburg seit 1997 (- 40%) zeigt (vgl. *Villmow/Gericke/Savinsky* in diesem Band). Offensichtlich sind selbst die offiziellen Strafverfolgungsstatistiken z. T. fehlerhaft und erschweren die Analyse. Immerhin dürfte ein gewichtiger Faktor des Belegungsrückgangs der Rückgang der schweren Gewalt- und Eigentumsdelinquenz sein. *Metz* und *Sohn* belegen darüber hinaus den wichtigen Beitrag des Ausländeranteils im Strafvollzug (vgl. hierzu schon oben *I.*). Ebenso wie schon in der o. g. Studie des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (*Schott u. a.* 2004) zeigen sie eine auffällige Übereinstimmung der Kurvenverläufe für die Belegungsentwicklung mit dem Anteil arbeitsloser Ausländer auf, die durch eine Kumulation von Risikofaktoren offenbar sowohl ein erhöhtes Kriminalisierungs- als auch Inhaftierungsrisiko aufweisen.

Ein Aspekt, der in der kriminologischen Forschung bislang wenig beachtet wurde, ist der zunehmende Trend, durch Absprachen vor allem auch in Strafverfahren der schwereren Kriminalität Strafmilderungen zu erreichen. Möglicherweise haben sich auch hierdurch die legislativen Strafschärfungen (s. u. *5.1*) nicht in dem Maß ausgewirkt, wie man dies hätte erwarten können. Aus der Befragung von Richtern und Staatsanwälten in Niedersachsen und Schleswig-Holstein (s. o.) geht jedenfalls hervor, dass in der Selbstwahrnehmung der Justiz der Faktor „Absprachen“ eine wesentliche Erklärung für die in den letzten Jahren eingeschätzte Milderung der Strafmaße genannt wurde.<sup>29</sup>

### 3. Gesellschaftliche Strukturdaten<sup>30</sup>

Die gesellschaftlichen Strukturdaten, die im Folgenden vorgestellt werden, sollen Informationen über den sozialen Hintergrund der geschilderten Entwicklungen im strafrechtlichen Bereich und im Hinblick auf die Gefangenenzahlen geben. Sie verdeutlichen dabei auch, dass, obwohl seit der deutschen Vereinigung fast zwei Jahrzehnte vergangen sind, weiterhin zwischen Ost- und West-

---

28 Vgl. *Metz/Sohn* 2009, S. 18 ff. in ihrer Untersuchung der Anforderungen an ein Prognosemodell für die zukünftige Entwicklung der Gefangenenzahlen, die sich dabei vor allem mit Hamburg und Hessen auseinandersetzt.

29 Vgl. *Schott u. a.* 2004, S. 452. Hinweise hierauf – zumindest für Wirtschaftsstrafverfahren – liefert auch die Studie von *Altenhain u. a.* 2007.

30 Die Daten sind, soweit nicht anders angegeben, entnommen aus dem Datenreport von *Statistisches Bundesamt u. a.* 2008 und beziehen sich, soweit nicht anders angegeben, auf dem Stand 31.12.2006. Dieser Datenreport ist ein Gemeinschaftsprojekt der amtlichen Statistik und der wissenschaftlichen Sozialberichterstattung und vereint Datenmaterial aus verschiedenen Quellen. Er erscheint seit fast 25 Jahren regelmäßig.

deutschland teilweise erhebliche Disparitäten in verschiedenen Bereichen der objektiven Lebensbedingungen und des subjektiven Wohlbefindens, sowie Unterschiede in Einstellungen und Wertorientierungen vorhanden sind. Es gilt daher in besonderem Maße, was bei allen Vergleichen anhand von nationalen Statistiken zwischen verschiedenen Staaten zu beachten ist: Daten über die Lebensverhältnisse spiegeln oft nicht die regionalen Unterschiede wider, d. h. Binnenunterschiede werden nicht berücksichtigt, welche ihrerseits zu erheblichen Spannungen führen können (wie oben schon für die „regionalen Strafkulturen“ belegt). Insofern wird auch im folgenden Abschnitt oft auf den Unterschied zwischen Ost und West hingewiesen.

### **3.1 Basisdaten zur demographischen Entwicklung in Deutschland**

Deutschland hatte Ende 2006 etwa 82,3 Mill. Einwohner. Damit ist die Entwicklung der Einwohnerzahl nach einer leichten Zunahme in den 1990er Jahren nun seit 2003 wieder rückläufig. Ihre Entwicklung ist einerseits geprägt von Zuwanderung von Ausländern und Aussiedlern, besonders im ehemaligen Bundesgebiet, andererseits durch Geburtendefizite seit den 1970er-Jahren. Letzteres ist besonders stark ausgeprägt im Gebiet der ehemaligen DDR und fortgesetzt in der Zeit nach 1990, hinzu kommt hier eine starke Abwanderung von insbesondere junger Bevölkerung in die westlichen Bundesländer (mit einem Schwerpunkt bei den jungen, gut ausgebildeten Frauen). So haben die neuen Bundesländer (außer Brandenburg, das von der Nachbarschaft zu Berlin profitiert) zwischen 1990 und 2006 zwischen 11% und 13% ihrer Bevölkerung eingebüßt. Auch in Zukunft werden die neuen Bundesländer vom Geburtendefizit in noch weit stärkerem Maße betroffen sein als die alten Bundesländer.<sup>31</sup>

Die Entwicklung des Altersaufbaus der deutschen Gesellschaft ist geprägt von den erwähnten Geburtenrückgängen und einer relativ „alten Gesellschaft“. Seit 1972 werden jedes Jahr weniger Kinder geboren als Menschen sterben. Das gilt allerdings nur für die deutsche Wohnbevölkerung, bei den ausländischen Einwohnern gibt es mehr Geburten als Sterbefälle. Im Hinblick auf die demographische Entwicklung in Deutschland spielt der Zuzug von Ausländerinnen und Ausländern und auch der deutschstämmigen Aussiedlerinnen und Aussiedler aus Osteuropa eine bedeutende Rolle (vgl. *Tab. 10*). Zieht man diese Entwicklung bei der Beleuchtung von Ursachen für die Entwicklung von Gefangeneneraten oder das Kriminalitätsaufkommen heran, gilt es vorweg festzuhalten: „‘Ausländer’ ist eine politische Kategorie, die sich aus der Differenz zwischen der Staatsangehörigkeit eines Individuums und seinem momentanen politischen

---

31 *Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung/Statistisches Bundesamt 2008, S. 24; Statistisches Bundesamt u. a. 2008, S. 18.*

Standort ergibt. Dafür, dass dies eine Ursache für Kriminalität sein sollte, existiert kein einziger triftiger Grund“.<sup>32</sup> Die Tatsache, eine bestimmte Staatsangehörigkeit zu besitzen oder eben nicht zu besitzen, ist damit keine Ursache für Kriminalität, möglicherweise aber für die aus dieser Tatsache entstehenden Probleme bzw. problematischen Lebenslagen. Hinzu kommen die zusätzlichen Möglichkeiten für Ausländer, ein Delikt zu begehen, indem sie gegen Ausländerrecht verstoßen und die Tatsache, dass sie von der Verhängung von Untersuchungshaft häufiger betroffen sind als Deutsche (vgl. hierzu schon oben 2.2) Der Anteil und die Struktur der ausländischen Wohnbevölkerung ist damit wichtig, um bestimmte Daten wie ihre Kriminalitätsbelastung oder den oben bereits dargestellten Anteil an Gefängnisinsassen beurteilen zu können. Ende 2006 lebten in Deutschland ca. 7,3 Mill. Menschen ohne deutsche Staatsangehörigkeit, das sind ca. 8,8% der Gesamtbevölkerung. Dieser Anteil ist seit ca. 2000 stabil, zuvor war er noch etwas höher gewesen. Im Jahr nach der politischen Wende hingegen, 1990, waren es noch knapp 2 Mill. weniger gewesen, damals betrug der Ausländeranteil knapp 7%. Die regionale Verteilung der ausländischen Bevölkerung ist ungleichmäßig, in den östlichen Bundesländern ist der Anteil nach wie vor sehr gering: zwischen 1,9% in Sachsen-Anhalt und 2,8% in Sachsen. Hingegen haben 14,3% aller Hamburger keine deutsche Staatsangehörigkeit, 14% aller Berliner, aber auch 12% aller Menschen in Baden-Württemberg. Den geringsten Ausländeranteil aller westlichen Bundesländer hat Schleswig-Holstein mit 5,3%.<sup>33</sup> Die Zahl der Asylanträge ist seit einer Gesetzesänderung im Jahr 1993 von ihrem Höchststand 1992 (über 430.000) auf gut 70.000 im Jahr 2002 und 35.000 im Jahr 2004 nochmals erheblich auf 19.500 im Jahr 2007 zurückgegangen. Die Anerkennungsquote, die Mitte der 1980er Jahre einmal bei ca. 29% lag, sank bis zum Jahr 2000 auf ca. 3%, nunmehr sind es (2007) weniger als 1%.<sup>34</sup>

Betrachtet man Bevölkerungsteile, die möglicherweise spezifischen Problemlagen wie schwieriger Integration ausgesetzt sind, so hat in Deutschland auch die Gruppe der sog. Spätaussiedler/-innen ein besonderes Gewicht. Diese Gruppe umfasst deutsche Staatsangehörige, die bestimmte Kriterien im Hinblick auf Volkszugehörigkeit, Sprache, Familienstatus etc. erfüllen und aus ehemals (auch) deutsch besiedelten Gebieten in Osteuropa, vorwiegend Russland, Polen und Rumänien, nach Deutschland übergesiedelt sind. Ab 1993 nach Deutschland gekommene Aussiedler werden als Spätaussiedler bezeichnet. So kamen – mit einem Schwerpunkt der Zuwanderung in den neunziger Jahren – jedes Jahr zwi-

---

32 *Eisner* 1998, S. 11.

33 *Statistische Ämter des Bundes und der Länder*; [www.statistik-portal.de/statistik-portal/de\\_jb01\\_jahrtab2.asp](http://www.statistik-portal.de/statistik-portal/de_jb01_jahrtab2.asp) (zuletzt abgerufen am 12.12.2009).

34 Vgl. zur Stellung Deutschlands im europäischen Vergleich auch *Morgenstern* in diesem Band.

schen knapp 400.000 (der Höchststand im Jahr 1990) und gut 60.000 (2004) Menschen mit deutscher Abstammung und ihre Familien aus der Sowjetunion bzw. ihren Nachfolgestaaten und in geringerem Umfang auch aus anderen Staaten Osteuropas (vgl. hierzu *Tab. 10*). Im Jahr 2007 lag die Zahl der Zuzüge nur noch bei 5.800.

Zu beachten sind als sog. „Deutsche mit Migrationshintergrund“ weiterhin die Eingebürgerten, ihre Zahl liegt trotz erleichterter Voraussetzungen seit einer Gesetzesänderung im Jahr 2000 in den letzten Jahren bei ca. 110.000 bis 130.000 jährlich, was eine deutliche Abnahme gegenüber den 1990er Jahren bedeutet, im Jahr 2008 waren es sogar nur ca. 95.000. Im Jahr 2006 wurden außerdem ca. 220.000 Kinder geboren (ca. ein Drittel aller Geburten), die derzeit als Deutsche gelten, sich aber mit dem 18. Lebensjahr entscheiden müssen, welche Staatsbürgerschaft sie endgültig annehmen werden (sog. Optionsmodell).

### 3.2 Entwicklung des Arbeitsmarktes

Eines der beherrschenden Themen der gesellschaftlichen Diskussion in Deutschland ist seit Jahren die steigende Arbeitslosigkeit, die 2006 mit einer Arbeitslosenquote von 13,0% für das gesamte Bundesgebiet ihren Höhepunkt erreicht hat (vgl. *Tab. 11, Abb. 15*), danach sank sie recht deutlich ab – 2007 lag sie bei ca. 9%, 2008 nur noch bei knapp 7,8%.<sup>35</sup> Nach neueren Daten steigt die Arbeitslosigkeit im Jahr 2009 allerdings deutlich an, insbesondere in den westlichen Bundesländern sind beachtliche Zuwächse zu verzeichnen.<sup>36</sup> Die Lage in Ostdeutschland war bislang mit Raten, die fast doppelt so hoch lagen wie im Durchschnitt der westlichen Bundesländer, besonders gravierend (*Abb. 16*), hier setzte eine Entspannung teilweise auch später ein und eine Angleichung hat bislang nicht stattgefunden (vgl. *Abb. 15* und *16*).

Angesichts des Problems der Arbeitslosigkeit stellt sich zunehmend die Frage, ob die sozialen Sicherungssysteme in ihrer gewohnten Gestalt weiter bestehen bleiben können; wie und ob sie finanzierbar sind. Letzteres ist wiederum nicht nur ein Problem einer zunehmenden Zahl von Beziehern von Leistungen z. B. aus der Arbeitslosenversicherung, sondern vor allem des Rückgangs der

---

35 Quelle: *Statistisches Bundesamt*, [www.destatis.de](http://www.destatis.de): Eckzahlen zum Arbeitsmarkt (zuletzt aufgerufen am 4.8.2009). Dies sind die üblicherweise auch in den Medien verwendeten Quoten bezogen auf „alle zivilen Erwerbspersonen“, *Tab. 11* weist hingegen die Quoten bezogen auf „alle abhängigen zivilen Erwerbspersonen“ aus, die stets etwas darüber liegen. Unbedingt zu beachten ist, dass die Daten nicht dieselbe Berechnungsgrundlage haben wie die Erwerbslosenzahlen und -quoten bei Eurostat (obwohl diese ebenfalls – auch bei *Morgenstern* in diesem Band – als „Arbeitslosendaten“ bezeichnet werden. Sie sind daher nicht direkt zu vergleichen.

36 Quelle: *Bundesagentur für Arbeit*, [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de) (Veröffentlichungen/Statistiken, zuletzt abgerufen am 30.11.2009).

Zahlen von Arbeitnehmern, die in diese Sicherungssysteme einbezahlen – weil sie selbst arbeitslos geworden sind, weil sie unterbeschäftigt sind, vor allem aber wegen der erwähnten Altersstruktur. Tiefgreifende Reformen, die für erhebliche Ängste und Proteste bei den Betroffenen und potenziell Betroffenen sorgten und noch sorgen, sind 2005 in Kraft getreten. Derzeit erhalten Arbeitslose mit mindestens einem Kind im ersten Jahr (unter Umständen auch ein zweites Jahr) der Arbeitslosigkeit 67% des vorherigen Nettoeinkommens (ohne Kind 60%) aus den sozialen Sicherungssystemen, das sog. Arbeitslosengeld. Danach wird seit 2005 eine sog. Grundsicherung für Arbeitsuchende („Hartz IV“ oder Arbeitslosengeld II) gezahlt, die die früher existierende Arbeitslosenhilfe und die Sozialhilfe kombiniert. Ca. 6,3 Mill. Menschen bezogen diese und andere Lohnersatzleistungen, davon 5,3 Mill. Arbeitslosengeld II. In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass in Deutschland inzwischen ein beachtlicher Niedriglohnsektor entstanden ist, so dass Lohnersatzleistungen auch an diejenigen als Zuschüsse gezahlt werden müssen, bei denen das Arbeitseinkommen zur Lebenssicherung nicht ausreicht (im Jahr 2007 waren 1,3 Mill., damit immerhin etwa ein Fünftel, der Bezieher nicht als arbeitslos gemeldet).

Zu den Sorgenkindern auf dem Arbeitsmarkt zählen Jugendliche und junge Erwachsene, Frauen, ältere und ausländische Arbeitnehmer (vgl. *Abb. 17*). Bei arbeitslosen Jugendlichen ist das Problem besonders gravierend (vgl. zum (umstrittenen) Zusammenhang mit Kriminalität auch oben unter 2.2. und *Heitmeyer u. a.* 1996): Nicht nur ist ihre von Beginn an schwierige Integration in das Erwerbsleben eine Hypothek für die eigene Zukunft, sondern ein gravierendes gesamtgesellschaftliches Problem. Dabei hat sich die Situation für Jugendliche unter 20 Jahren, auch durch verstärkte Förderprogramme des Staates, seit 1999 deutlich entspannt. Für die jungen Erwachsenen zwischen 20 und 25 liegt sie hingegen zumindest in Ostdeutschland noch immer über dem Gesamtdurchschnitt (vgl. hierzu *Tab. 12*). Auch für Ausländerinnen und Ausländer ist die Gefahr, arbeitslos zu werden bzw. zu bleiben, doppelt so groß wie für Deutsche, nicht zuletzt wegen ihrer häufig geringeren sprachlichen und beruflichen Qualifikation. Bei einem Bevölkerungsanteil von knapp 9% stellten sie im Jahr 2005 17,9% aller arbeitslos gemeldeten Personen, ihre Arbeitslosenquote betrug insgesamt 25,9%. Wie oben angedeutet, kann dies im Hinblick auf die sich ändernde Gefangenenspopulation, vor allem bei den jüngeren, durchaus eine Rolle spielen (vgl. hierzu auch *Metz/Sohn* 2009, S. 19).

Ein weiterer wichtiger sozialer Indikator im Bereich Arbeitsmarkt ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen (d. h. derjenigen, die ein Jahr oder länger arbeitslos sind) an allen Arbeitslosen. Vergleichbare Daten für Gesamtdeutschland liegen seit 1993 vor; seit 2005 sind jedoch wegen der erwähnten Umgestaltung der Arbeitslosenhilfe, die ein Berechnungskriterium bildet, die Zahlen nur noch bedingt vergleichbar. Danach hat sich der Anteil der Langzeitarbeitslosen für das gesamte Bundesgebiet beständig erhöht und 2004 mit ca. 38% an allen Arbeitslosen einen Höchststand erreicht. Auch hier ist die Situation in Ostdeutsch-

land noch schwieriger, hier betrug der Anteil 2004 über 43%, während er im Westen 2004 bei 35,3% lag. Die an *Eurostat* übermittelten Daten (vgl. *Morgenstern* in diesem Band) weisen sogar 52% für Anfang 2008 aus.

Für die Betroffenen selbst ist die Lage nach eigener Einschätzung, besonders im Osten und hier besonders für Frauen, düster; die Chancen auf eine erneute Erwerbsaufnahme werden weit überwiegend als schwierig, teilweise als aussichtslos eingeschätzt. Dabei hat sich allerdings über den Zeitverlauf aus Sicht der Nichterwerbstätigen die Lage ein wenig verbessert: Zumindest der Anteil derjenigen Männer, die eine abgeschlossene Berufsausbildung haben, zur Zeit der Befragung arbeitslos waren und die ihre Lage als aussichtslos einschätzten, ist zurückgegangen und lag „nur“ noch bei 20%.<sup>37</sup> Die befragten Frauen in derselben Lage in den ostdeutschen Bundesländern rechneten zu 40% nicht mehr damit, eine Arbeit zu finden.

### 3.3 Armutsindikatoren und sozialstaatliche Transferleistungen

In Deutschland wird ein hoher Anteil der Ausgaben der öffentlichen Haushalte (die auch die Sozialversicherungsträger und die Bundesagentur für Arbeit umfassen) für die sozialen Sicherungssysteme verwendet. Dabei sieht sich die öffentliche Hand jenseits der allgemein durch Schulden bzw. Zinsleistungen belasteten Situation mit zusätzlichen Finanzproblemen konfrontiert. Im Rahmen des Stabilitätspakts für die Eurozone sind als Konvergenzkriterien neben der Begrenzung des öffentlichen Defizits (d. h. der Neuverschuldung als Anteil am BIP von max. 3%) der öffentliche Schuldenstand, der nicht mehr als 60% betragen darf, festgelegt. Deutschland überschritt ihn bereits 1997, ab 2003 lag der Wert über der Marke von 63% (2006: 67,5%). Seit 2006 sank jedoch die Neuverschuldung mit 1,6% seit 2001 erstmals wieder unter die vereinbarte Grenze, Deutschland ist inzwischen aus dem Defizitverfahren entlassen. Wegen der seit 2008 deutlich spürbaren Finanz- und Wirtschaftskrise wird die günstige Entwicklung jedoch nicht anhalten.

Das System der sozialen Sicherung umfasst eine Reihe von verschiedenen Leistungen, die als „Sozialbudget“ zusammengefasst werden: Neben den allgemeinen Systemen der Rentenversicherung, der Kranken- und Pflegeversicherung, der Familienunterstützung durch Kinder- und Erziehungsgeld sowie der

---

37 Vgl. *Statistisches Bundesamt* u. a. 2008, S. 125. Die Daten stammen aus dem sozioökonomischen Panel (SOEP) aus verschiedenen Erhebungswellen, zuletzt von 2006. Das SOEP ist ein kontinuierlich angelegtes Erhebungsprogramm der empirischen Sozialforschung, das auf Dauerbeobachtung ausgelegt ist. Es wird als repräsentative Längsschnittstudie in verschiedenen Wellen durchgeführt und startete 1984 mit ca. 6000 Haushalten im Westen, 1990 auch in Ostdeutschland mit gut 2000 Haushalten und wurde seitdem um verschiedene Komponenten erheblich erweitert.

Arbeitsförderung (vor allem der Arbeitslosenunterstützung) sind dies die Sozialhilfe, Jugendhilfe, Ausbildungsförderung und eine Reihe weiterer Sondersysteme. Zudem gibt es auch verschiedene Arbeitgeberleistungen wie Entgeltfortzahlung im Krankheitsfall etc. Die höchsten Anteile am Sozialbudget machen dabei die Rentenversicherung (gut 32,5% im Jahr 2003), die Krankenversicherung (knapp 20%), die Leistungen für den öffentlichen Dienst (Beamtenpensionen etc.) mit gut 7% und die sozialen Hilfen mit knapp 8% aus. Die Leistungen des Sozialbudgets insgesamt beliefen sich im Jahr 2000 auf rund 681 Mrd. Euro, im Jahr 2003 waren es 733 Mrd. Euro, im Jahr 2006 rund 700 Mrd. Euro – zur Verdeutlichung: Das ist jeweils ca. ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes (die Sozialleistungsquote betrug 2006 30,3%). Die Sozialleistungsquote lag 1960 noch bei 21,5%, stieg bis 1975 auf 32,5%, fiel mit Schwankungen bis zum Jahr 1990 auf 28% zurück, um danach vereinigungsbedingt auf den bisher höchsten Wert von 34,1% im Jahr 1996 zu steigen. Im Jahr 2001 betrug die Sozialleistungsquote noch 33,8%;<sup>38</sup> 2003 waren es 32,6%. Im europäischen Vergleich<sup>39</sup> liegt Deutschland in der Regel unter den ersten fünf Staaten.

Sozialhilfe bezogen im Jahr 2002 rund 2,75 Mill., im Jahr 2003 mehr als 2,8 Mill. Menschen, davon jeweils rund eine Mill. Kinder- und Jugendliche unter 18 Jahren. Wegen der Änderungen im Sozialsystem zum 1.1.2005 lässt sich ein Vergleich letztmals 2004 direkt ziehen, Ende des Jahres gab es 2,91 Mill. Sozialhilfeempfänger. Die Gesamtzahl der Leistungsempfänger nach neuem Recht, d. h. für die erwerbsfähigen Leistungsempfänger, die kein Arbeitslosengeld (mehr) beziehen und ihre Angehörigen, lag im Jahresdurchschnitt 2007 bei 7,24 Mill. Davon waren 5,28 Mill. erwerbsfähige Hilfebedürftige und 1,96 Mill. nicht erwerbsfähige Hilfebedürftige. Ungeachtet der statistischen Vergleichbarkeit lässt sich sagen, dass für verschiedene Bevölkerungsgruppen, namentlich Kinder unter 15 Jahren, das Armutsrisiko in den letzten Jahren stark gewachsen ist – nach dem 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung<sup>40</sup> lag die Armutsrisikoquote (bezogen auf 60% des Medianeinkommens) für unter 15-Jährige im Jahr 2005 bei 26%, 1998 waren es noch „lediglich“ 16% gewesen. Insgesamt lag es bei 18% in Deutschland: 17% in Westdeutschland und 22% in Ostdeutschland, so dass auch hier noch nicht von einer vollständigen Angleichung gesprochen werden kann. 2006 sind die Quoten nochmals ein wenig gestiegen.

---

38 Daten entnommen aus *Hahlen* 2002, S. 1044 ff.

39 Vgl. hierzu, auch zu Problemen der Vergleichbarkeit, *Morgenstern* in diesem Band (Tab. 5) mit teilweise abweichenden Angaben von *Eurostat*.

40 *Bundesregierung* 2008, S. 358.



Betrachtet man die Entwicklung der privaten Haushaltseinkommen seit den neunziger Jahren, ist der Durchschnittswert nur relativ wenig angestiegen.<sup>41</sup> Dabei gab es Einkommenszuwächse besonders in den neuen Bundesländern, ausgehend aber von einem wesentlich geringeren Anfangswert. Obwohl sich die Durchschnittseinkommen in Ost und West in der ersten Hälfte der 1990er Jahre aufeinander zu bewegten, ist seitdem wieder eine zunehmende Diskrepanz zu verzeichnen. Insgesamt weichen sie immer noch ganz erheblich voneinander ab. Während im früheren Bundesgebiet 62% der Haushalte monatlich über 1.500 Euro zur Verfügung hatten, waren es im Osten nur 49%. Dabei sind vor allem im oberen Einkommensbereich erhebliche Unterschiede vorhanden. Lediglich 10% der Bevölkerung in Ostdeutschland haben Einkommensverhältnisse, die über den mittleren Einkommensbereich in den westlichen Ländern hinausreichen.

Vergleicht man die Einkommensgruppen untereinander (*Tab. 13* und *14*), so ergibt sich, dass die ärmsten 20% der Bevölkerung nur über knapp 10% des monatlichen Gesamteinkommens verfügen. Im Jahr 2006 ging der Einkommensanteil des ärmsten Quintils auf 9,3% zurück. Die reichsten 20% (das oberste Quintil) haben demgegenüber stets etwa 35% des monatlichen Gesamteinkommens zur Verfügung, dieser Anteil stieg in den letzten Jahren auf 36,8% (2006). Eine andere Art, Ungleichheiten im Längsschnitt festzustellen, ist die Entwicklung der Schichtung der Bevölkerung nach relativen Einkommenspositionen (*Tab. 14*): Hier ist zu sehen, dass sich der Anteil derjenigen, die in relativem oder hohem Wohlstand leben, zwischen 1985 und 2006 erhöht hat; der Anteil derer, die sich in einer prekären Einkommenssituation oder relativer Armut befindet, jedoch auch. Die Ungleichverteilung der verfügbaren Einkommen pro Haushalt hat sich damit in den letzten beiden Jahrzehnten erhöht. Dies geht auch aus dem sog. Gini-Koeffizienten, einem zusammenfassenden Ungleichheitsmaß, hervor.<sup>42</sup> Mit dem GINI-Index von 2006 ca. 28 (bezogen auf das Monatseinkommen) der seit 2003 nahezu stabil ist, liegt Deutschland im europäischen Vergleich im Mittelfeld.

---

41 Alle Angaben im folgenden Abschnitt (einschließlich Angaben über die Berechnungsmethoden) aus *Statistisches Bundesamt* 2006, S. 620 ff. sowie *Statistisches Bundesamt* u. a. 2008, S. 143 ff. und 163 ff.

42 Vgl. zur unterschiedlichen Darstellungsart und dem europäischen Vergleich auch *Morgenstern* in diesem Band.

### 3.4 Weitere Indikatoren der Lebensqualität: Bildung und Gesundheit

Im internationalen Vergleich schneidet Deutschland bei den einschlägigen Studien<sup>43</sup> oftmals schlecht ab. Die Bildungspolitik steht damit derzeit erheblich in der Kritik, Reformen werden allerorten gefordert; vor allem sollen die Chancen von Migrantenkindern und Kindern aus (anderen) sozial benachteiligten Familien auf einen gleichen Zugang zu allen Bildungseinrichtungen verbessert werden. Wenngleich Verknüpfungen hier immer schwieriger werden, so ist es zumindest plausibel, dass Arbeitslosigkeit als ein Selektionskriterium im System der Strafverfolgung (s. o.) durch niedrige oder fehlende Bildungsabschlüsse gerade bei Migranten begünstigt wird. Das zweite große Thema im Bereich der Bildung bzw. Ausbildung war lange der spürbare Lehrstellenmangel und damit auch die Zukunft des dualen Systems (Ausbildung an weiterführenden Schulen bzw. Hochschulen und durch die Wirtschaft), vor allem aber die der betroffenen jungen Menschen und ihre Familien. Zumindest hier hat sich jedoch die Lage jüngst etwas entspannt, wie sich auch an den zurückgehenden Arbeitslosenquote bei den ganz jungen Teilnehmern am Arbeitsmarkt zeigt (vgl. *Tab. 12*).

Die schlechten Ergebnisse der sog. PISA-Studien betrafen häufig Schülerinnen und Schüler mit Migrationshintergrund. Rund jeder zehnte Schüler allgemeinbildender Schulen besaß im Jahr 2006 einen ausländischen Pass (was bei ca. 8% ausländischer Bevölkerung plausibel ist). Vor zehn Jahren galt dies noch für jeden elften Schüler. In den einzelnen weiterführenden Schularten sind die Anteile hingegen ganz unterschiedlich und schwanken zwischen 19% in Hauptschulen und 4% in Gymnasien. Deutliche Unterschiede gibt es erneut im Bundesländervergleich: Den niedrigsten Anteil ausländischer Schüler hatte Thüringen mit 1%, den höchsten Berlin mit 16%. Entsprechend ihrer Verteilung auf die jeweiligen Schularten erwerben die ausländischen Schüler auch niedrigere Schulabschlüsse. Während der Anteil der deutschen Schüler, die die Hochschul- oder Fachhochschulreife erwarben, bei über 25% liegt, sind es bei den ausländischen Jugendlichen nur 10,2% (Angaben für 2004).<sup>44</sup>

Auf die Gesamtbevölkerung bezogen, besitzen 13% der ausländischen Bevölkerung gar keinen Schulabschluss, bei den Deutschen sind es gut 1% (Angaben für 2004). Ihre Quote war bei denjenigen, die die Schule ohne Schulabschluss verließen,<sup>45</sup> insgesamt mehr als doppelt so hoch (18,1%) wie bei den

---

43 IGLU-Studie (Internationale Grundschul-Lese-Untersuchung; die englische Bezeichnung ist PIRLS, Progress in International Reading Literacy Study) und PISA-Studie (Programme for International Student Assessment).

44 Alle Angaben für 2004 aus *Statistisches Bundesamt* 2006.

45 Angegeben sind Abgänger allgemeinbildender und beruflicher Schulen 2006 in Prozent der Wohnbevölkerung im jeweils typischen Abschlussalter.

deutschen Schülern. Im Jahr 2006 verließen sogar 19,2% aller männlichen Schulabgänger ohne deutschen Pass die Schule ohne Abschluss. Der Anteil aller Schulabgänger, die die Schule ohne Abschluss verlassen, schwankt insgesamt seit Beginn der 1990er-Jahre zwischen knapp 8% und gut 9% (2006: 7,9%), hat aber insbesondere im Osten in den letzten Jahren deutlich zugenommen: Hier stieg sie von 4,2% im Jahr 1992 kontinuierlich auf 11,8% im Jahr 2001, 2006 betrug sie 9,9%. Die aktuellen Werte in den Bundesländern schwanken zwischen 6,3% in Baden-Württemberg und 12,1% in Mecklenburg-Vorpommern.<sup>46</sup>

Die Bildungsausgaben betragen sowohl 2002 als auch 2003 5,7% des Bruttoinlandsproduktes. Gemessen an den öffentlichen Gesamtausgaben, gaben die öffentlichen Haushalte 2002 nur mehr 9,5% für Bildung aus, was einen leichten Rückgang gegenüber mehr als 10% Ende der 1990er Jahre bedeutete, inzwischen (Stand: 2006) sind es jedoch wieder rund 10%. Gemessen im Zeitverlauf sind die Bildungsausgaben in Relation zur Wirtschaftsentwicklung unterproportional gestiegen – 1995 wurden noch ca. 6,9% des Bruttoinlandsproduktes für Bildungsausgaben aufgewendet, 2006 waren es 6,2%. Auch wenn dieser Unterschied nicht bedeutsam wirkt, sollte man sich vor Augen halten, dass der prozentuale Unterschied zwischen 1995 und 2006 real bedeutet hätte, dass den Bildungseinrichtungen 13 Milliarden Euro mehr zur Verfügung gestanden hätten.<sup>47</sup>

Betrachtet man die üblicherweise für die Analyse des Entwicklungszustandes einer Nation, und hier speziell des Gesundheitszustandes einer Bevölkerung herangezogenen Daten,<sup>48</sup> so ergibt sich für Deutschland eine hohe Lebenserwartung, die beständig zunimmt: sie beträgt für ein heute geborenes Mädchen 82,1 Jahre, für einen Jungen 76,6 Jahre (das sind immerhin fast 5 Jahre mehr als Mitte der 1980er Jahre). Haupttodesursache sind in den letzten Jahren Krankheiten des Kreislaufsystems (2004: 45%), die zweitgrößte Gruppe der Todesfälle bilden die Krebserkrankungen mit einem Anteil von 25,7%. 4,1% aller Sterbefälle wurden 2004 durch Verletzungen und Vergiftungen verursacht. Bezogen auf je 100.000 Einwohner der Gesamtbevölkerung starben damit ca. 40 Personen auf nichtnatürliche Weise. Die größte Gruppe bilden hierunter die Personen, die ihr Leben durch einen Suizid beendet haben. Bei einem geschlechterspezifischen Vergleich ist festzustellen, dass bezogen auf die jeweilige Bevölkerungsgruppe je 100.000 Einwohner fast drei Mal so viele Männer (20) wie Frauen (7) freiwillig aus dem Leben geschieden sind. Die Suizidziffern, die sich in der DDR und der Bundesrepublik bzw. noch Anfang und Mitte der 1990er Jahre auch in den westlichen und den östlichen Bundesländern stark unterschieden ha-

---

46 *Autorengruppe Bildungsberichterstattung* 2008, S. 88 und 272 ff.

47 *Autorengruppe Bildungsberichterstattung* 2008, S. 30.

48 Detaillierte Informationen zur Gesundheit der deutschen Bevölkerung, auch im internationalen Vergleich, sind auf der Internetseite „Gesundheitsberichterstattung des Bundes“, [www.gbe-bund.de](http://www.gbe-bund.de) zu finden.

ben, sind inzwischen angeglichen In beiden Landesteilen sind sie jedoch gegenüber den achtziger und frühen neunziger Jahren abgesunken. Deutschland befindet sich mit dieser Suizidrate inzwischen im europäischen „Mittelfeld“ (vgl. *Morgenstern* in diesem Band). Bei mehreren Befragungen zur Gesundheitszufriedenheit seit 1993 ergab sich, dass stets ca. 20% aller Deutschen große gesundheitliche Sorgen haben (d. h. den eigenen Gesundheitszustand als „schlecht“ bewerten), bei einem gleichbleibenden Anteil von 18-21% im Westen und einem zwischenzeitlich stark angestiegenen Anteil (von 22% im Jahr 1993 auf 29% im Jahr 1998) im Osten. Seit 2000 sind die Werte jedoch angeglichen, 2006 gaben 19% aller befragten Deutschen einen schlechten Gesundheitszustand an, 19% im Westen und 20% im Osten.<sup>49</sup>

### **3.5 Lebenszufriedenheit und Wertorientierungen, Kriminalitätsfurcht**

Durch die Berichterstattung des statistischen Bundesamtes werden vor allem die faktischen Lebensverhältnisse erfasst. Zur Vervollständigung des Bildes können aber auch verschiedene Aspekte subjektiver Zufriedenheit mit den objektiven Bedingungen in den unterschiedlichen Lebensbereichen betrachtet werden. Hierbei wird besonderes Augenmerk auf Aspekte der Ungleichheit bzw. sozialen Exklusion, aber auch auf die subjektive Wahrnehmung von öffentlicher Sicherheit und Kriminalitäts-Bedrohung sowie politischer Partizipation und Vertrauen in den Staat gelegt.

#### *3.5.1 Zufriedenheit und Wertorientierungen*

Die diesen Analysen zugrunde liegenden Daten über die Zufriedenheit der Bevölkerung in den einzelnen Bereichen wurden im Zuge des SOEP auf einer Skala von 0 („ganz und gar unzufrieden“) bis 10 („ganz und gar zufrieden“) erhoben. Die deutsche Bevölkerung ist mit ihrer Gesamtsituation im Großen und Ganzen zufrieden, es dominieren Einschätzungen im Bereich der Skalenwerte 6-7 (vgl. *Abb. 18*). 2006 lag die allgemeine Lebenszufriedenheit in Ostdeutschland bei 6,3, im Westen bei 6,9, wobei das Niveau seit 2000 in beiden Landesteilen und für die meisten der erfragten Einzelbereiche zunächst abgesunken ist, sich nun aber stabilisiert hat. Es zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen Ost- und Westdeutschland, insbesondere wenn man den Anteil derer, die eher unzufrieden sind, betrachtet. Naturgemäß empfinden die meisten Defizite beim Haushaltseinkommen, 2006 waren es 34% der Ostdeutschen und 22% der Westdeutschen. Weniger stark wirkt sich dies bei der Gesamteinschätzung des Le-

---

<sup>49</sup> Daten aus den SOEP 1993-2006, vgl. *Statistisches Bundesamt* 2006, S. 464 und *Statistisches Bundesamt* u. a. 2008, S. 262 f.

bensstandards aus: hier sind nur 13% der Ostdeutschen und 11% der Westdeutschen unzufrieden (was jedoch einen Anstieg in den letzten Jahren bedeutet).

Zu den Wertorientierungen: Gefragt wurden im Rahmen der ALLBUS<sup>50</sup> 2002, welchen Gesellschaftstyp die in Deutschland lebenden Menschen als lebenswert betrachten. Es wurden verschiedene Charakteristika vorgegeben, die Bewertungsmöglichkeiten reichten von 1 („überhaupt nicht gerne“) bis 10 („sehr gerne“). Dabei wurde in der Auswertung zwischen Ost und West sowie im Hinblick auf die ausländischen Bürger differenziert. Insgesamt stand eine Gesellschaft des „laissez-faire“ bei allen Befragten am wenigsten im Kurs, die Ostdeutschen lehnten eine Gesellschaft, die Wert darauf legt, dass die Menschen religiös sind, ebenfalls sehr stark ab. Auch bei den beiden anderen Bevölkerungsgruppen fand eine solche Gesellschaftsform relativ wenig Zustimmung. Insgesamt ähnelten sich die Bewertungen, gerade im Hinblick auf einen hier interessierenden Bereich: Die Gesellschaft, die Wert darauf legt, dass sich die Menschen an die Regeln halten, erfuhr von allen Bevölkerungsgruppen mit 8,5 Punkten insgesamt eine sehr hohe Zustimmung.

Bei verschiedenen Verhaltensweisen wurde gefragt, ob sie toleriert werden können: Die Vergewaltigung in der Ehe war dabei das am meisten verurteilte Verhalten, der Anteil der Befragten, die das »sehr« bzw. „ziemlich schlimm“ fanden, nahm von 94% im Jahre 2000 auf 97% im Jahre 2002 sogar zu. Homosexualität wird als „am wenigsten schlimm“ empfunden (22% bzw. 25%), wobei die Tendenz auf eine abnehmende Toleranz hinweist. Ärztliche Sterbehilfe folgt gleich danach in der Reihenfolge der am wenigsten „schlimmen“ Verhaltensweisen, nur ein Drittel der (Gesamt-)Bevölkerung Deutschlands fand sie „sehr schlimm“ bzw. „ziemlich schlimm“, mit abnehmender Tendenz. Schwarzfahren wurde immerhin von der Hälfte der Bevölkerung verurteilt, ebenfalls mit abnehmender Tendenz, danach folgte der Schwangerschaftsabbruch, der von etwas über der Hälfte der Bevölkerung als „schlimm“ eingestuft wurde. Auch hier ist die Tendenz fallend. Es folgen Steuerbetrug und Haschischkonsum, beides ebenfalls rückläufig. Unverändert lehnen 82% der deutschen Bevölkerung Gewalt gegen Kinder ab. Der Zeitvergleich vermittelt den Eindruck einer insgesamt eher zunehmenden Toleranz gegenüber »kritischen« Verhaltensweisen.

In einer umfangreichen Studie zu Strafeinstellungen in Ost- und Westdeutschland<sup>51</sup> wurden 1991/1992 ähnliche Items abgefragt. Es ergab sich, dass in dieser Befragung bei einem Schwangerschaftsabbruch von einer großen Mehrheit keine staatliche Sanktion für erforderlich gehalten wurde. Hier forderten, abweichend von der sonstigen, überwiegend punitiveren Einstellung, die

---

50 Die allgemeine Bevölkerungsumfrage der Sozialwissenschaften – ALLBUS (<http://www.gesis.org/Dauerbeobachtung/Allbus/index.htm>) ist eine Repräsentativbefragung, die in der Bundesrepublik seit 1980 in zweijährigem Turnus durchgeführt wird.

51 *Kury/Obergfell-Fuchs/Würger 2002.*

ostdeutschen Befragten vermutlich aufgrund der liberaleren Handhabung nach DDR-Recht als persönlichem Erfahrungshorizont, nur ca. 15% eine staatliche Reaktion, im Westen waren es ca. 25%. Dies zeigt zum einen auch hier insgesamt liberale Tendenzen, vor allem aber, dass gerade bei den Wertorientierungen differenzierte Betrachtungen, die historische bzw. kulturelle Besonderheiten berücksichtigen, notwendig sind.

Betrachtet man allerdings die gesellschaftlichen Wertorientierungen im Hinblick auf sog. materialistische bzw. post-materialistische Werthaltungen mit dem sog. *Inglehart-Index*<sup>52</sup> so ergibt sich ein differenziertes Bild. Die Befragten müssen aus vier Zielen (zwei materiell: „Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung“ sowie „Kampf gegen steigende Preise“ und zwei postmateriell: „Schutz des Rechts auf freie Meinungsäußerung“, „Mehr Einfluss der Bürger auf die Entscheidungen der Regierung“) das wichtigste und das zweitwichtigste Ziel auswählen. Danach wird der Befragte je nach Werte-Priorität eingestuft. Nach ALLBUS-Daten, die dementsprechend seit 1980 erhoben werden, ergibt sich, dass in beiden Teilen Deutschlands den Bürgern bis zur Jahrtausendwende die „Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung“ (also ein materielles Ziel) am wichtigsten war. Diese Quote sank ab: von einem sehr viel höheren Wert in Ostdeutschland auf 31% im Jahr 2006, von einem niedrigeren Wert auf 34% im selben Jahr in Westdeutschland. Damit ist dieses Ziel den Westdeutschen noch immer am wichtigsten, gefolgt vom Ziel „Mehr Einfluss der Bürger“ (33% im Westen), welches in Ostdeutschland Platz 1 mit 42% übernommen hat. Bei einer differenzierten Betrachtung nach Altersgruppen wird deutlich, dass insbesondere jüngere Westdeutsche wieder verstärkt materialistische Ziele nennen. Wissenschaftler schließen nach einer vertieften Analyse der einzelnen Zustimmungswerte, dass vor allem die Westdeutschen den Eindruck schwindenden Wohlstands haben, und ihnen so eine Rückbesinnung auf die materialistischen Ziele nötig erscheint.<sup>53</sup>

---

52 Die Wertewandeltheorie von *R. Inglehart* aus den 1980er Jahren ist umstritten, hat aber den Vorteil, dass sie auf eine über lange Zeiträume erhobene breite Datenbasis zurückgreifen kann (vgl. *Christoph* 2008, S. 412). *Inglehart* postuliert für die westlichen Industrieländer eine Abwendung von materiellen Werten – dem Streben nach Wohlstand – und eine Zuwendung zu postmateriellen Werten, die über den materiellen Wohlstand hinausgehen und vor allem im Bereich der Selbstverwirklichung und der Bürgerbeteiligung liegen. Der Wertewandel wird anhand von zwei Hypothesen erklärt: der Mangelhypothese, nach der mit Befriedigung der grundlegenden materiellen Bedürfnisse die Neigung zu „höheren“ Werten zunimmt, und der Sozialisationshypothese, nach der im Wohlstand aufwachsende Generationen stärker postmaterielle Werte entwickeln als „Mangelgenerationen“.

53 *Christoph* 2008, S. 414.

### 3.5.2 *Gesellschaftlicher Zusammenhalt*

Viele Probleme – individuell und gesamtgesellschaftlich – beruhen auf dem Gefühl, nicht den gerechten Anteil am „großen Kuchen“ zu erhalten. Der immer wieder beschriebene Unterschied zwischen Ost und West sowie der hohe Anteil von Ausländern mit Problemlagen in der Bevölkerung können hier zu Verteilungskonflikten führen. Wie erwartet haben Ostdeutsche insgesamt häufiger den Eindruck, weniger als den gerechten Anteil am Lebensstandard zu erhalten, auch wenn diese Einschätzung von 1992 bis 2002 von 81% auf 60% zurückgegangen ist, 2004 gaben aber wieder 68% der ostdeutschen Befragten an, sehr viel weniger oder etwas weniger als den ihnen zustehenden Anteil am Wohlstand zu erhalten. Im Jahr 2006 waren es 63%. In der Gruppe der befragten Westdeutschen waren es im Jahr 2004 lediglich knapp 40%, im Jahr 2006 nur noch 34% (vgl. im einzelnen *Abb. 19*).

Zum Engagement des Einzelnen im Gemeinwesen, als nächstem Punkt bei der Frage nach dem Gesellschaftszusammenhalt gibt es nur wenige, schwer messbare Indikatoren. Bei repräsentativen Befragungen zwischen 1980 und 2004<sup>54</sup> lässt sich insgesamt ein erlahmendes Interesse an der Politik feststellen. Die Spitzenwerte von knapp 40% aller Befragten, die angaben, ein sehr starkes oder starkes politisches Interesse zu haben, waren Anfang der 1990er Jahre festzustellen. 2002 gaben nur noch 20% der befragten 18-29-jährigen Westdeutschen und 24% der befragten 18-29-jährigen Ostdeutschen an, sehr stark oder stark politisch interessiert zu sein. Insgesamt waren es 28% aller Ostdeutschen und 29% aller Westdeutschen. Der Minimalaufwand, den ein Bürger betreiben kann, wenn er am politischen Leben teilnehmen will, ist, zu den Wahlen zu gehen. In Deutschland gibt es keine förmliche Wahlpflicht. Bei den Bundestagswahlen werden traditionell relativ hohe Wahlbeteiligungen verzeichnet, aber auch sie sind seit den neunziger Jahren deutlich abgesunken. 1949 und bei der ersten gesamtdeutschen Bundestagswahl 1990 waren jeweils Wahlbeteiligungen von knapp unter 80% zu verzeichnen. Auch dies könnte auf Verunsicherung nach Umbruchsituationen hindeuten. Dies gilt im zwanzigsten Jahr nach der Wiedervereinigung jedoch nicht mehr. Im Jahr 2009 wurde mit knapp 73% ein historischer Tiefststand in der Wählerbeteiligung erreicht. Die ostdeutschen Länder liegen mit ihrer Wahlbeteiligung immer deutlich unter derjenigen der westlichen Länder. Bei den übrigen Wahlen liegt die Wahlbeteiligung im Übrigen deutlich unter diesen Werten, bei den letzten Landtagswahlen waren es in Rheinland-Pfalz und Baden-Württemberg unter 60%, in Sachsen-Anhalt nur mehr 45%.<sup>55</sup>

---

54 Vgl. *Statistisches Bundesamt u. a.* 2008 (ALLBUS-Daten), S. 415.

55 Vgl. [www.landtag.sachsen-anhalt.de](http://www.landtag.sachsen-anhalt.de).

### 3.5.3 *Vertrauen in Institutionen und die Mitmenschen*

Bei den Diskussionen um den Zustand einer Gesellschaft und dessen Auswirkungen auf den Umgang mit Kriminalität wird häufig auch der Aspekt von Vertrauen, insbesondere von Vertrauen in den Staat einbezogen.<sup>56</sup> Dabei ist das grundlegende Merkmal einer politischen Gemeinschaft die Akzeptanz der Staatsform des eigenen Landes. An der Zustimmung innerhalb verschiedener Bevölkerungsgruppen kann man auch den Grad der politischen und gesellschaftlichen Integration ablesen.<sup>57</sup> Hier ist für Deutschland zum einen zu konstatieren, dass die Zustimmung zur Demokratie in Deutschland im Jahr 2005 insgesamt etwas geringer ausfiel als 2002, zum anderen, dass es ganz erhebliche Unterschiede zwischen Ost und West gibt. Während im Westen 2005 nur 17% (gegenüber 9% im Jahr 2002) der Auffassung waren, es gebe für Deutschland eine bessere Staatsform als die Demokratie, waren es im Osten 41% (2002: 27%). Gefragt nach dem realen Funktionieren, lassen sich nach einem Hoch der Zustimmung 2002 (bei über 70% Zufriedener im Westen und gut 45% Zufriedener im Osten) seitdem sinkende Zustimmungsergebnisse feststellen; in Westdeutschland waren 2004 nur noch 59% zufrieden, im Osten 39%. Dieses Ergebnis wird erwartungsgemäß bestätigt bei der Frage nach der Einschätzung der sozialen Absicherung durch den Staat: Nur 48% aller Ostdeutschen fühlten sich 2005 ausreichend abgesichert, im Westen waren es 58%.

Bei der Frage nach dem Vertrauen in die Institutionen schneidet die Polizei in Deutschland traditionell relativ gut ab: Anhand der Werte aus dem *European Social Survey* (ESS, vgl. hierzu *Morgenstern* in diesem Band) ergibt sich, dass die Polizei von den genannten Institutionen diejenige mit dem höchsten Zustimmungswert ist. Im Wohlfahrtssurvey des Jahres 2001 waren 70% der Westdeutschen mit der öffentlichen Sicherheit zufrieden. 1993 lag der entsprechende Anteil noch lediglich bei 43%. Zwar unterschied sich das Ausmaß der Zufriedenheit mit der öffentlichen Sicherheit auch in späteren Umfragen noch deutlich zwischen Ost und West. Aber auch in den neuen Bundesländern sind die Bürger zunehmend mit der öffentlichen Sicherheit zufrieden. Zwischen 1998 und 2001 stieg der Anteil der Zufriedenen in diesem Bereich von 41% auf 55%. Andere Studien ergeben, dass dieses Vertrauen offenbar auch unabhängig von bestehenden Unsicherheitsgefühlen bzw. Unzufriedenheit mit dem Schutz der Bürger vor Kriminalität vorhanden ist – so äußerten in einer 2002/2003 durchgeführten Befragung zwischen ca. 70% (in Hamburg) und über 85% (in München) der Befragten, dass sie Vertrauen in die Polizei hätten, bei gleichzeitig vorliegenden wesentlich geringeren Zustimmungswerten von 20% (in Hamburg) bis gut 70%

---

56 Vgl. hierzu *Lappi-Seppälä* und zum europäischen Vergleich *Morgenstern* in diesem Band, jeweils mit weiteren Nachweisen.

57 *Statistisches Bundesamt* 2006, S. 644.



(München) im Hinblick auf die Zufriedenheit mit dem „Schutz vor Kriminalität“ im allgemeinen.<sup>58</sup> Auch hier zeigt sich also ein interessanter Unterschied zwischen diffusen Ängsten einerseits und Zufriedenheit mit der „konkreten“ Polizeiarbeit andererseits.

Abschließend zeigt die ESS-Gesamtstichprobe mit den kumulierten Werten von 2002 bis 2006 (vgl. hierzu *Morgenstern* in diesem Band, *Tab. 11*) im Hinblick auf das Vertrauen in die Mitmenschen, dass die Deutschen tendenziell misstrauisch sind bzw. von anderen nicht allzu viel erwarten. Sie liegen damit stets im negativen Bereich und bei 18 Staaten im Survey auf Platz 10 bzw. 11. Diese Werte werden von anderen Vergleichsstudien<sup>59</sup> bestätigt: So ergibt eine Zusammenstellung von Daten aus den Jahren 1999 bis 2002, dass lediglich 35% der befragten Deutschen meinen, man könne seinen Mitmenschen zumeist vertrauen. In den skandinavischen Staaten, aber auch in den Niederlanden sind es 60% und mehr. Tendenziell wird eher davon ausgegangen, dass andere Menschen versuchen, einen auszunutzen (5,8 auf einer Skala von 0-10). Selbst sind die Befragten aber auch nur zu 22% ehrenamtlich aktiv. Dieser Wert wird im Vergleich der 15 „alten“ EU-Staaten nur noch in Portugal unterboten. Schlusslicht sind die Deutschen sogar, wenn es um die Bereitschaft, aktiv helfend tätig zu werden, geht: nur ca. 50% können sich das vorstellen.

### 3.5.4 *Kriminalitätsfurcht*

Schließlich ist insbesondere im Hinblick auf Straferwartungen und Strafbedürfnisse, aber auch in Wechselwirkung mit dem angesprochenen Aspekt des Vertrauens in die Umwelt wichtig, wie verbreitet und wie stark in einer Gesellschaft die Furcht vor Kriminalität ist. Im Hinblick auf die hier interessierende Frage nach der Entwicklung der Gefangenenraten ist die Kriminalitätsfurcht vor allem als Einflussfaktor auf die Kriminalpolitik interessant.

Dabei ist der Begriff der Kriminalitätsfurcht oder Verbrechenangst vieldeutig und bis in jüngste Zeit nicht eindeutig geklärt. Üblicherweise wird er definiert als Befürchtung, Opfer einer Straftat zu werden und gehört zu den personalen Kriminalitätseinstellungen.<sup>60</sup> Diese Befürchtung kann emotional (etwas wird als bedrohlich empfunden) oder kognitiv (es wird als wahrscheinlich eingeschätzt, Opfer einer Straftat zu werden) begründet sein oder auch handlungsorientiert erfasst werden (z. B. wenn bestimmte Zeiten oder Plätze vermieden werden). Der Diskurs um die „Kriminalitätsfurcht“ dreht sich u. a. um die

---

58 *Reuband* 2004, S. 263. Die Studie erfasste Hamburg, Kiel, Stuttgart, München und Dresden.

59 Statistisches Bundesamt 2005, S. 664 ff.

60 *Boers* 1991, S. 158 ff.

Operationalisierung des Begriffes,<sup>61</sup> das Problem, ob nicht lediglich allgemeine diffuse Ängste erfasst werden und schließlich, bzw. tatsächlich noch „Kriminalität“ befürchtet (und entsprechend gemessen) wird, oder ob hier nicht eher Furcht vor einer irgendwie gearteten Unordnung oder Lästigkeit eine Rolle spielt.<sup>62</sup> Dies wird vor allem deshalb gergewöhnt, weil die Angst davor, Opfer einer Straftat zu werden und die objektiv für bestimmte Personen bestehende Sicherheitslage kaum miteinander in Einklang gebracht werden können (sog. Kriminalitätsfurcht-Paradoxon, insbesondere im Hinblick auf die besondere Kriminalitätsfurcht alter Menschen bei gleichzeitig besonders niedriger tatsächlicher Viktimisierungsrate). Diesen Fragen kann im vorliegenden Beitrag nicht weiter nachgegangen werden. Festzuhalten ist, dass insbesondere im europäischen Vergleich trotz der Bedenken mit den Standardfragen gearbeitet wird – vor allem mit der seit den 1960er Jahren verwendeten Frage, wie sicher man sich fühle, wenn man in der eigenen Wohngegend in der Dunkelheit allein auf der Straße unterwegs ist.<sup>63</sup>

Für die Zwecke dieses Beitrags sind außerdem gerade die möglicherweise diffusen Verbrechensängste interessant, denn auf sie berufen sich gerne Politiker, die nach Strafschärfungen rufen (und sie eventuell auch durchsetzen). So spricht auch der Erste Periodische Sicherheitsbericht der Bundesregierung davon, dass die Regierung „die Kriminalitätsängste der Bürgerinnen und Bürger ernst nehme“ und es als eine wichtige Aufgabe ansehe „das Sicherheitsgefühl der Bürger zu erhöhen“.<sup>64</sup> Um das „Sicherheitsgefühl“ geht es in diesem Zusammenhang auch bei der Kriminalprävention: Es wird explizit erwähnt, dass dieses gerade auch durch die tertiäre Prävention – d. h. die Verhinderung von Rückfällen durch Sanktionen bzw. Straftäterbehandlung – positiv zu beeinflussen sei.<sup>65</sup>

Ungeachtet der konkreten Fragestellung ist allgemein zu konstatieren, dass eine deutliche Beruhigung der Bevölkerung in den letzten Jahren eingetreten ist. Zum einen wird Kriminalität weniger als gesellschaftliches Problem wahrgenommen. So sind die Sorgen über die Kriminalitätsentwicklung im eigenen Land seit Ende der 1990er Jahre eindeutig rückläufig (*Abb. 24*). Dabei ist davon auszugehen, dass sie schlicht von anderen Sorgen abgelöst wurden.<sup>66</sup> Hierzu

---

61 *Reuband* 2008, S. 185 ff.

62 Vgl. hierzu mit weiteren Nachweisen *Klimke* 2007, S. 45 ff. vor allem mit Blick auf das „Broken-Windows-Modell“.

63 *Reuband* 2008, S. 194.

64 Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz 2001, S. 606.

65 Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz 2001, S. 459 f.

66 Vgl. zu ähnlichen Befunden im europäischen Vergleich auch *Morgenstern* in diesem Band.

zählen die Sorgen um die wirtschaftliche Situation in Deutschland, aber – vor allem im Gefolge der Terroranschläge vom September 2001 – auch die „Friedenserhaltung“. Interessant ist in diesem Zusammenhang, dass die Bedrohung durch Terrorismus ganz offenbar nicht unter „Kriminalität“ subsumiert wird. Verbesserte soziale und materielle Ressourcen der Befragten stehen mit dem Rückgang offenbar weniger in Zusammenhang als vermutet (hierzu ausführlicher *Dittmann* 2005, S. 10 f.). Hingegen werden Auswirkungen auf den Grad der Beunruhigung durch Kriminalität angesichts des Rückgangs von Anomie sehr wohl empirisch bestätigt.<sup>67</sup> Ein zweiter Widerspruch ergibt sich im Übrigen aus der Tatsache, dass die Entwicklung der Kriminalitätsfurcht zwar manchmal mit der tatsächlichen Kriminalitätsentwicklung übereinstimmt – so etwa direkt nach der Wende in Ostdeutschland – dies aber keineswegs immer der Fall ist. So ist nachgewiesen worden, dass in einer westdeutschen Großstadt die Kriminalitätsfurcht zwischen 1997 und 2007 erheblich abgenommen hat, obwohl dort die Kriminalitätsbelastung ausweislich der polizeilichen Statistik insbesondere im Bereich der Gewaltkriminalität (von einem hohen Niveau aus) noch gestiegen ist. Vermutet wird, dass es sich um Gewöhnungseffekte bei den Befragten handelt.<sup>68</sup>

Zu den Studien, die anomische Symptome in Bezug zur Kriminalitätsfurcht setzen, passen die Unterschiede, die sich besonders Mitte der 1990er Jahre zwischen Ost- und Westdeutschland ergaben. Sie sind nach allgemeiner Überzeugung vor allem der Umbruchsituation geschuldet.<sup>69</sup> Mit 73%<sup>70</sup> lag das Besorgnisniveau im Jahr 1994 bei den Ostdeutschen mehr als 20 Prozentpunkte über den Kriminalitätssorgen der Westdeutschen. Diese Unterschiede sind durch den stärkeren Rückgang in den neuen Bundesländern zunehmend geringer geworden, die Werte haben sich (Stand 2006) mit 42% für den Westen und 48% für den Osten stark angenähert. Bei der Frage nach dem persönlichen Sicherheitsempfinden bei nächtlichem Ausgang in der Nachbarschaft (dichotomisiert) ging der Anteil derjenigen, der sich unsicher fühlte, in beiden Landesteilen zwischen 1992 und 2000 erheblich zurück, spielte sich aber auf ganz unterschiedlichem Niveau ab: 1992 gaben in Ostdeutschland über 53% aller befragten Unsicherheit an, im Westen waren es knapp 38%. Acht Jahre später waren es im Osten knapp 30%, im Westen nur noch knapp 28%. Die Befunde aus Ostdeutschland passen zu allgemeinen Erkenntnissen der (psychologischen) Furchtforschung, wonach es nicht der bekannte Schrecken ist, der bedrohlich wirkt, sondern die erlebte Dynamik des Geschehens – in diesem Fall die tatsächliche

---

67 *Reuband* 1999, S. 18.

68 *Reuband* 2008a, S. 416 ff.

69 *Reuband* 1999, S. 18.

70 Anteil derjenigen, die sich „große Sorgen“ zu bestimmten gesellschaftlichen Themen machen, Mehrfachnennungen waren möglich.

und vor allem in den Medien berichtete erhebliche Kriminalitätszunahme in den ostdeutschen Bundesländern. Neben einer Abnahme von Anomie erzeugender Verunsicherung bei vielen Befragten dürfte daher vor allem ein Gewöhnungseffekt zur Abnahme der Kriminalitätsfurcht in Ostdeutschland beigetragen haben.<sup>71</sup> Nicht zuletzt könnten auch die in zahlreichen Städten in den 1990er Jahren aufgebauten kriminalpräventiven Projekte (kommunale Präventionsräte etc.) das Sicherheitsgefühl verstärkt haben.<sup>72</sup>

Aktuellere Daten stammen schließlich aus dem *European Social Survey* des Jahres 2004/05 (ESS 2004/05).<sup>73</sup> Dort nannten in Deutschland 9% aller befragten Personen ab 60 Jahre und 10% der befragten Frauen, dass sie oder der Haushalt in dem sie leben, in den letzten fünf Jahren von Einbruchdelikten betroffen waren oder überfallen wurden. Im Vergleich dazu waren 11% der in Westdeutschland und 14 % der in Ostdeutschland lebenden Männer im gleichen Zeitraum davon betroffen. Auch hier wird das oben beschriebene Kriminalitätsfurcht-Paradoxon bestätigt: Obwohl Frauen und ältere Menschen seltener von Kriminalität betroffen sind, fürchten sie sich mehr vor Kriminalität als Jüngere und Männer. Im ESS 2004/05 gaben 39% der Westdeutschen über 60 Jahre und 42% der Ostdeutschen der gleichen Altersgruppe an, dass sie sich ziemlich oder sehr unsicher fühlen, wenn sie nachts allein in ihrer Wohngegend unterwegs sind. Dagegen fürchteten sich unter den 18-bis 34-Jährigen lediglich 17% der West- und 25% der Ostdeutschen.

## **4. Aktuelle strafrechtliche Rahmenbedingungen**

### **4.1 Strafrahmen allgemein und für ausgewählte Delikte (einschließlich Strafschärfungen bei Rückfall etc.)**

Die Strafrahmen des deutschen StGB sind im Allgemeinen sehr weit und reichen z. B. beim einfachen Diebstahl von der Geldstrafe bis zu 5 Jahren Freiheitsstrafe, beim Diebstahl unter erschwerenden Umständen von drei Monaten (beim Wohnungseinbruch von 6 Monaten) bis zu 10 Jahre Freiheitsstrafe. Die Sanktionspraxis orientiert sich allerdings traditionell am unteren Strafrahmen, so dass generell Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren, die nicht zur Bewährung ausgesetzt werden können, die Ausnahme bleiben. Das Mindestmaß der zeitigen Freiheitsstrafe beträgt einen Monat, das Höchstmaß 15 Jahre (vgl. § 38 StGB) und ist damit im internationalen Vergleich eher niedrig (vgl. *Dünkel*

---

71 *Reuband* 1999a, S. 16 ff.

72 Vgl. hierzu *Schwind* 2009, S. 362 ff.; *Hannuschka* 2009.

73 Vgl. im einzelnen *Statistisches Bundesamt* 2006, S. 534 ff., der Bericht stützt sich auf Daten aus dem SOEP 1994-2004 sowie den *European Social Survey* 2004/2005.

2010, § 38 Rn. 43 ff.). Für Mord obligatorisch und für einige Tötungsdelikte fakultativ wird lebenslange Freiheitsstrafe angedroht, die eine mindestens 15-jährige Vollzugsdauer bedeutet (vgl. § 57a StGB). Die tatsächliche durchschnittliche Verbüßungsdauer liegt bei ca. 17 Jahren.<sup>74</sup> Mit der Strafrechtsreform von 1969 hat der Gesetzgeber die kurze Freiheitsstrafen von unter 6 Monaten zur absoluten Ausnahme gemacht und mit der Einführung von § 47 StGB einen besonderen Begründungszwang für ihre Verhängung und Vollstreckung geschaffen. Tatsächlich hat die Reform dazu beigetragen, dass die Geldstrafe die kurze Freiheitsstrafe weitgehend verdrängt hat, allerdings vor allem im Bereich bis zu 3 Monaten, weil 2006 94% aller Geldstrafen im Bereich bis zu 90 Tagessätzen lagen.<sup>75</sup>

Dennoch kann die Reform als weitgehender Erfolg gewertet werden. Im Bereich der Freiheitsstrafe bis einschließlich 6 Monate oder alternativ der Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen betrafen die Geldstrafe 2006 92,5% aller gerichtlich verhängten Sanktionen, die ausgesetzte Freiheitsstrafe 5,6% und die unbedingte Freiheitsstrafe 1,9%. Im Bereich von mehr als 6 Monaten bis zu einem Jahr (d. h. entsprechend 181-360 Tagessätzen Geldstrafe) dominieren dagegen die zur Bewährung ausgesetzte Freiheitsstrafe (74,8%) und die unbedingte Freiheitsstrafe (20,3%), während die Geldstrafe mit 4,9% hier keine Rolle mehr spielt (was noch deutlicher für den Bereich der Strafen zwischen einem und zwei Jahren gilt, vgl. *Tab. 24*).

Besondere Strafschärfungen für Rückfalltäter gibt es formell seit 1986 nicht mehr (§ 48 StGB a. F. hatte eine Mindeststrafe von 6 Monaten Freiheitsstrafe vorgesehen). Allerdings ist im Rahmen der allgemeinen Strafzumessungsregel des § 46 StGB auch das Vorleben des Verurteilten zu würdigen, so dass Vorstrafen zu einer Strafschärfung führen können. Ferner gibt es in einzelnen Vorschriften des Besonderen Teils des StGB eine Rückfallschärfung im Einzelfall, wenn man die Qualifikationsmerkmale der gewerbsmäßigen Begehungsweise in diesem Sinn interpretiert (vgl. z. B. § 263 Abs. 5 bzgl. des Betrugs oder § 243 Nr. 3 bzgl. des Diebstahls). Als gravierender im Hinblick auf die Straflänge dürfte sich eine Änderung der Rechtsprechung im Jahr 1994 im Hinblick auf die Konstruktion des Fortsetzungszusammenhangs bei wiederholten bzw. Serientätern ausgewirkt haben (vgl. die grundlegende Entscheidung des Großen Senats des BGH in BGHSt GS 40, S. 138 ff.). Nach der bis dahin gültigen Rspr. wurden Serientaten als eine Tat gewertet und dementsprechend milder sanktioniert als die nunmehr notwendigerweise gebildeten Gesamtstrafen (gem. § 54 StGB)

---

74 Vgl. *Dessecker* 2008; *Dünkel* 2010, § 57a, Rn. 57 und unten 4.5.

75 Vgl. *Heinz* 2008, 2.2; *Dünkel* 2009b, S. 25 f. (bezogen auf die alten Bundesländer). Im Hinblick auf die Verhängung von Freiheitsstrafen insgesamt bleibt einschränkend zu bemerken, dass nach wie vor ein knappes Drittel aller Freiheitsstrafen den Bereich unter 6 Monaten betrifft (vgl. *Tab. 15*), d. h. trotz des „Siegzugs“ der Geldstrafe immer noch ein beachtlicher Anwendungsbedarf zu bestehen scheint.

aus ggf. zahlreichen Einzelakten. Allerdings hat sich die Praxis durch andere Konstruktionen der „natürlichen Handlungseinheit“ offensichtlich Auswege geschaffen, um eine ausufernde, dem Gerechtigkeitsdenken zuwiderlaufende Strafzumessung zu vermeiden.<sup>76</sup> Im Übrigen gibt es zu den konkreten Auswirkungen der geänderten Rspr. noch keine empirischen Untersuchungen.

### Beispiele für Strafraumen nach dem StGB

<b>Delikt</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>
Einfacher Diebstahl, § 242	GS oder FS	5 Jahre FS
Diebstahl in einem besonders schweren Fall, §§ 242, 243	3 Mon. FS	10 Jahre FS
Diebstahl mit Waffen, Wohnungseinbruchsdiebstahl, § 244	6 Mon. FS	10 Jahre FS
Raub, § 249	1 Jahr FS	15 Jahre FS
Schwerer Raub, § 250, Waffe oder gefährliches Werkzeug mitgeführt	3 Jahre FS	15 Jahre FS
Schwerer Raub, § 250, Waffe oder gefährliches Werkzeug verwendet	5 Jahre FS	15 Jahre FS
Betrug, § 263 I	GS oder FS	5 Jahre FS
Betrug, Besonders schwerer Fall, § 263 III	6 Mon. FS	10 Jahre FS
Geldwäsche, § 261 I	3 Mon. FS	5 Jahre FS
Geldwäsche, Besonders schwerer Fall, § 261 IV	6 Mon. FS	10 Jahre FS
Einfache Körperverletzung, § 223	GS oder FS	5 Jahre FS
Gefährliche Körperverletzung, § 224 (mit Waffe, hinterlistiger Überfall, gemeinschaftlich o. ä.)	6 Mon. FS	10 Jahre FS

<sup>76</sup> Vgl. i. E. *Fischer* 2008, Vor § 52, Rn. 48 ff. m. w. N.

<b>Delikt</b>	<b>Minimum</b>	<b>Maximum</b>
Schwere Körperverletzung, § 225 (Verlust von Auge, Gliedmaßen, dauerhafte Behinderung o.ä.)	1 Jahr FS	10 Jahre FS
Vorsätzliche Tötung, § 212	5 Jahre FS	15 Jahre FS
Mord, § 211	Lebenslange FS	Lebenslange FS <sup>77</sup>
Sexueller Missbrauch von Kindern, § 176 I	6 Mon. FS	10 Jahre FS
Sexueller Missbrauch von Kindern, schwere und besonders schwere Fälle, §§ 176 III, 176a	1 Jahr bzw. 2 Jahre FS	10 Jahre bzw. 15 Jahre FS
Vergewaltigung, sexuelle Nötigung, § 177 I	1 Jahr FS	15 Jahre FS
Vergewaltigung, sexuelle Nötigung, besonders schwerer Fall, § 177 II (Vollzug des Beischlafs)	2 Jahre FS	15 Jahre FS

Erläuterung: GS = Geldstrafe; FS = Freiheitsstrafe; Mon. = Monate.

Im Jugendstrafrecht gelten die allgemeinen Strafrahmen des Erwachsenenstrafrechts *nicht* (vgl. § 18 Abs. 1 S. 3 JGG), wenngleich die in den Strafrahmen des StGB zum Ausdruck gelangende Gewichtung durch die Berücksichtigung des Schuldaspekts mittelbar auch im Jugendstrafrecht von Bedeutung ist.<sup>78</sup> Bei 14– bis unter 18-jährigen Jugendlichen kann Jugendstrafe von 6 Monaten bis zu 5, in besonders schweren Fällen bis zu 10 Jahren, bei 18- bis unter 21-jährigen Heranwachsenden generell von 6 Monaten bis zu 10 Jahren verhängt werden. Auch hier orientiert sich die Anwendungspraxis eher am unteren Bereich. Jugendstrafen von mehr als zwei Jahren machen weniger als 1% aller Sanktionen i. w. S. aus.<sup>79</sup>

77 Eine längere Verbüßung als 15 Jahre ergibt sich bei einer Annahme der „besonderen Schwere der Schuld“, vgl. § 57a StGB.

78 Vgl. z. B. BGH StV 1986, S. 304; 1989, S. 545; zusammenfassend m. w. N. Diemer/Schoreit/Sonnen-Sonnen 2008, § 18 Rn. 11 f.

79 Vgl. Heinz 2008, Schaubild 55 bzgl. Verurteilungen nach JGG (zum entsprechenden Sachverhalt im Erwachsenenstrafrecht vgl. Schaubild 17) und Abb. 23.

## 4.2 Entwicklung der Verurteilungspraxis nach ausgewählten Delikten (Raubdelikte, vorsätzliche Tötung/Mord, qualifizierter Diebstahl, Körperverletzungs-, Sexual- und Betäubungsmitteldelikte)

Zur Sanktionspraxis in Deutschland lagen bis 2006 umfassende statistische Angaben nur für die alten Bundesländer vor, d. h. wir wissen über die neuen Bundesländer (das Gebiet der früheren DDR) nur wenig. Seit 2007 erfasst die Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes das gesamte Bundesgebiet, Aussagen zur Entwicklung im Längsschnitt sind jedoch für die östlichen Bundesländer noch immer kaum möglich. Lediglich aufgrund von Einzelstudien wie diejenigen von *Diinkel/Scheel/Schäpler* (2003) zur Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht in Mecklenburg-Vorpommern kann angenommen werden, dass es Besonderheiten gibt. In den 1990er Jahren gab es angesichts der stark ansteigenden Gefangenenrate Vermutungen, dass in den ostdeutschen Bundesländern härter gestraft würde. Ob die Gerichte im Osten in vergleichbaren Fällen tatsächlich häufiger Freiheitsstrafe verhängen, muss allerdings angesichts der besonders ausgeprägten Gewaltkriminalität bezweifelt werden. Zudem zeigt sich, dass die erhöhte Belastung auf der Ebene der polizeilichen Registrierung praktisch durchweg durch eine vermehrte Einstellung der Verfahren kompensiert wird, so dass auf der gerichtlichen Ebene die Mehrbelastung in den neuen Bundesländern weitgehend verschwindet (vgl. zum Jugendstrafrecht *Kröplin* 2002; *Diinkel* 2010a; insgesamt *Heinz* 2008; 2009). Anhand der Strafverfolgungsstatistiken 2007 und 2008, die trotz der Einbeziehung der östlichen Bundesländer eine gegenüber den Vorjahren nahezu gleich bleibende Sanktionspraxis (vgl. *Tab. 15* bis 22) aufweisen, ergeben sich jedenfalls keine Hinweise auf eine erheblich abweichende Strafzumessungspraxis in den neuen Bundesländern.

Betrachtet man die Verurteilungspraxis im Erwachsenenstrafrecht der alten Bundesländer insgesamt, so ist der Anteil der zu Freiheitsstrafe Verurteilten im Zeitraum der 1980er Jahre bei gewissen Schwankungen stabil geblieben (zwischen 17% und 19%, vgl. *Tab. 15*). Ebenfalls konstant (bei zwei Drittel) blieb der Anteil von zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafen im Zeitraum 1980-2006. Der Zuwachs von unbedingten Freiheitsstrafen und damit der Gefängnispopulation seit Ende der 1980er Jahre beruht daher vor allem auf der tatsächlichen Zunahme der Verurteilungen zu Freiheitsstrafe um ca. 27.000 pro Jahr im Vergleich von 1990 mit 2004. 2006 ist die Zahl von Freiheitsstrafen um ca. 4.000 gegenüber 2004 gesunken. Die gesamtdeutschen Daten für 2007 und 2008 zeigen, dass die Verhältnisse weiterhin stabil bleiben: Die Verurteiltenzahl nach allgemeinem Strafrecht ist leicht abgesunken, die Zahl der verhängten Freiheitsstrafen zwischen 2007 und 2008 ist um ca. 1.500 gesunken (bei unverändert hoher Aussetzungsrate, vgl. im einzelnen *Tab. 15*).



Für den Zeitraum bis 2004 stellt sich die Frage, ob der Belegungsanstieg u. U. auch auf eine verschärfte Sanktionspraxis der Gerichte durch die Verhängung durchschnittlich längerer Freiheitsstrafen zurückgeht. Dies könnte man bei einem Blick auf *Tab. 15* vermuten: Bezogen auf alle Delikte ist der Anteil von Freiheitsstrafen nach allgemeinem Strafrecht von unter 6 Monaten zurückgegangen (von 50% 1975 auf knapp 33% im Jahr 2008), derjenige von Freiheitsstrafen von einem bis zu zwei und derjenige von Freiheitsstrafen von mehr als zwei bis zu 5 Jahren dagegen angestiegen. In den 1980er Jahren wurde diese Veränderung mit der Ausweitung der Strafaussetzung zur Bewährung bei Freiheitsstrafen von mehr als einem bis zu zwei Jahren aufgefangen (die Aussetzungsrate stieg von 10% im Jahr 1975 auf 54% 1990 und 72% im Jahr 2008, vgl. *Abb. 22* und *Tab. 15*). Ein differenzierteres Bild der Wandlungen der Sanktionspraxis erhält man bei einem Blick auf die deliktsspezifische Entwicklung (s. u. 4.3). Die Zahl der Verurteilten und dabei auch derjenigen mit unbedingter Freiheitsstrafe ist im Bereich der Gewaltdelikte im Laufe der 1980er Jahre gesunken, im Laufe der 1990er Jahre dagegen deutlich gestiegen. Daraus – und nicht so sehr aus einem Anstieg der gerichtlich verhängten Straflänge (vgl. hierzu *Tab. 18* und *19*) – resultiert der Anstieg der Gefängnisbelegung. Im Hinblick auf eine Verlängerung der tatsächlichen Haftdauer könnte zusätzlich auch eine restriktivere Entlassungspraxis gem. §§ 57, 57a StGB, 88 JGG eine Rolle gespielt haben (s. u.).

Allgemeine Daten zur Verurteilungspraxis einschließlich der Diversion (vgl. §§ 153 ff. StPO), die inzwischen mehr als die Hälfte aller anklagefähigen Delikte betrifft, finden sich im Konstanzer Inventar zum Sanktionenrecht (vgl. *Heinz* 2008; 2009). Daraus ergibt sich im Erwachsenenstrafrecht in den alten Bundesländern ein Anstieg der Diversionsrate von 34% im Jahr 1981 auf 53% im Jahr 2006, im Jugendstrafrecht im gleichen Zeitraum von 41% auf 68% (unter Einschluss der neuen Bundesländer auf 69%). Nimmt man die informellen und formellen Verfahrenserledigungen zusammen, so wird aus den Analysen von *Heinz* deutlich, dass auch insoweit der Anteil kurzer Freiheitsstrafen von bis zu 6 Monaten von knapp 6% auf 3% zurückging, derjenige von 6-12 Monaten von knapp 5% auf 4%, während derjenige von mehr als 12 Monaten bis zu 24 Monaten von 1% auf 1,5% stieg und derjenige von mehr als zwei Jahren konstant bei knapp 1% blieb (vgl. *Heinz* 2008, Schaubild 17).

Alle diese Daten sprechen nicht für die These der „neuen Straflust“, sondern für eine erstaunliche Konstanz der Sanktionspraxis von Staatsanwaltschaften und Gerichten (vgl. zum Jugendstrafrecht *Heinz* 2009). Die insgesamt lange Zeit relativ stabile, aber in den 1990er Jahren deutlich ansteigende Gefangenenrate könnte jedoch mit dem auch in anderen Ländern beschriebenen Phänomen der „bifurcation“ oder der „dualisation“ zu erklären sein: Einer Milderung der Sanktionspraxis bei gewaltlosen Eigentums- und Vermögensdelikten steht eine Verschärfung bei Gewalt- und Sexualdelikten, und möglicherweise auch bei Betäubungsmitteldelikten (vgl. hierzu auch unten 5.2) gegenüber, die insgesamt

die Gefangenenrate relativ stabil belässt, jedoch zu einer andersartigen Zusammensetzung der Vollzugspopulation führt. In der Tat kann man derartige Veränderungen der Insassenstruktur des Strafvollzugs in Deutschland – wie gezeigt – feststellen (vgl. oben *I.* und *Abb. 9*). Daher erscheint es notwendig, die Strafzumessungspraxis der Gerichte deliktsspezifisch zu betrachten. Dabei sind wir uns darüber im Klaren, dass valide Aussagen nur durch differenzierte Aktenanalysen möglich sind, wie sie beispielsweise von *Suhling* und *Schott* im Vergleich von Niedersachsen und Schleswig-Holstein vorgenommen wurden (vgl. *Suhling/Schott* 2001; *Schott u. a.* 2004 und unten).

### 4.3 Strafzumessungspraxis der Gerichte seit 1980 – deliktsspezifische Analyse

Die absolute Zahl der Verurteilten wegen (*vollendeten*) *Mordes* ebenso wegen *Totschlags* ist langfristig gesehen relativ konstant geblieben (vgl. *Tab. 16* und *17*), neuerdings im längsschnittlich vergleichbaren Zeitraum bis 2006 sogar rückläufig. Auch das Verhältnis von Verurteilung wegen *Mordes* einerseits und *Totschlags* andererseits ist weitgehend konstant geblieben, so dass die These einer Strafschärfung durch die häufigere Bejahung von Mordmerkmalen zu Lasten der Annahme lediglich eines *Totschlags* nicht belegt werden kann. 1980 erfolgten 168 Verurteilungen gem. § 211 StGB (*Mord*) und 383 wegen *Totschlags* (Verhältnis: 1 : 2,3), im Jahr 2003 betrug das Verhältnis 1 : 2,2, 2006 waren es 182 Verurteilungen wegen *Mordes* (davon 81 Versuchsfälle) gegenüber 297 Fällen des *Totschlags* (Verhältnis: 1 : 1,6).<sup>80</sup> In der erstmals gesamtdeutschen Statistik für 2007 bleibt das Verhältnis ähnlich – auf 229 *Mord*verurteilungen (davon 69 wegen *Versuchs*) kamen 337 *Totschlags*verurteilungen (1 : 1,6).

Beim *Totschlag* sind die absoluten jährlichen Verurteiltenzahlen bei Schwankungen zwischen ca. 330 und 470 relativ konstant geblieben, wenngleich auch hier die jüngsten Zahlen einen deutlichen Rückgang ergeben: Von 385 im Jahr 2003 auf 297 im Jahr 2006. Was die Länge verhängter Freiheitsstrafen anbelangt, so sind diejenigen bis zu drei Jahren stark rückläufig, diejenigen von 5-15 Jahren haben dagegen von 40% 1980 auf 56% im Jahr 2000 und 63% 2006 deutlich zugenommen. Dieser Trend gilt auch für die gesamtdeutschen Daten nach 2006 (2008: 59%). Im Gegenzug sind Freiheitsstrafen von 1-2 und 2-3 Jahren rückläufig (vgl. *Tab. 17*).

Betrachtet man die Verurteilungen wegen *vollendeten Mordes* nur für den Zeitraum seit 1990 (erst seit 1990 ist die Differenzierung nach *vollendeten* und *versuchten Mord*fällen statistisch ausgewiesen), so gibt es einen (vorübergehen-

---

80 1990 lag das Verhältnis bei 159 : 332, d. h. bei 1 : 2,1; im Jahr 2000 betrug das Verhältnis 1 : 1,4. Der etwas höhere Anteil von *Mord*fällen 2006 dürfte damit ebenso wie derjenige von 2003 zufälliger Art sein; eigene Berechnungen nach *Strafverfolgungsstatistik* 1990-2007.

den) Anstieg, der sich – da in diesem Bereich fast ausschließlich unbedingte Freiheitsstrafen verhängt werden – auch direkt auf die Gefängnisbelegung auswirkt. Zu beachten ist zunächst, dass beim vollendeten Mord grundsätzlich nur die lebenslange Freiheitsstrafe vorgesehen ist. Die in den 1970er und 1980er Jahren auch in der Justiz verbreitete Kritik an der lebenslangen Freiheitsstrafe und insbesondere ihrer obligatorischen Androhung bei Mord hatte (abgesehen von Umgehungsstrategien durch die restriktive Auslegung von Mordmerkmalen) über die häufige Annahme strafmildernder Gesichtspunkte dazu geführt, dass noch im Jahr 1990 lediglich etwa die Hälfte der verhängten Strafen tatsächlich die lebenslange Freiheitsstrafe betrafen (51,4%). Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich dieser Anteil deutlich erhöht, 2004 lauteten 80% der wegen vollendeten Mordes ergangenen Urteile auf „lebenslänglich“ (2006 immer noch 70%, 2008 hat sich – für ganz Deutschland – der Wert wieder auf über 77% gesteigert). Hinzu kommt, dass sich die durchschnittliche Länge von Freiheitsstrafen erhöht hat, indem vermehrt die lebenslange anstatt der zeitigen Freiheitsstrafe von 5-10 bzw. 10-15 Jahren verhängt wurde – ein Trend, der auch in der „gesamtdeutschen Betrachtungsweise“ für 2007 und 2008 erhalten bleibt. (vgl. *Tab. 16*). Diese insgesamt weniger ausgeprägte Zurückhaltung der Justiz bei der lebenslangen Freiheitsstrafe um die Jahrtausendwende hat dazu beigetragen, dass die Zahl der „Lebenslänglichen“ im Strafvollzug von durchschnittlich ca. 1.000 bis Mitte der 1980er Jahre auf 1.985 im Jahr 2008 angestiegen ist (vgl. *Tab. 5*).

Dem entspricht die aus empirischen Studien entnehmbare Tendenz einer abnehmenden Neigung der Sachverständigen, bei Tötungsdelikten eine „Dekulpation“ gem. § 21 StGB anzunehmen. So wurden bezogen auf 274 Verfahrensakten aus Bayern und Nordrhein-Westfalen des Jahres 1993 nur noch in 46% der Fälle strafmildernde Umstände i. S. d. § 21 StGB angenommen (vgl. *Schmidt/Scholz* 2000, S. 414 ff.), während einer Studie von *Verrel* zufolge (1994, S. 272 ff.; 1995) bezogen auf die 1980er Jahre mit 64% deutlich häufiger Dekulpationen bejaht wurden. Die Bejahung voller Schuldfähigkeit nahm dementsprechend zu (40% vs. 27%). Dieser Befund macht die beschriebene Tendenz, bei vollendetem Mord häufiger als früher die lebenslange Freiheitsstrafe zu verhängen, plausibel. In der Untersuchung von *Sessar* lag die Relation von Mord zu Totschlag bei der Anklageerhebung bei 56% : 44%, auf der Ebene der Verurteilung kehrte sich das Verhältnis auf 40% : 60% um (vgl. *Sessar* 1980, S. 198 ff.; 1981). In der Untersuchung von *Weiher* (1989, S. 380 f.) war der „Schwund“ verurteilter Morddelinquenten gegenüber nur wegen Totschlags Verurteilten von 58% : 42% auf 20% : 80% sogar noch extremer. Damit wird bei einer Gesamtbetrachtung die obligatorische Anordnung der lebenslangen Freiheitsstrafe in der Praxis auch bei vollendeten Tötungsdelikten zur Ausnahmesanktion. Eine aktuelle Studie am Lehrstuhl für Kriminologie zur Tötungsdelinquenz in Mecklenburg-Vorpommern ergab vergleichbare „Schwundquoten“ bei den Tötungsdelikten, die „Dramatisierungstendenzen“ allenfalls auf der

Ebene der Staatsanwaltschaft andeuten (mit dem Ziel, leichter einen Haftbefehl zu erreichen, hier gem. § 112 Abs. 3 StPO), während in den nachfolgenden Verfahrensstadien die schon seit *Sessar* (1981) bekannten „Entdramatisierungstendenzen“ einsetzten mit dem Ergebnis, dass nur ein Drittel (vollendete Delikte) bis ein Fünftel (versuchte Delikte) der polizeilichen Tötungskriminalität auch gerichtlich als Tötungsdelinquenz bewertet wurde (vgl. *Hess* 2010).

Bei den *Raubdelikten* lässt sich im Zeitraum 1975-2004 zwar nahezu eine Verdoppelung der absoluten Verurteiltenzahlen erkennen, jedoch sind die Zahlen für 2005 und 2006 rückläufig (vgl. *Tab. 18*). Im Gefolge der Kritik an dem zu hohen Mindeststrafrahmen (früher durchweg 5 Jahre Freiheitsstrafe bei allen schweren Raubdelikten) und der teilweisen Absenkung der Strafrahmen durch das 6. Strafrechtsreformgesetz (StRG) 1998 sind die Freiheitsstrafen von 5-10 Jahren leicht rückläufig, während diejenigen zwischen einem und zwei Jahren zunahmen. Die Strafaussetzungsquote hat beständig zugenommen und lag 2008 bei gut 46%. Insgesamt hat sich in diesem Deliktsbereich daher eine *Milderung der Strafzumessungspraxis* ergeben.<sup>81</sup>

Anders ist die Situation bei der *gefährlichen Körperverletzung*, d. h. der Körperverletzung unter Einsatz von Waffen, von mehreren gemeinschaftlich u. ä. Die absoluten Verurteilungszahlen haben sich 1975-2006 etwa verdoppelt (vgl. *Tab. 19*). Dieses Delikt war nach Ansicht des Gesetzgebers in der Strafdrohung zu milde und in der Tat wurden in der Regel Geldstrafen verhängt (1975 waren z. B. nur knapp 29% der gerichtlich verhängten Sanktionen Freiheitsstrafen, davon 63% zur Bewährung, vgl. *Tab. 19*). Durch das 6. StRG vom April 1998 wurde der frühere Strafrahmen von 3 Monaten bis 5 Jahre verdoppelt (auf 6 Monate bis zu 10 Jahre). Im Gefolge verdoppelte sich in der Strafzumessungspraxis der Anteil von Freiheitsstrafen von 37% im Jahr 1995 auf 74% im Jahr 2006 und knapp 76% 2008. Zwar werden mehr als 80% der Freiheitsstrafen in diesem Deliktsbereich zur Bewährung ausgesetzt (2008: 83%), jedoch bleibt die Zunahme unbedingter Freiheitsstrafen nach absoluten Zahlen beachtlich und wirkt sich auch auf die Strafvollzugspopulation erkennbar aus (vgl. oben *I.* und *Abb. 9*). Im Übrigen hat sich bei den längeren Freiheitsstrafen (mehr als zwei Jahre) kaum etwas verändert. Der leichte Anstieg von Freiheitsstrafen zwischen einem und zwei Jahren wurde durch eine vermehrte Strafaussetzung zur Bewährung (von 11% 1975 auf gut 67% 2008) „aufgefangen“, hat sich also nur begrenzt auf die Haftbelegung ausgewirkt. Fraglich, ist wie die Situation in den ostdeutschen Ländern zu bewerten ist. Bislang belegte die Strafvollzugsstatistik eindrucksvoll den überhöhten Anteil von Gewaltdelinquenten (vgl. *Abb. 8* und *9*) dort. In der Strafverfolgungsstatistik für 2007 und 2008 sind ca. 17.700 Verurteilungen wegen gefährlicher Körperverletzungen

---

81 Als alternative Interpretation ist allerdings auch denkbar, dass durchschnittlich weniger schwere Raubdelikte zur Anklage gelangen, die mit weniger und weniger langen Freiheitsstrafen sanktioniert werden.

ausgewiesen gegenüber ca. 14.000 im Jahr 2006. Unterstellt man gleich bleibende Verhältnisse im Westen, hätten die neuen Bundesländer mit ca. 3.700, d. h. immerhin ca. 20% der Verurteilungen beigetragen. Gleichwohl ist die Verurteilungspraxis ausweislich der Verteilung der Strafen nach ihrer Länge nahezu identisch geblieben. Es spricht daher viel dafür, dass sich die Verurteilungspraxis in den neuen Bundesländern auch in diesem Deliktsbereich nicht wesentlich vom Bundesdurchschnitt unterscheidet.

Bei der *sexuellen Nötigung/Vergewaltigung* hat sich bei relativ stabilen Verurteiltenzahlen<sup>82</sup> der Anteil von sehr langen Freiheitsstrafen (5-10 Jahre) 2008 gegenüber 1980 von 4,5% auf 9,3% deutlich erhöht. Ansonsten hat sich der Anteil von Freiheitsstrafen zwischen einem und zwei Jahren erhöht (im Austausch mit Freiheitsstrafen von unter einem Jahr), was aber – ebenso wie bei der gefährlichen Körperverletzung – durch eine vermehrte Strafaussetzung zur Bewährung „kompensiert“ wurde (in den letzten Jahren jeweils über 90% Strafaussetzungen, vgl. *Tab. 20*).<sup>83</sup> Auf die Strafvollzugsbelegung kann sich diese „Verschärfung“ daher nur indirekt über Widerrufszahlen, die erfahrungsgemäß aber nur bei etwa einem Drittel liegen, ausgewirkt haben. Im Übrigen sind die einschlägigen Rückfallquoten bei diesen und anderen Sexualdelikten ausgesprochen gering.<sup>84</sup>

Ein ähnliches Muster der Strafzumessungspraxis wird bei dem Delikt des *sexuellen Missbrauchs von Kindern* erkennbar. Von einer deutlichen Verschärfung der Sanktionspraxis kann man auch hier nicht ausgehen, wenngleich sich die Anteile der Freiheitsstrafen von 74% auf knapp 90% erhöht haben, darunter vor allem diejenigen von mehr als einem Jahr bis zu zwei Jahren (die allerdings zu 92% zur Bewährung ausgesetzt werden), während längere Freiheitsstrafen als 5 Jahre die absolute Ausnahme geblieben sind (vgl. *Tab. 21*). 2008 wurden 82% der Freiheitsstrafen zur Bewährung ausgesetzt, so dass es auch hier vor allem die Bewährungshilfe und nicht der Strafvollzug ist, die sich mit dieser Tätergruppe zu befassen hat.

Im Hinblick auf *Drogendelikte* ist seit Jahren eine erhebliche Zunahme von Verurteilten bzw. Verurteilten zu Freiheitsstrafe zu verzeichnen. Die Zahl der jährlich Verurteilten hat sich in den alten Bundesländern im Zeitraum 1980-2006 mehr als vervierfacht, die Zahl von Freiheitsstrafen mehr als verdoppelt

---

82 In den Jahren 2000-2005 waren die Zahlen mit ca. 1.500 bis 1.658 (2003) gegenüber den Vorjahren um 200-300 erhöht (was u. U. mit einem gestiegenen Anzeigeverhalten zusammenhängen kann), 2006 sank die Zahl aber wieder, vgl. *Tab. 20*.

83 Die Zunahme von Freiheitsstrafen von einem bis zu zwei Jahren erstaunt um so mehr, als die Mindeststrafe ein Jahr und im Falle des vollzogenen Beischlafs zwei Jahre beträgt, vgl. § 177 Abs. 1 und 2 StGB. Bei bestimmten besonders schweren Fällen (§ 177 Abs. 3 und 4 StGB wurde sogar eine Mindeststrafe von drei bzw. 5 Jahren eingeführt.

84 Vgl. *Elz 2002; Dünkel 2010*, § 57a Rn. 15 m. w. N.

(vgl. *Tab. 22*). Zugleich hat sich damit der prozentuale Anteil von Freiheitsstrafen an den Verurteilungen verringert. Im Jahr 2008 wurde beim Anteil der Freiheitsstrafen an allen ausgerichteten Sanktionen mit ca. 34% ein historischer Tiefststand erreicht – 1990 waren es noch knapp 51%, 1980 sogar 68%. In Anbetracht der Tatsache, dass sich die Verurteiltenzahlen in Deutschland zwischen 2007 und 2008 allein um ca. 5.000 erhöht haben, die absolute Zahl der Freiheitsstrafen aber sogar etwas sank, kann man annehmen, dass der aktuelle Zuwachs insgesamt eher im Bagatellbereich liegt.

Von den verhängten Freiheitsstrafen wurden 2008 knapp 64% zur Bewährung ausgesetzt, auch hier tendieren die Richter zu etwas mehr Milde, wobei ein Anteil von 60% und mehr ohnehin seit den 1990er Jahren die Regel ist. Eine Verschärfung der richterlichen Strafzumessungspraxis ist allenfalls im Bereich der Freiheitsstrafen von einem Jahr bis zu drei Jahren erkennbar, während Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr rückläufig sind. Auch hier wird diese marginale „Verschärfungstendenz“ großenteils durch die vermehrte Aussetzung von Freiheitsstrafen zwischen einem und zwei Jahren (2008: ca. 80%) „kompensiert“. Bei den Freiheitsstrafen von mehr als drei Jahren sind die Anteile gleich bleibend gering. Allerdings haben wir in *Tab. 22* nur die Gesamtdaten aller Drogendelikte, d. h. der einfachen Fälle des Besitzes und der Verbrechenstatbestände des Handels etc. zusammengefasst betrachtet. In diesem Bereich ist eine besonders vorsichtige Interpretation insofern angezeigt, als Drogendelikte „Kontrolldelikte“ sind, deren polizeiliche Registrierung von der polizeilichen Verfolgungsintensität und -strategie abhängig ist. Dies wird an den absoluten Verurteiltenzahlen deutlich, die sich – wie erwähnt – in den alten Bundesländern von knapp 10.000 1980 auf ca. 43.000 im Jahr 2006 mehr als vervierfacht hat. Der Anstieg der Belegung im Strafvollzug geht damit nicht auf die Verhängung längerer Freiheitsstrafen bei Drogentätern zurück, sondern auf die absolute Zunahme von Verurteilten. Der deutliche absolute Zuwachs von (unbedingten) Freiheitsstrafen, den auch die oben erwähnte großzügige Aussetzungspraxis nicht vollständig kompensieren konnte, erklärt die gestiegenen Anteile von Drogentätern an der Strafvollzugspopulation (vgl. bereits oben *I.* und *Abb. 9*). Dass es sich hierbei eher um leichtere Fälle handeln muss, wurde anhand der aus *Abb. 9* ersichtlichen Zahlen für Inhaftierte wegen einfachen Drogendelikten (§ 29 Abs. 1 BtMG) deutlich, deren Anteil an der Strafvollzugspopulation sich seit 1980 verdoppelt hat und die inzwischen (2008) 44% der inhaftierten Drogentäter ausmachen (s. o. *I.*).

#### **4.4 Zur Praxis der bedingten Entlassung**

Es gibt keine validen Daten zur Strafrestauszugspraxis in Deutschland, da die Strafvollzugsstatistik keine oder nur unzureichende Angaben vorsieht. Daher ist man in Deutschland derzeit auf Einzelstudien angewiesen, die wenigstens ei-

nige Anhaltspunkte vermitteln.<sup>85</sup> Allerdings fehlt es weitgehend an neueren Studien.

Die deutsche Strafvollzugsstatistik weist einen über die Jahrzehnte relativ konstanten Anteil von ca. 30% vorzeitigen Entlassungen (gem. §§ 57, 57a StGB, 88 JGG und im Wege der Gnade) an den insgesamt jährlich Entlassenen aus (vgl. hierzu auch *Cornel* 2002, S. 430 ff.). Diese Zahlen besagen allerdings nichts in Anbetracht der zeitweise über 40.000 Entlassungen nach Verbüßung einer Ersatzfreiheitsstrafe, bei der eine vorzeitige Entlassung rechtlich<sup>86</sup> und faktisch nicht in Betracht kommt. Rechnet man diese Fälle nicht aussetzungsfähiger Strafen heraus, so dürfte der Anteil vorzeitiger Entlassungen bei ca. 60% liegen. Anhand empirischer Einzeluntersuchungen z. B. in Schleswig-Holstein und Berlin kann man davon ausgehen, dass bei längeren Freiheitsstrafen als ein Jahr ca. zwei Drittel der Gefangenen in den 1970er und 1980er Jahren bedingt entlassen wurden. Mit zunehmender Straflänge wächst die Chance, irgendwann doch noch einen Straffest ausgesetzt zu bekommen (vgl. *Dünkel* 1992). In der Untersuchung bzgl. Schleswig-Holsteins wurden 63% der erwachsenen Männer und 94% im Frauenvollzug, im Berliner Frauenvollzug 61% der Gefangenen mit mehr als einem Jahr Freiheitsstrafe vorzeitig entlassen.<sup>87</sup> Diese Zahlen deuten bereits die nicht nur in föderalen Staaten erheblichen regionalen Disparitäten im Vergleich einzelner Bundesländer, aber auch Anstalten an.

1998 wurden die Voraussetzungen der bedingten Entlassung im Gesetz teilweise neu gefasst. Obwohl der Gesetzgeber damit die Voraussetzungen nicht verschärfen wollte, sondern mit klarstellenden Formulierungen<sup>88</sup> dem Eindruck vorbeugen wollte, Straftäter würden leichtfertig und mit einem nicht vertretbaren Risiko für die Bevölkerung vorzeitig entlassen, war vermutet worden, dass die Praxis nunmehr restriktiver verfahren werde. Eine Erhebung der monatlich erhobenen Daten der Strafvollzugsstatistik für den Zeitraum vor und nach der Gesetzesänderung im Jahr 1998 durch *Cornel* hat jedoch insgesamt keine wesentlichen Veränderungen der Aussetzungspraxis in Deutschland ergeben,<sup>89</sup>

---

85 Vgl. *Dünkel* 1992; 2010, § 57 Rn. 104 m. w. N.

86 Nach h. M., vgl. *Dünkel* 2010, § 57 Rn. 4 m. w. N.

87 Vgl. *Dünkel* 1992, S. 287, 418; ähnlich *Laule* (2009, S. 150 ff, 154) für den Baden-Württembergischen Langstrafenvollzug: 75% bedingte Entlassungen im Jahr 2001, bei erwachsenen Männern: 66%, im Frauenvollzug 88%.

88 So wurde in § 57 Abs. 1 StGB besonders hervorgehoben, dass die Aussetzung „unter Berücksichtigung der Sicherheitsinteressen der Allgemeinheit“ verantwortlich sein muss, vgl. i. E. *Dünkel* 2010, § 57, Rn. 14 ff.

89 Vgl. *Cornel* 2002, 430 ff; anders im Maßregelvollzug mit einer deutlich restriktiveren Entlassungspraxis, vgl. *Dessecker* 2005, S. 26; 2008, S. 35, 88, wonach allein im Zeitraum 2002-2006 die durchschnittliche Verweildauer der aus der Maßregel des § 63 StGB Entlassenen von 5,4 auf 7,1 Jahre (Median von 4,5 auf 5,9 Jahre) anstieg.

wenngleich nicht auszuschließen ist, dass insbesondere bei bestimmten (quantitativ weniger bedeutsamen) Tätergruppen wie Gewalt- oder Sexualtätern die Praxis restriktiver geworden ist (z. B. durch spätere vorzeitige Entlassungen nach vier Fünftel anstatt zwei Drittel der Strafe etc.).<sup>90</sup> Hinweise auf eine restriktivere Entlassungspraxis finden sich jedoch im Vergleich verschiedener Studien aus unterschiedlichen Jahrgängen bzw. Jahrzehnten. So scheint zumindest in einigen Jugendanstalten die Aussetzungsrate rückläufig zu sein (vgl. *Röthel* 2007). In der Jugendanstalt Neustrelitz lag die Aussetzungsquote 1993 bei 51%, 1996 sogar bei 71% (vgl. *Lang* 2007, S. 145 ff.), 2007 jedoch nur noch bei 23%. Nach Angaben des Justizministeriums Mecklenburg-Vorpommern lagen die Aussetzungsquoten je nach Anstalt zwischen 16% und 58%, wobei die durchschnittlich zu verbüßende Strafe eine entscheidende Rolle zu spielen scheint, unter Umständen aber auch die Tatsache, ob eine Arbeit oder Ausbildung aufgenommen werden kann. Nach Angaben von *Suhling* und *Schott* ging die Quote vorzeitiger Entlassungen in Niedersachsen im Laufe der 1990er Jahre zurück, in Uelzen von 45% 1995 auf 30% 1999 (vgl. *Suhling/Schott* 2001, S. 70).

Insgesamt gibt es damit durchaus Indizien für eine restriktivere Entlassungspraxis in den letzten 15 Jahren, jedoch gilt es auch hier zu bedenken, dass dies u. U. Folge der veränderten Insassenstruktur und nicht einer restriktiveren Entscheidungspraxis seitens der Gerichte sein könnte. Denn mit dem zunehmenden Anteil von Gewalttätern ist der Anteil lockerungsberechtigter Gefangener zurückgegangen. Vollzugslockerungen sind die Grundlage einer für die bedingte Entlassung regelmäßig geforderten Erprobung. Fehlt diese, sehen sich die Vollstreckungsgerichte häufiger nicht in der Lage, einen Strafreis auszusetzen. Daher spricht vieles dafür, dass sich in der strengeren Entlassungspraxis weniger ein verändertes richterliches Entscheidungsverhalten als vielmehr eine restriktivere Lockerungspraxis seitens der Vollzugsadministration widerspiegelt (vgl. hierzu *Dünkel* 2009a).

## 4.5 Bedingte Entlassung bei lebenslanger Freiheitsstrafe

Eine restriktivere Entlassungspraxis auch bei lebenslangen Freiheitsstrafen könnte vor allem für die Jahre 1996-2008 vermutet werden: Allein seit 1996 nahm die stichtagsbezogene Zahl der Lebenslänglichen im Strafvollzug in den alten Bundesländern um 44% (+ 519 Gefangene) zu (vgl. *Tab. 2*). Befanden sich

---

90 So auch *Heinz* 2008, S. 116. In der Untersuchung von *Laule* in Baden-Württemberg ergab sich, dass von den Entscheidungen nach § 57 Abs. 1 StGB nur 72% tatsächlich zum Zwei-Drittelzeitpunkt, von den Entscheidungen nach § 57 Abs. 2 StGB sogar nur 55% zum Halbstrafenzeitpunkt erfolgten, vgl. *Laule* 2009, S. 156. Dies deutet auf erhebliche Probleme des „Übergangsmangements“ hin, indem die Entlassungsvorbereitung (u. a. mit Lockerungen), Antragstellung und Begutachtung häufiger zu spät erfolgt.



1980 in den alten Bundesländern noch 956 Gefangene im Vollzug der lebenslangen Freiheitsstrafe, so stieg diese Zahl bis 2008 auf 1.699. Allerdings gab es im Zeitraum 1996-2006 mit insgesamt 1.271 Verurteilungen zu „lebenslang“ 480 Verurteilte mehr als im Referenzzeitraum 1981-1991, der nach 15 Jahren ab 1996 grundsätzlich zur Entlassung gem. § 57a StGB in Betracht kam. Demgemäß beruht der Anstieg – jedenfalls in den alten Bundesländern – vor allem auf den vermehrten Verurteilungen zu lebenslanger Freiheitsstrafe in den letzten Jahren. Auch ist aus den Strafverfolgungsstatistiken nichts über den Anteil der Fälle mit besonders schwerer Schuld zu entnehmen, die u. U. zu verlängerten Inhaftierungszeiten und damit dem Anstieg der stichtagsbezogenen wegen lebenslanger Freiheitsstrafe Inhaftierten mit beigetragen haben.

*Weber* (1999, S. 57) hatte im Vergleich der Situation im Zeitraum 1982-89 mit derjenigen vor Einführung des § 57a StGB (1981) festgestellt, dass die durchschnittlichen Verbüßungszeiten bei Lebenslänglichen, die entlassen wurden, nur infolge einer quantitativ nach wie vor beachtlichen Gnadenpraxis etwas niedriger als vor 1981 waren (vgl. hierzu ausführlich *Dünkel* 2010, § 38 Rn. 34-36). Die Hälfte der nach § 57a Entlassenen verbüßte nicht mehr als 18 Jahre und 7 Monate (Median). Man kann annehmen, dass der Durchschnitt oder Median der Verbüßungsdauer nach wie vor bei 18- 20 Jahren liegt (s. u.).

Die nur lückenhaft vorhandenen statistischen Daten und der Mangel an verlaufsbezogenem Datenmaterial verdeutlichen die Defizite praxisbegleitender kriminologischer Forschung, die frühzeitig auf eine veränderte Entlassungspraxis, deren Ursachen und ggf. negative Auswirkungen aufmerksam machen kann. Immerhin führt die Kriminologische Zentralstelle (KrimZ) seit dem Jahr 2001 jährliche Erhebungen über alle Entlassungen aus lebenslanger Freiheitsstrafe durch (vgl. zuletzt *Dessecker* 2008). So wurden 2002-2006 jeweils zwischen 33 und 42 (2006: 41) „Lebenslängliche“ gem. § 57a StGB oder im Gnadenwege entlassen. 2006 endete in weiteren 20 Fällen die lebenslange Freiheitsstrafe aus anderen Gründen (n = 11 durch Auslieferung oder Landesverweis gem. § 456a StPO, 6 durch Tod, davon 3 durch Suizid). Bezogen auf die 2002-2006 entlassenen „Lebenslänglichen“ betrug die durchschnittliche Verweildauer 2002 17,0 Jahre, stieg bis 2005 auf 19,0 Jahre an und betrug 2006 erneut 17,0 Jahre (vgl. *Dessecker* 2008, S. 11 ff., 59). Diese Zahlen sind nicht mit der durchschnittlichen Verweildauer aller Lebenslänglichen gleichzusetzen, da sie sich nur auf die Entlassenen beziehen und einige zu lebenslanger Freiheitsstrafe Verurteilte auch erheblich länger als 20 Jahre einsitzen sowie ggf. sogar bis zum Lebensende im Vollzug verbleiben. Man wird jedenfalls aus diesen Zahlen nicht auf eine restriktivere, sondern wiederum eher auf eine (selbst bei Betrachtung des Zeitraums seit Anfang der 1980er Jahre) weitgehend unveränderte Entlassungspraxis schließen dürfen (vgl. hierzu auch *Dünkel* 2010, § 38 Rn. 29, 34-36).

## 5. Strafrechtsreformen in den letzten 25 Jahren

In Deutschland war die sog. Große Strafrechtsreform von 1969 bzw. 1975 von herausragender Bedeutung für das Sanktionensystem und die Sanktionspraxis. Das 1. Strafrechtsreformgesetz von 1969 brachte neben der Formulierung der Strafzumessungsgrundsätze die Einheitsfreiheitsstrafe und die Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Strafaussetzung zur Bewährung. Durch das 2. Strafrechtsreformgesetz von 1975 wurde die Geldstrafe auf das Tagessatzsystem umgestellt, daneben wurden die Verwarnung mit Strafvorbehalt (§ 59 StGB) und die Führungsaufsicht geschaffen. 1975 wurden ferner die grundlegenden strafprozessualen Möglichkeiten erweitert, vom strikten Legalitätsprinzip im Bereich der kleinen Kriminalität abzuweichen: Die Möglichkeiten der Staatsanwaltschaft mit oder ohne Auflagen das Strafverfahren einzustellen, wurden beträchtlich ausgebaut. Die als „informelle Sanktionen“ bzw. „Diversion“ bezeichneten Rechtsfolgen der § 153 ff. StPO beinhalten inzwischen auch das weite Feld der *Mediation*, die im deutschen Sprachgebrauch als Täter-Opfer-Ausgleich firmiert (vgl. § 153a I Nr. 1 und 5 StPO). Die Wiedergutmachung und der Täter-Opfer-Ausgleich können nach einer Reform aus dem Jahr 1994 auch auf gerichtlicher Ebene im Bereich der Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr zu einem Schuldspruch unter Absehen von Strafe, ansonsten zu einer Strafmilderung führen (vgl. § 46a StGB). 1999 wurde der Täter-Opfer-Ausgleich durch die gesetzliche Verankerung der Pflicht für Staatsanwaltschaft und Gericht, in jedem Stadium des Verfahrens auf einen Ausgleich zwischen Täter und Opfer hinzuwirken, weiter gestärkt (vgl. §§ 155a, 155b StPO). Im Bereich der Einstellungsmöglichkeiten haben jedoch quantitativ nur die Einstellung ohne Auflagen und die Einstellung mit Geldauflage Bedeutung erlangt. Reformbestrebungen der 1990er Jahre, die auf die Überbelegung im Strafvollzug reagieren und weitergehende Alternativen zur Freiheitsstrafe einführen sollten, sind bislang nicht umgesetzt worden. Die Strafrechtsreformen der jüngsten Zeit brachten neben dem Ausbau der Sicherungsverwahrung (vgl. zu den Auswirkungen bei der Strafvollzugspopulation bereits oben unter 1.) eine Stärkung des Institutes der Führungsaufsicht.

### 5.1 Verschärfungen des Strafrechts (Neukriminalisierungen, Erhöhung von Mindest- und Höchststrafen etc.), insbesondere bzgl. Gewalt- und Sexualstraftätern

Strafschärfungen gab es in den letzten 20 Jahren im Bereich des organisierten Verbrechens, insbesondere der Drogendelinquenz (siehe hierzu 5.2), sowie der Gewalt- und Sexualkriminalität.

Zunächst führte das Gesetz zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität (OrgKG) von 1992 zu Anhebungen der Strafraumen und Neukriminalisierungen

vor allem im Bereich der schweren Kriminalität. So wurde der Qualifikationstatbestand des schweren Bandendiebstahls (§ 244a StGB) mit einer Mindeststrafandrohung von einem Jahr Freiheitsstrafe geschaffen (die gewerbsmäßige Bandenhehlerei, § 260a StGB, wurde mit einer entsprechenden Strafandrohung versehen). Ferner wurden die Geldwäsche kriminalisiert (§ 261 StGB) und im Bereich der schweren Drogendelikte neue Qualifikationstatbestände geschaffen (§§ 29a, 30a BtMG) mit z. T. deutlich erhöhten Mindeststrafen (5 Jahre bei § 30a).

Das Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994 erhöhte den oberen Strafrahmen bei der einfachen Körperverletzung von 3 auf 5 Jahre und bei der gefährlichen Körperverletzung die Mindeststrafe auf 3 Monate Freiheitsstrafe oder 90 Tagessätze Geldstrafe. Das 6. StRG von 1998 brachte eine erneute Verschärfung, indem zum einen der Versuch der einfachen Körperverletzung kriminalisiert wurde (§ 223 Abs. 2 StGB; ebenso der Versuch der Freiheitsberaubung, § 239 Abs. 2 StGB), zum anderen der Strafrahmen der gefährlichen Körperverletzung (bisher 3 Monate bis 5 Jahre) auf 6 Monate bis 10 Jahre verdoppelt wurde. Auch bei der schweren Körperverletzung des § 226 StGB wurden die Höchststrafen und z. T. die Mindeststrafen deutlich erhöht (3 Jahre bei § 226 Abs. 2).

Das Sexualstrafrecht wurde nach einer Liberalisierungsphase Ende der 1960er Jahre verschiedentlich – zuletzt 2004 – und entsprechend einem allgemeinen europäischen Trend im Anschluss an die Ereignisse im sog. *Dutroux*-Fall in Belgien (vgl. zusammenfassend *Dünkel* 2005a) durch Neukriminalisierungen und Strafschärfungen verändert. Gesetze von 1992-1994 erweiterten die Vorschriften z. B. in Bezug auf Menschenhandel sowie die Geltung des § 176 (sexueller Missbrauch von Kindern) auch für Auslandstaten Deutscher („*Sextourismus*“) und erhöhten die Strafen im Zusammenhang mit Kinderpornographie. 1997 wurde ausdrücklich die Vergewaltigung in der Ehe unter Strafe gestellt. Zugleich wurden §§ 177, 178 (Vergewaltigung/sexuelle Nötigung) in einem einheitlichen Tatbestand neu gefasst mit erhöhten Strafrahmen bei bestimmten schweren Erscheinungsformen bis hin zur Androhung lebenslanger Freiheitsstrafe im Falle des Todes des Opfers. § 179 StGB erweiterte den Opferschutz im Hinblick auf den sexuellen Missbrauch widerstandsunfähiger Personen (Behindertenschutz).

Das Gesetz zur Bekämpfung der Sexualdelinquenz und anderer gefährlicher Straftaten vom Januar 1998 (Anhebung der Strafrahmen bei Sexualdelikten, Ausweitung der Sicherungsverwahrung) und das 6. Strafrechtsreformgesetz (StRG) vom April 1998 („Harmonisierung“ von Strafrahmen) führten über das Sexualstrafrecht hinaus in weiten Bereichen zu Strafschärfungen. So wurde beispielsweise der Wohnungseinbruchsdiebstahl zu einem selbständigen Qualifikationstatbestand mit einer Mindeststrafe von 6 Monaten (bisher 3 Monate Mindeststrafe) ausgebaut (vgl. § 244 Abs. 1 Nr. 3 StGB). Änderungen der letzten Jahre waren vor allem auf die Verschärfung strafrechtlicher Zugriffe gerichtet,

so etwa die Neukriminalisierung von bestimmten Phänomenen wie Graffiti-Sprayen (§ 303 Abs. 2 StGB, durch das 39. StÄndG 2005) und „Stalking“ („beharrliches Nachstellen“ nach § 238 StGB, durch das 40. StÄndG 2007).

Insgesamt haben sich diese Strafschärfungen – wie unter 4.2 gezeigt – nicht wesentlich ausgewirkt, sieht man einmal von der vermehrten Verhängung von Freiheitsstrafen, die zur Bewährung ausgesetzt werden, anstatt Geldstrafen bei der gefährlichen Körperverletzung ab, die indirekt über den Widerruf der Strafaussetzung die Gefangenenraten beeinflussen kann. Ferner sind die Sanktionen bei bestimmten schweren Sexualstraftaten (Vergewaltigung/sexuelle Nötigung) härter geworden, wobei offen ist, ob die angeklagten Taten im Durchschnitt schwerer wurden oder die Sanktionspraxis sich geändert hat. Letzteres ist vor dem Hintergrund der gesetzlichen Strafschärfungen im Sexualstrafrecht im Laufe der 1990er Jahre anzunehmen, auch hier jedoch nicht notwendigerweise i. S. härterer Strafzumessung, sondern vielmehr als Reaktion auf die veränderte Gesetzeslage.

## 5.2 Entwicklungen des Drogenstrafrechts und der Drogenpolitik

Das im Betäubungsmittelgesetz (BtMG) geregelte Drogenstrafrecht kriminalisiert den Besitz, Erwerb und Vertrieb illegaler Substanzen und Zubereitungen wie Heroin, Kokain, Cannabis und synthetische Produkte. Davon zu unterscheiden – jedoch ebenfalls bedeutsam – ist die Kriminalität zur Finanzierung und Beschaffung von illegalen Drogen, aber auch die Kriminalität unter dem Einfluss der legalen Droge Alkohol.<sup>91</sup>

### 5.2.1 Drogen in der Gesellschaft

Bei den illegalen Rauschmitteln ist in Deutschland seit Jahren Cannabis am populärsten. Hier fehlt gleichzeitig auch am häufigsten das Unrechtsbewusstsein bei den zumeist jüngeren Konsumenten. Nach aktuell vorliegenden Suchtstudien<sup>92</sup> konsumieren in Deutschland insgesamt ca. 600.000 Erwachsene Cannabis und ca. 220.000 gelten sogar als davon abhängig. Vor allem aber bei Ju-

---

91 Informationen zur Situation in Deutschland finden sich jeweils mit weiteren Nachweisen zu Forschungsergebnissen in den jährlichen Drogen- und Suchtberichten der Bundesregierung (*Drogenbeauftragte des Bundes/Bundesministerium für Gesundheit* 2009), dem 1. und 2. Periodischen Sicherheitsbericht (*Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz* 2001; 2006) und in englischer Sprache auch im Länderreport bei der *Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht* (EMCDDA), <http://www.emcdda.europa.eu/publications/country-overviews/de>.

92 Nachweise bei Drogenbeauftragte des Bundes/Bundesministerium für Gesundheit 2009, S. 56 ff.

gendlichen (ab 12) und jungen Erwachsenen ist der Konsum weitverbreitet. Die Lebenszeitprävalenz (d. h. der Anteil von Personen, die irgendwann im Leben Cannabis konsumiert haben) in dieser Altersgruppe stieg seit Ende der 1970er Jahre ganz erheblich an, 2004 waren es ca. 31%. Seitdem haben die Werte für die Lebenszeitprävalenz wieder etwas abgenommen (ca. 28% im Jahr 2008). Dasselbe gilt für den regelmäßigen Cannabiskonsum: von 4,4% im Jahr 1993 fiel er auf ca. 2,3% im Jahr 2008.

Bei den sog. „harten Drogen“, d. h. Opiaten, Kokain etc., wird davon ausgegangen, dass derzeit ca. 200.000 Menschen in Deutschland diese Drogen auf sehr gefährliche Weise missbrauchen, d. h. im Fall von Opiaten injizieren, wobei Kokain etc. vor allem von jüngeren, Heroin aber eher von Personen über 35 Jahren konsumiert wird. Ein Indikator für die Bedeutung des Problems ist die Zahl der Drogentoten: Sie hat sich nach einer erheblichen Zunahme zwischen 1985 (324 Tote) und 2000 (2.016 Tote) auf hohem Niveau bei ca. 1.400 (2004: 1.359; 2007: 1.394; 2008: 1.449) eingependelt.<sup>93</sup>

In Anbetracht der engen Verbindung zwischen Alkohol und Kriminalität kann aus dem Drogen- und Suchtbericht der Bundesregierung zitiert werden: „9,5 Mill. Menschen in Deutschland konsumieren Alkohol in gesundheitlich riskanter Form. Etwa 1,3 Mill. Menschen gelten als alkoholabhängig. Jedes Jahr sterben in Deutschland nach neuen Berechnungen mindestens 73.000 Menschen an den Folgen ihres Alkoholmissbrauchs. In der Gesellschaft herrscht eine weit verbreitete unkritisch positive Einstellung zum Alkohol vor.“<sup>94</sup> Gemessen an der Menge reinen Alkohols pro Einwohner ist der Konsum in Deutschland in der letzten Zeit rückläufig, im europäischen Vergleich liegt er jedoch stets auf einem der vorderen Rangplätze (bedingt vor allem durch den hohen Bierkonsum).<sup>95</sup> Das ohnehin weit verbreitete Problem stellt sich noch verschärft bei Jugendlichen zwischen 12 und 17 Jahren dar. Nach Drogenaffinitätsstudien,<sup>96</sup> die vor allem von der getrunkenen Menge ausgehen, zeigen 8,2% aller Jugendlichen in der genannten Altersgruppe einen problematischen, oft sogar gefährlichen Umgang mit Alkohol. Unterstützt wird dies durch Befunde, die beim sog. *Binge-Drinking* (Trinken bis zum erheblichen Rausch) zwar leicht zurückgehende Werte bei den Monatsprävalenzen feststellen, im Jahr 2008 gaben aber dennoch gut 20% aller Jugendlichen zwischen 12 und 17 Jahren an, in den letzten 30 Tagen in entsprechender Weise Alkohol konsumiert zu haben.

---

93 Drogenbeauftragte des Bundes/Bundesministerium für Gesundheit 2009, S. 64 f., Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz 2006, S. 312.

94 Drogenbeauftragte des Bundes/Bundesministerium für Gesundheit 2009, S. 38.

95 Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz 2006, S. 283.

96 Nachweise: Drogenbeauftragte des Bundes/Bundesministerium für Gesundheit 2009, S. 39 f.

### 5.2.2 Kriminalitätsentwicklung<sup>97</sup>

Im Hinblick auf die Kriminalitätsentwicklung sollen drei Punkte (kurz) gesondert behandelt werden: Die eigentliche Betäubungsmittelkriminalität (Drogenkriminalität im engeren Sinne), die Kriminalität zur Beschaffung bzw. Finanzierung von illegalen Drogen und die Kriminalität im Zusammenhang mit Alkohol. Bei den illegalen Drogen ist fast jede Form des Umgangs im Betäubungsmittelgesetz (BtMG) mit Strafe bedroht. Der *Erste Periodische Sicherheitsbericht* der Bundesregierung mit einem Schwerpunkt bei der Drogenkriminalität führte hierzu im Jahr 2001 aus: „Die polizeilich registrierten Rauschgiftdelikte im Sinne der Verstöße gegen das BtMG zeigen einen ungebrochen steigenden Trend. Im Mittel von je fünf Jahren lagen die Zahlen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre bei rund 85.000, in der ersten Hälfte der neunziger Jahre bei rund 130.000, im letzten Zeitraum bei 210.000. Dabei ist die regionale Verteilung sehr unterschiedlich: während hier die Stadtstaaten sehr stark betroffen sind, sind die Belastungsziffern in den neuen Bundesländern geringer.“<sup>98</sup> Die Daten beziehen sich seit 1993 auf das ganze Bundesgebiet. Danach (d. h. im Zeitraum 2001-2005) ist der Durchschnittswert noch einmal erheblich auf über 271.000 angestiegen. Für die Jahre 2007 und 2008 verzeichnete die PKS 235.589 und 225.291 Fälle, so dass vorsichtig von einem leicht rückläufigen Trend gesprochen werden kann. Alte und neue Länder haben sich zwischen 1993 und 2005 in vielen Kriminalitätsbereichen angeglichen,<sup>99</sup> die neuen Bundesländer liegen jedoch im Hinblick auf die registrierte Drogenkriminalität immer noch deutlich unter den Werten der alten Bundesländer: Im Jahr 1993 betrug die Häufigkeitszahl im Westen 182, im Osten 8; im Jahr 2005 waren es 352 bzw. 245. Versucht man „Drogenkriminalität“ noch auf andere Weise zu erfassen, etwa durch die sichergestellte Menge, so zeigt sich (bei aller Vorsicht in Bezug auf die Abhängigkeit von verschiedenen Faktoren, etwa Konstanz der Abschöpfungsrate, Ermittlungsstärke der Polizei, besonders erfolgreiche Einzelaktionen etc.) ein ungebrochener Trend zu höheren Sicherstellungsmengen, wengleich die Drogenarten schwanken. Im Bereich der Drogenkriminalität gilt noch stärker als in anderen Deliktsbereichen die Einschränkung, dass das Hellfeld registrierter Kriminalität nur einen Bruchteil der Realität wiedergibt und dass Änderungen der Belastungszahlen eher Ausdruck veränderter Kontrollstrategien als veränderter Prävalenz- oder Inzidenzraten sind.

Auch wenn die Erkennbarkeit und Erfassung von „Konsumenten harter Drogen“ schwierig ist und die Kausalbeziehung Drogensucht – Delikt nicht

---

97 Alle Daten in diesem Abschnitt, soweit nicht anders ausgewiesen: *Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz* 2006, S. 283 ff.

98 *Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz* 2001, S. 206; 223.

99 Vgl. für die registrierte Kriminalität Jugendlicher und Heranwachsender *Dinkel* 2010a.

ohne weiteres herzustellen ist, gibt es einen erkennbaren Zusammenhang von Drogenmissbrauch und Delikten, die als „Beschaffungskriminalität“ umschrieben werden und wegen der Deliktsschwere auch im Hinblick auf die Strafvollzugspopulation bedeutsam sind. Zunächst ist festzuhalten, dass die Zahl der erstaußfälligen Konsumenten harter Drogen, die die Polizei ermittelt und in ihrer „Falldatei Rauschgift“ zusammenfasst, ziemlich kontinuierlich (bei allerdings umstrittener Vergleichbarkeit der Jahreswerte) seit Mitte der achtziger Jahre anstieg bis auf einen Höchstwert von 21.000 im Jahr 2004. Die Zahl für das Jahr 2008 betrug ca. 19.200.<sup>100</sup> 1999 wurden 7,5% aller polizeilich aufgeklärten Taten (ohne Straßenverkehr und Staatsschutz) den Personen zugeschrieben, die polizeilich bereits als Konsumenten harter Drogen bekannt waren, im Jahr 2005 waren es ca. 8,1%, im Jahr 2008 waren es 8,4%.<sup>101</sup> Es handelt sich im Jahr 2008 dabei um ca. 101.000 Personen bzw. 4,5% (2005 noch 5,7%) aller infolge der Tataufklärung ermittelten Tatverdächtigen. Damit ist klar, dass sie in der Regel für eine Reihe von selbständigen Taten (im Durchschnitt drei bis vier) verantwortlich waren. Bei bestimmten Delikten werden von der Polizei noch wesentlich mehr Fälle den (bekannten) Konsumenten harter Drogen zugeschrieben: Bei den Raubdelikten insgesamt wurden für das Jahr 2008 16% angegeben, beim Wohnungseinbruch während des Tages waren es ca. 17% im Jahr 2005; beim Handtaschenraub ca. ein Viertel aller Tatverdächtigen (2008: 22%); beim Laddendiebstahl unter erschwerenden Umständen waren es ca. 40% und bei Raub zur Erlangung von Betäubungsmitteln 54%.

Im Zusammenhang mit Alkoholkonsum schließlich sind neben Straftaten im Straßenverkehr Gewaltdelikte zahlenmäßig besonders relevant. So standen beispielsweise nach einer Sonderauswertung des Jahres 1999 rund 41% aller Tatverdächtigen ab 21 Jahren, gegen die von der Polizei wegen Totschlags ermittelt wurde, unter Alkoholeinfluss, wobei es bei der Tat selbst in der Regel um multikausale Geschehnisse geht.<sup>102</sup> Nahezu derselbe Wert findet sich in der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) von 2008. Insgesamt gilt: Alkoholeinfluss kann, abhängig natürlich auch von der Art des Delikts, mitursächlich, auslösend, begünstigend oder begleitend sein. Nach der PKS für das Jahr 2005 wurden knapp 10% aller registrierten und später aufgeklärten Fälle unter Alkoholeinfluss begangen, bei den Gewaltdelikten betrug dieser Wert knapp 30%. Im Jahr 2008 waren es 11,7% bezogen auf alle Fälle; 31,4% bei den Körperverletzungsdelikten. Diese Anteile haben sich damit in den letzten zehn Jahren erhöht, 1999 wies die PKS lediglich 7,4% insgesamt bzw. – bezogen auf die Gewalttaten – ca. 25% aus. Auch hier ist von einer zu niedrigen Erfassungsrate auszugehen, da der

---

100 Drogenbeauftragte des Bundes/Bundesministerium für Gesundheit 2009, S. 65.

101 Daten für 2008 aus der Polizeilichen Kriminalstatistik, Tabelle 12 (aufgeklärte Fälle) und Tabelle 22 (Angaben zu den Tatverdächtigen).

102 Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz 2001, S. 217.

---

Alkoholeinfluss nur bei den unmittelbar bei der Tatbegehung festgenommenen Tätern registriert werden kann.

### 5.2.3 Reaktionen auf Drogenabhängigkeit und -kriminalität

Das Drogen- bzw. Betäubungsmittelstrafrecht ist der Bereich des Strafrechts, der von Anfang an am stärksten durch internationale Entwicklungen geprägt ist.<sup>103</sup> Das erste umfassende deutsche Opiumgesetz sah lediglich moderate Strafen vor (bis zu drei Jahren Freiheitsentzug) und trat 1929 in Kraft. Von einem Drogenstrafrecht moderneren Zuschnitts wurde es erst durch das „Gesetz über den Verkehr mit Betäubungsmitteln“ (kurz: BtMG) aus dem Jahr 1972 abgelöst. Es wählte als Ansatz eine umfassende staatliche Kontrolle des Verkehrs mit Betäubungsmitteln mithilfe des Strafrechts. Noch heute gilt: Das deutsche Drogenstrafrecht ist tendenziell restriktiv konzipiert. Dies zeigte sich zum Beispiel, als Ende 2003 von der EU ein Rahmenbeschluss zur Bekämpfung des Drogenhandels verabschiedet wurde. Er sieht u. a. bestimmte Mindestmaße für die Höchststrafen bei Drogendelikten vor, diese Strafordrohungen waren in Deutschland jedoch – anders als in einigen anderen europäischen Staaten – zu diesem Zeitpunkt längst umgesetzt. Die Sanktionen im BtMG von 1972 waren bereits nach der Schwere der Tat gestaffelt und erweiterten die zuvor geltenden Strafrahmen bei schweren Verstößen von höchstens drei auf (zunächst) maximal zehn Jahre Freiheitsstrafe. Angesichts der stürmischen Entwicklung der Drogenkriminalität in den siebziger Jahren wurden weitere Verschärfungen des Drogenstrafrechts für notwendig erachtet.

Mit dem neuen Betäubungsmittelgesetz von 1982 kam einerseits das Schlagwort „Therapie statt Strafe“ zum Zuge, andererseits wurden die Strafrahmen nochmals auf die Höchststrafe von 15 Jahren angehoben, ferner wurden bestimmte schwere Delikte des Handels etc. als Verbrechenstatbestände mit Mindeststrafen von einem Jahr ausgestaltet. Das Gesetz führte ferner die Möglichkeit ein, dem sog. Aufklärungsgehilfen (§ 31 BtMG) Strafmilderung zu gewähren oder sogar ganz von der Strafe abzusehen, wenn durch seine Angaben Drogendelikte aufgeklärt oder verhindert werden können. Wichtig im Hinblick auf die Strafvollzugspopulation war vor allem für Straftäter, bei denen die verfolgten Delikte auf einer Drogenabhängigkeit beruhen, die Einführung der Möglichkeit, auf die Strafvollstreckung ganz oder teilweise zu verzichten

---

103 Nachdem internationale Opiumkonferenzen seit 1909 mehrmals stattgefunden hatten, wurde 1912 das erste Opiumabkommen beschlossen, ein weiteres überarbeitetes Abkommen 1925. Deutschland war bereits im Vertrag von Versailles verpflichtet worden, das Abkommen, das die stärkere Überwachung des Gebrauchs von Opium und anderen Betäubungsmitteln im medizinischen Bereich, das Verbot als Rauschmittel und eine Verschärfung der Strafen für den illegalen Handel vorsah, umzusetzen, vgl. zur Entwicklung auch *Malek* 2008, S. 4 ff.



(§§ 35, 36 BtMG: Zurückstellung der Strafvollstreckung), wenn sie sich einer Therapie unterziehen. Die Debatte um die Drogenpolitik wurde in den folgenden Jahren beeinflusst durch das Bekanntwerden der Übertragungswege von HIV/Aids bei intravenösem Heroingebrauch und der Einsicht in die Notwendigkeit einer sog. Schadensreduzierung (*harm reduction*) bei den Drogenabhängigen. Erste Heroinsubstitutionsprogramme (überwachte Methadonprogramme) und Einrichtungen zum Spritzentausch wurden ins Leben gerufen, vor allem um Abhängige aus der Spirale von Abhängigkeit und Beschaffungskriminalität zu lösen, jedoch lange auf unsicherer rechtlicher Grundlage.

1992 erfolgte nochmals eine markante Änderung des Betäubungsmittelstrafrechts durch das Gesetz zur Bekämpfung des illegalen Rauschgifthandels und anderen Erscheinungsformen der organisierten Kriminalität – OrgKG. Wie zuvor reagierte der Gesetzgeber scharf: Es wurden weitere Vorschriften zu eigenständigen Verbrechenstatbeständen aufgewertet, d. h. sie ziehen z. B. bei Handeltreiben mit nicht geringen Mengen nun hohe Mindestfreiheitsstrafen nach sich (bei bandenmäßigem Handel z. B. fünf Jahre). Im gleichen Jahr aber wurde endlich auch vom Gesetzgeber die Methadonpraxis anerkannt, es wurde klargestellt, dass die Abgabe von sterilen Einmalspritzen kein strafrechtlich relevantes Verhalten darstellt. Außerdem wurde für die Staatsanwaltschaften und Gerichte die Möglichkeit erweitert, bei geringen Mengen von Betäubungsmitteln, die zum Eigenverbrauch bestimmt sind, das Verfahren einzustellen. Die Praxis ist hier aber immer noch uneinheitlich, obwohl das Bundesverfassungsgericht bereits 1994 eine einheitliche Praxis des Strafverzichts (Einstellung aus Opportunitätsgründen gem. § 31a BtMG) gefordert hat (vgl. BVerfG NJW 1994, S. 1.577 ff.).<sup>104</sup> Noch in einer weiteren wesentlichen Frage war die Praxis – mit beträchtlichem rechtlichen Risiko – dem Gesetzgeber voraus: Seit Mitte der 1990er Jahre wurden zum Schutz der Drogenabhängigen vor der totalen gesundheitlichen Verelendung Drogenkonsumräume geschaffen.

Das Verbrechensbekämpfungsgesetz von 1994 brachte nochmals Verschärfungen, so ist seitdem etwa die Veranlassung Minderjähriger zum Handeltreiben durch über 21-jährige Personen mit Freiheitsstrafen nicht unter 5 Jahren bedroht. Spätere Änderungen betrafen z. B. das Autofahren unter dem Einfluss von Betäubungsmitteln. Im Jahr 2000 wurde eine der o. g. Rechtsunsicherheiten beseitigt, indem die Erlaubnis für den Betrieb von Drogenkonsumräumen („Fixerstuben“) nunmehr – allerdings in sehr engen Grenzen – ausdrücklich geregelt

---

104 Eine Studie ergab, dass die Praxis die Einstellungsmöglichkeiten auch zur eigenen Entlastung grundsätzlich umfassend nutzte, jedoch – der Bundesverfassungsgerichtsentcheidung zum Trotz – in den Bundesländern ganz unterschiedliche Grenzwerte für die „geringen Mengen“ bei Cannabisprodukten verwendet wurden, die von 3 Konsumeinheiten bzw. 6 Gramm bis zu 30 Gramm (in Ausnahmefällen darüber) reichten und vor allem unterschiedliche Vorgaben für die Einbeziehung von Wiederholungstätern machten, vgl. i. E. Schäfer/Paoli 2006, S. 49 ff.

wurde. Beim Konsum in solchen Räumen soll demnach der Eigenverbrauch geduldet werden. Auch für die Substitutionsbehandlungen wurden genauere Festlegungen getroffen.

Die deutsche Drogenpolitik ist damit einerseits geprägt von relativ scharfen strafrechtlichen Regelungen, einer tendenziell extensiven Rechtsprechung<sup>105</sup> und andererseits dem Bemühen um gesundheitliche Schadensbegrenzung und – mittelbar – Kriminalprävention im Hinblick auf schwer Betäubungsmittelabhängige.<sup>106</sup> Auch wenn es in Deutschland keinen so ausgeprägten „war on drugs“ wie in anderen Staaten, namentlich den USA, gegeben hat, sind seit den 1980er Jahren erhebliche Teile der Strafverfolgungs- und Strafvollzugspraxis von der Drogenkriminalität geprägt. Ausweislich der letzten Strafverfolgungsstatistik (vgl. hierzu auch oben unter 4.1, Tab. 22 und Abb. 9) sind ca. 7% aller Verurteilten wegen Betäubungsmitteldelikten verurteilt, bei den Freiheitsstrafen machen die Drogendelikte 13% aus und in der Strafvollzugspopulation sind es über 15%. 1990 lagen diese Werte noch wesentlich niedriger (knapp 3% aller Verurteilten, 8,5% aller Freiheitsstrafen und 10,8% der Insassen). Allerdings ist die Praxis, bei Therapiebereitschaft die Vollstreckung einer an sich verwirkten Freiheitsstrafe oder Jugendstrafe von bis zu zwei Jahren (§ 35 BtMG, § 38 JGG bzw. bei längeren Freiheitsstrafen den entsprechenden Strafrest) zurückzustellen, offenbar ebenfalls erfolgreich: Nach Auffassung von Fachleuten können so viele Süchtige aus dem Strafvollzug von vorneherein herausgehalten werden.<sup>107</sup> Letzte Angaben betreffen das Jahr 1999, wo mehr als 5.700 süchtige Straftäter über diese Regelung in Therapie gelangten, bei den Entlassungen machten die Maßnahmen nach § 35 BtMG im Jahr 2002 ca. 20% aller Strafrestaussetzungen (ca. 4.500) aus,<sup>108</sup> so dass die Gesamtzahl hier wahrscheinlich erheblich höher lag.

Bemerkenswert ist, dass Anstiege in jüngerer Zeit sowohl bei den Verurteiltenzahlen insgesamt als auch beim Anteil der wegen leichterer Drogendelikte

---

105 Beklagt wird vor allem von Strafverteidigern, aber auch von Wissenschaftlern, dass die Vorschriften des Betäubungsmittelgesetzes, z. B. der Begriff des „Handeltreibens“ sehr extensiv ausgelegt werden, vgl. *Endriß/Kinzig* 2001, S. 3.218; *Leipold* 2004, S. 375.

106 Studien belegen, dass jedenfalls die Substitutionsprogramme (die nach jüngsten Schätzungen ca. 70.000 Patienten und damit ca. 45% aller in Frage kommenden Abhängigen erreichen) dabei durchaus erfolgreich sind (Nachweise bei *Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz* 2006, S. 314). Ein Beleg für eine relativ undogmatische Haltung zumindest der letzten Bundesregierung mag auch die Tatsache sein, dass im Rahmen eines HIV-Aktionsplanes über einen systematischen Ausbau der Substitutionsbehandlung von Inhaftierten nachgedacht wurde, vgl. *Drogenbeauftragte des Bundes/Bundesministerium für Gesundheit* 2009, S. 73.

107 Bundesministerium des Inneren/Bundesministerium der Justiz 2006, S. 313; *Malek* 2008, S. 277 ff. m. w. N.

108 *Brings* 2004, S. 95.

inhaftierten Strafgefangenen zu verzeichnen sind, nicht jedoch bei den ausgeurteilten Freiheitsstrafen. Zusammen mit dem Befund, dass die oben beschriebene Einstellungspraxis beim Besitz geringer Mengen von Betäubungsmitteln zum Eigenkonsum in den Bundesländern noch immer nicht einheitlich ist, ist anzunehmen, dass unterschiedliche kriminalpolitische Einstellungen gerade in Bezug auf leichtere Drogendelikte durchaus Auswirkungen auf die Praxis haben. Zusammenfassend ist damit trotz erkennbarer Tendenzen der Politik zur „*harm reduction*“ wegen des gleichzeitig noch immer verfolgten „*tough on (organized) crime*“ der gleichen Kriminalpolitik nicht zu vermuten, dass es längerfristig zu einem Rückgang der Zahlen der wegen Drogendelikten Verurteilten und Inhaftierten kommen wird.

### 5.3 Entkriminalisierungstendenzen sowie Haftvermeidung durch Ausweitung von Alternativen zur Freiheitsstrafe

Im Zuge der Reformen im Strafrecht, die – wie oben beschrieben – vor allem eine Reihe von Verschärfungen in Bezug auf Sexual-, Drogen- und Gewaltkriminalität enthielten, gab es auch vereinzelt Absenkungen von Strafrahmen. Für die Praxis wichtig war vor allem die Senkung der Mindeststrafe von 5 auf 3 Jahre in bestimmten Fällen des schweren Raubs, § 250 Abs. 1 StGB.<sup>109</sup> Ausdrückliche Entkriminalisierungen – zu denken wäre an Ladendiebstahl bei geringwertigen Sachen, Schwarzfahren etc. – sind hingegen gesetzgeberisch nie ernsthaft in Angriff genommen worden. Die Praxis bedient sich hier allein prozessualer Mittel (Diversion), um Bagatelldelikte von der weiteren Verfolgung auszunehmen (vgl. *Heinz* 2009a, S. 238 ff., 247 ff.).

Das deutsche Sanktionensystem ist damit seit Anfang der siebziger Jahre im Wesentlichen unverändert geblieben. Die Zahl der unbedingt verhängten Freiheitsstrafen sank von knapp 40% aller Verurteilungen im Jahr 1950 auf ca. 6% heute (vgl. *Heinz* 2008, sowie *Tab. 15*). Als Alternativen zur Freiheitsstrafe stehen vor allem die Geldstrafe und die Strafaussetzung zur Bewährung zur Verfügung. Die Geldstrafe macht seit der Reform Ende der 1960er Jahre, als die kurze Freiheitsstrafe von bis zu 6 Monaten erheblich zurückgedrängt wurde (vgl. § 47 StGB) jeweils über 80% (2006: 81%) aller gerichtlich verhängten Sanktionen aus, die Freiheitsstrafe zur Bewährung ca. 13%. Allerdings spiegeln die in den Strafverfolgungsstatistiken enthaltenen gerichtlichen Sanktionen nur die „halbe Wahrheit“ der Sanktionspraxis wieder, da sich in Deutschland seit 1975 ein differenziertes Sanktionensystem im Rahmen der sog. Diversion, d. h. der Ausnahme vom grundsätzlichen Verfolgungszwang (vgl. § 152 StPO), entwickelt hat. Gem. §§ 153 ff. StPO – hervorzuheben ist hierbei insbesondere die Einstellung des Verfahrens in Verbindung mit Auflagen (§ 153a StPO) – werden ge-

---

109 Vgl. zusammenfassend die Übersicht bei *Schott u. a.* 2004, S. 30 ff.

genwärtig mehr als 50% (2006: 53%)<sup>110</sup> der Fälle aus Opportunitätsgründen eingestellt. Nimmt man die Gesamtzahl aller potentiell sanktionierbaren Personen als Grundlage, so ergibt sich nur noch ein Anteil unbedingter Freiheitsstrafen von ca. 3-4% (vgl. *Abb. 21*).<sup>111</sup> Das geltende strafrechtliche Sanktionenrecht für erwachsene Straftäter in Deutschland ist damit gekennzeichnet von der eindeutigen Dominanz der Geldstrafe und von der informellen Verfahrenserledigung (Diversion, ggf. ebenfalls in Verbindung mit finanziellen Einbußen durch Geldauflagen). Es existiert keine originäre Strafe der gemeinnützigen Arbeit, jedoch ist gemeinnützige Arbeit zur Abwendung einer Ersatzfreiheitsstrafe (vgl. § 43 StGB) bei nicht zahlungsfähigen Geldstrafschuldern vorgesehen.<sup>112</sup>

Damit gehört nach der Gesetzeslage und vor allem angesichts der Sanktionspraxis der Gerichte Deutschland zu den „sanktionsärmeren“ Staaten: Die vom Strafgesetzbuch neben Geldstrafe und Freiheitsstrafe vorgesehene Verwarnung mit Strafvorbehalt (§§ 59 ff. StGB) im Bereich der Bagatellkriminalität spielt kaum eine Rolle. Auch der Täter-Opfer-Ausgleich, der ein Absehen von Strafe ermöglicht (§ 46a StGB) oder im Rahmen der Diversion zu einem Strafverfolgungsverzicht führen kann (§ 153a I Nr. 1 und 5 StPO), hat im allgemeinen Strafrecht noch keine große quantitative Bedeutung erlangt.

Insgesamt betrachtet, hat sich nach überwiegender Ansicht das deutsche Sanktionensystem in der Praxis dennoch bewährt. So wird insbesondere von einer „Bewährung der Strafaussetzung zur Bewährung“ gesprochen. Diese Einschätzung wird dokumentiert durch die relativ geringe Widerrufsquote von knapp einem Drittel in den prognostisch problematischeren Fällen der Strafaussetzung mit Unterstellung und durch die rückläufige Widerrufsquote trotz eines

---

110 Die Zahlen beziehen sich auf Westdeutschland, vgl. *Heinz* 2008, Schaubild 9. Sie schwankten 2006 zwischen 42% in Bayern und 62% in Hessen und 64% in Schleswig-Holstein. In den 4 neuen Bundesländern mit ausgewiesenen Daten lag die Diversionsrate insgesamt bei 51%; vgl. zusammenfassend auch *Heinz* 2009a.

111 Im Jugendstrafrecht (für 14-21-Jährige) werden in Westdeutschland knapp 70%, in Ostdeutschland sogar deutlich mehr als 70% (2006: 75%) der Verfahren gem. §§ 45, 47 JGG eingestellt. Die Diversionsraten sind in den Bundesländern unterschiedlich und schwankten 2006 zwischen 57% im Saarland und 62% in Bayern einerseits und 81% in Hamburg bzw. 88% in Bremen andererseits, vgl. *Heinz* 2008, Schaubild 45; *Dünkel* 2010a jeweils m. w. N.; zum europäischen Vergleich *Dünkel* 2009. Der Anteil von nicht ausgesetzten Jugendstrafen an allen informell und formell Sanktionierten beträgt nur weniger als 2%, vgl. hierzu auch *Abb. 23*. Für den Bereich des Jugendstrafrechts gelangt *Heinz* (2009, S. 80) zur zusammenfassenden Einschätzung einer stabilen, am Grundsatz der minimalen Intervention ausgerichteten Sanktionspraxis in Deutschland (so dass die These einer „neuen Straflust“ bzw. zunehmender „Punitivität“ auch insoweit nicht bestätigt werden kann).

112 Vgl. die Landesverordnungen der Bundesländer aufgrund von Art. 293 EGStGB; hierzu grundlegend *Feuerhelm* 1991; 1997.

zunehmend problematischeren Klientels der Bewährungshilfe (vermehrt Vorbestrafte und wiederholt Unterstellte).<sup>113</sup> Die Geldstrafe wird in ihrer Form des Tagessatzsystems nicht in Frage gestellt und ebenfalls als Erfolg eingeschätzt.

Trotzdem wird nach Ergänzungen des Sanktionensystems gesucht. Hintergrund waren vor allem in den 1990er Jahren die steigenden Gefangenenzahlen, die Gefangenenrate stieg von 81 im Jahr 1995 auf 98 im Jahr 2000 (mit einem Rückgang bis 2008 auf 91, vgl. oben 1.). Der Anstieg war auch durch die Fehlbelegungen mit Ersatzfreiheitsstraflern wegen uneinbringlicher Geldstrafe mitbedingt. Die Geldstrafe stößt vor allem bei sozial desintegrierten Tätern (z. B. Arbeitsentwöhnte, Alkoholiker, von Obdachlosigkeit Bedrohte) aus dem Bereich leichter bis mittelschwerer Kriminalität an ihre Grenzen. Die jährlichen Zugänge wegen der Verbüßung einer Ersatzfreiheitsstrafe waren von ca. 25.000 bis Ende der 1970er Jahre auf mehr als 50.000 im Jahr 1999 angestiegen (alte Bundesländer) und danach nur leicht zurückgegangen (2002: 45.700, vgl. *Tab. 23*; aktuellere Daten werden statistisch nicht mehr ausgewiesen). Eine Neuerung im System der Geldstrafe gab es im Herbst 2009: Angesichts einiger spektakulärer Fälle von Wirtschaftskriminalität wurde der bisherige Tagessatz von 5000 € auf 30.000 € heraufgesetzt (§ 40 Abs. 2 StGB). Ob dieser Höchstsatz in der Praxis häufig angewendet werden wird, bleibt, u. a. wegen der insbesondere im Bereich der Wirtschaftskriminalität besonders beliebten und häufig genutzten<sup>114</sup> Absprachen zweifelhaft.

Die Zugänge im Strafvollzug haben sich damit 1990-99 fast verdoppelt, in den folgenden Jahren hat sich die Situation allerdings entspannt, nicht zuletzt dank vermehrter Anstrengungen der Haftvermeidung und erfolgreicher Praxisprojekte wie dasjenige in Mecklenburg-Vorpommern, mit dem es gelang, die bzgl. Ersatzfreiheitsstrafen fehlbelegten Haftplätze um die Hälfte zu senken (vgl. *Dünkel/Scheel 2006*). Gleichzeitig wird aber auch kritisiert, dass die Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe nach § 47 StGB nicht vollständig gelungen ist: Im Jahr 2008 wurden ca. 25% aller Freiheitsstrafen unter sechs Monaten unbedingt verhängt (vgl. *Tab. 15*).

## 5.4. Sanktionspolitische Tendenzen

Wie die o. g. Beispiele zeigen, sind nicht alle Strafschärfungen und Neukriminalisierungen einer schlichten „Straflust“ zuzuschreiben, sondern verfolgen teilweise vernünftige Klarstellungen oder Modernisierungen zum Schutz bisher vernachlässigter (Behinderte, Abhängige in Therapeutenverhältnissen, Minderjährige) oder durch die technische Entwicklung neu entstandener Opfergruppen (Verfügungsberechtigte von Computerdaten, vgl. die Tatbestände der Datenver-

---

113 Vgl. *Dünkel/Spieß 1992*; *Dünkel 2009b*, S. 44 ff.

114 Vgl. hierzu die empirische Studie von *Altenhain u. a. 2007*.

änderung und Computersabotage der §§ 303a, 303b StGB). Jedoch ist nicht zu übersehen, dass das kriminalpolitische Klima eher auf Verschärfungen denn Liberalisierungen ausgerichtet ist (vgl. *Meier* 2006, S. 42, 361 ff.), was sich vor allem im Bereich der Ausweitung der Eingriffsbefugnisse während des Strafverfahrens zeigt. Debatten in die Richtung eines moderaten Strafrechts sind schwerer geworden und haben – abgesehen vielleicht von den Reformen zum Täter-Opfer-Ausgleich und zur Wiedergutmachung im Jugend- und Erwachsenenstrafrecht – kaum stattgefunden. Dementsprechend sind auch die zaghaften Versuche einer Reform des Sanktionenrechts Ende 2006 mit dem 2. Justizmodernisierungsgesetz – soweit ersichtlich – endgültig begraben worden. Insofern hat auch die Große Koalition aus Christdemokraten und Sozialdemokraten nicht einmal die Kraft gehabt, offensichtliche (und von der Wissenschaft fast einhellig als reformbedürftig angesehene<sup>115</sup>) Desiderate der Ausweitung der gemeinnützigen Arbeit anstatt Ersatzfreiheitsstrafe oder der bedingten Entlassung, z. B. bei Erstinhaftierten, anzugehen bzw. umzusetzen.<sup>116</sup>

## 6. Die Rolle der Massenmedien im Hinblick auf die Strafenpolitik und Strafrechtsreformen

Zunächst spricht sehr viel dafür, dass das (vermeintliche) Wissen über und alle Arten von Empfindungen in Bezug auf Kriminalität, die auch als „subjektive Kriminalität“ oder „Kriminalität in den Köpfen“ beschrieben werden (*Kania* 2004, S. 139 m. w. N.) neben raren eigenen Opfererfahrungen oder Opfererfahrungen aus dem nahen Umfeld vor allem auf Mediendarstellungen zurückgeht. Anders ist die Differenz zwischen Kriminalitätsfurcht (s. o. 3.5.4) einerseits und der tatsächlichen Kriminalitätsbelastung kaum zu erklären. Die auch in Deutschland stark amerikanisch geprägte fiktionale Darstellung von Medien und Strafverfolgung einmal außer Acht lassend, werden diese Kenntnisse vor allem aus Darstellungen in der Tagespresse, Nachrichtensendungen, Magazinen etc. und zunehmend aus verschiedenen Internetquellen bezogen.

Deutschlands Medienlandschaft gilt als vielfältig. Allein im Bereich der Tageszeitungen gibt es mehr als 300 zumeist regionale Blätter, dazu mehrere überregionale, die als sog. „Qualitätszeitungen“ gelten, und etliche, die dem Boulevard zuzuordnen sind, darunter die auflagenstärkste europäische Tageszeitung („*Bild*“) mit derzeit etwa 3,6 Mill. Exemplaren täglich. In Bezug auf die hier interessierende Berichterstattung sind neben den geschriebenen vor allem die gesendeten Nachrichten wichtig. Hier dominiert in der Zuschauergunst noch im-

---

115 Vgl. z. B. *Schöch* 1992 und die Beschlüsse des 59. Deutschen Juristentags 1992; ferner *Dinkel/Spieß* 1992.

116 Vgl. die Reformvorschläge der *Kommission zur Sanktionsreform* von 2000 und die Gesetzesentwürfe der damaligen Bundesregierung von 2003 und 2004, hierzu unten 8.

mer das öffentlich-rechtliche Fernsehen, es gibt jedoch auch hohe Marktanteile bei den Nachrichten der privaten Fernsehsender. Inzwischen versorgen sich vor allem jüngere und besser gebildete Mediennutzer auch über das Internet mit Nachrichten, wobei hier häufig Online-Angebote der alteingesessenen Anbieter (z. B. „*Spiegel-Online*“) genutzt werden.<sup>117</sup>

Grundrechtlich ist die Presse- und Medienfreiheit über Art. 5 Abs. 1 S. 2 GG abgesichert. Für die Nichtregierungsorganisation *Reporter ohne Grenzen* stellt sich die Situation der Pressefreiheit in Deutschland insgesamt gut dar, wenn gleich im internationalen Ranking 2008 Deutschland nur auf Platz 20 liegt.<sup>118</sup> Für die Kriminalitätsberichterstattung und vor allem die Berichterstattung über Einzelfälle ist die Begrenzung der Pressefreiheit durch den Persönlichkeitschutz aus Art. 2 Abs. 1 GG, ggf. in Verbindung mit Art. 1 GG (Menschenwürde) wichtig. Hier gilt die sog. „*Lebach-Entscheidung*“ des Bundesverfassungsgerichts von 1973 (BVerfGE 35, S. 202-245) als wegweisend.<sup>119</sup> Das Bundesverfassungsgericht urteilte, dass in der Regel das Informationsrecht der Bevölkerung und damit die freie Berichterstattung insbesondere im Hinblick auf begangene, rechtskräftig abgeurteilte Straftaten das Persönlichkeitsrecht des Täters überwiegen. In bestimmten Fällen jedoch kann eine Abwägung zwischen dem Informationsrecht einerseits und dem Resozialisierungsinteresse des Betroffenen andererseits einen Vorrang des letzteren ergeben. Die Ausstrahlung wurde damals mit dieser Begründung untersagt.<sup>120</sup>

Während der Hauptverhandlung gilt § 169 S. 2 GVG, der Fernseh- und Rundfunkaufnahmen verbietet. Flankierend werden zum Schutz der Unschuldsvermutung in der Regel sitzungspolizeiliche Anordnungen erlassen, nach denen Aufnahmen um die Hauptverhandlung herum ebenfalls eingeschränkt werden

---

117 *Schrag* 2007.

118 Punktabzug gab es vor allem für Regelungen, die den Quellenschutz gefährden, die Vorratsdatenspeicherung, sowie die Überwachung von Journalisten durch den Bundesnachrichtendienst, vgl. Pressemitteilung von *Reporter ohne Grenzen* vom 22.1.2008 sowie Annual Report 2008, [www.reporter-ohne-grenzen.de](http://www.reporter-ohne-grenzen.de) (zuletzt abgerufen am 2.12.2009).

119 Ein Fernsehsender wolle damals ein Fernsehspiel mit dokumentarischem Teil ausstrahlen, das einen wenige Jahre zuvor begangenen mehrfachen Mord zum Gegenstand hatte; die Täter sollten mit Namen und Bild vorgestellt werden. Bei einem der Täter stand zum Zeitpunkt der geplanten Ausstrahlung die Entscheidung über eine Reststrafenaussetzung an.

120 Ein ähnliches Problem stellte sich für einen wegen Mordes rechtskräftig verurteilten Straftäter im sog. „*Sedlmayr-Prozess*“, der zivilrechtlich gegen seine Namensnennung in der deutschsprachigen wie auch der englischsprachigen Ausgabe des Internet-Lexikons *Wikipedia* vorgeht. Derzeit steht vor allem die Zuständigkeit deutscher Gerichte in Frage (BGH, Beschluss vom 10.11.2009), in seiner Klage gegen ein anderes Medienunternehmen hatte er Recht bekommen (*LG Frankfurt Multimedia und Recht* (MMR) 2007, S. 56).

können; außerdem wird in der Regel angeordnet, dass bei Aufnahmen die Gesichter der Angeklagten und weitere Beteiligten unkenntlich gemacht werden. Diese Rahmenanordnungen sind in letzter Zeit von Seiten der Medien zunehmend unter Beschuss geraten: So wurde ein weiteres Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 2007 (BVerfGE 119, S. 309 ff.) als Stärkung der Pressefreiheit gefeiert, weil zwar noch immer keine „Live“-Aufnahmen oder Bilder aus der Hauptverhandlung zulässig sind, richterliche Verbote von Filmaufnahmen direkt vor oder nach den Verhandlungen oder während der Pausen jedoch weitgehend für unzulässig erklärt worden sind. Allerdings hat das Gericht jüngst dem Begehren eines privaten Nachrichtensenders, wegen des überragenden Interesses der Öffentlichkeit das Gesicht des Angeklagten ohne „Verpixelung“, d. h. klar erkennbar zu zeigen, eine Absage erteilt; im selben Prozess wurde auch das Verbot des Vorsitzenden Richters zur Benutzung von Laptops bestätigt.<sup>121</sup>

Auch in der deutschen kriminologischen Forschung wird ohne weiteres davon ausgegangen, dass die Massenmedien mit ihrer Berichterstattung über Kriminalität und auch über die staatlichen Reaktionen auf Kriminalität einen deutlichen (negativen) Einfluss auf das aktuelle kriminalpolitische Klima (vor allem auf aktuelle Wahlkämpfe) haben. Wenn der (damals) amtierende deutsche Bundeskanzler in der auflagenstärksten deutschen Zeitung ausdrücklich davon spricht, er sei zu der Auffassung gelangt, dass bestimmte Sexualstraftäter nicht zu therapieren seien und äußert: „Deswegen kann es da nur eine Lösung geben: wegschließen – und zwar für immer.“<sup>122</sup> so ist es plausibel, vom „politisch-publizistischen Verstärkerkreislauf“ (Scheerer 1978) zu sprechen. Gleiches gilt, wenn eben jene Zeitung darüber berichtet, dass ein Landrat die Bevölkerung nach dem Zuzug eines nach Vollverbüßung seiner Strafe entlassenen und offenbar noch als gefährlich geltenden Sexualstraftäters offiziell und unter Nennung eines Teils seines Namens und des Wohnortes gewarnt habe und (lobend) schreibt, dies sei ein „einzigartiger Vorgang“.<sup>123</sup> Die skandalisierende Berichterstattung dreht sich häufig um die Tatsache, dass in Deutschland eine „echte“ lebenslange Freiheitsstrafe nicht möglich bzw. die Sicherungsverwahrung viel zu zurückhaltend angewendet werde und endlich eine Sexualstraftäterdatei eingeführt werden müsse<sup>124</sup> – oft unter kaum verschleierter bildlicher Darstellung der Täter oder auch der (kindlichen) Opfer. Weitere Themen – häufig in einem entsprechend akzentuierten Wahlkampf, wie etwa im Winter 2007/2008

---

121 BVerfGE NJW 2009, S. 350 und JuS 2009, S. 951 m. Anm. Dörr.

122 Der damalige Bundeskanzler Schröder in der *Bild am Sonntag* vom 8.7.2001.

123 *Bild am Sonntag* vom 4.3.2009.

124 Z. B. in einem Kommentar von Peter Hahne, wieder in der *Bild am Sonntag* (vom 4.2.2007), mit der Überschrift „Über 150 Jahre Haft in den USA und lebenslängliche Strafen von unseren Richtern.“



in Hessen<sup>125</sup> – sind die Jugendkriminalität bzw. ungenügende strafrechtliche Reaktionen, Kriminalität von Ausländern (vor allem jugendlichen Ausländern) und ungenügende ausländerrechtliche Reaktionen oder, in jüngerer Zeit, Berichte über „Sozialbetrüger“, namentlich Hartz-IV-Empfänger.

Systematische Forschungen zu dem hier interessierenden Thema, insbesondere über die Darstellung der Strafverfolgung, der Strafzumessung oder auch des Strafvollzugs und ihrem Einfluss auf die öffentliche Meinung, sind jedoch rar.<sup>126</sup> In Bezug auf die Mediendarstellung gibt es zunächst eine Untersuchung aus dem Jahr 2006, wonach das große Thema „Kriminalität“ bei den Hauptnachrichtensendungen der privaten Sender RTL und SAT 1 einen erheblich größeren Anteil an der Sendezeit hatten (bis zu 8% gegenüber 1-2% bei den untersuchten Sendungen der öffentlich-rechtlichen Sender). Gleichzeitig sind diese Nachrichtensendungen wesentlich weniger an politischer Berichterstattung orientiert, sondern verwenden einen beachtlichen Anteil der Sendezeit auf sog. „Humaninterest“-Themen, so dass auch die Kriminalitätsberichterstattung in diesen Kontext eingeordnet werden kann.<sup>127</sup>

In einer Ende der 1990er Jahre durchgeführten Studie (*Kania* 2004) wurden Zuschauer und Medienverantwortliche zu ihrer Wahrnehmung von Kriminalitätsberichten (fiktional und nicht-fiktional), zu ihrem Medienkonsum und schließlich zu ihrer Einschätzung der kriminalstatistischen Wirklichkeit befragt. Dabei waren beide Gruppen in Bezug auf die vermutete Repräsentativität noch recht realistisch: Sowohl die befragten Zuschauer als auch die Medienverantwortlichen gingen davon aus, dass die Sendungen wenig repräsentativ für die Kriminalitätswirklichkeit seien; den Nachrichtensendungen wurde jedoch immerhin eine gewisse Realitätsnähe zugestanden. Relativ einig waren sich die Befragten aber gleichwohl darin, allen Formaten eine mindestens mittelstarke Wirksamkeit auf die Vorstellungen von Kriminalität beim Normalzuschauer zuzugestehen. Bei der Befragung in Bezug auf die Einschätzung der Häufigkeit und Aufklärungsquote bei Tötungsdelikten zeigten die meisten Befragten ganz gravierende Verzerrungen – einerseits wurde die Häufigkeit von Morden weit überschätzt, andererseits die Aufklärungsquote bei weitem unterschätzt.

---

125 Hier waren die Boulevardmedien offenbar geeignete Multiplikatoren, um Äußerungen wie „In Deutschland gibt es zu viele kriminelle ausländische Jugendliche.“ Oder „Menschen, die in Deutschland leben, dürfen nicht ihre Fäuste gebrauchen und müssen lernen, wie man sich in einem zivilisierten Land benimmt.“ zu verbreiten (Ministerpräsident *Koch*, u. a. in der *Bild*-Zeitung vom 4.1.2008). Allerdings ist auch bekannt, dass diese offensichtliche Instrumentalisierung des Themas bei den Wählern insgesamt nicht allzu gut ankam.

126 Wesentlich mehr Forschung gibt es zum Thema „Gewalt und Medien“, die sich vor allem mit den Effekten von fiktiver Gewalt für das individuelle Handeln befasst, vgl. Nachweise bei *Zipfel/Kunczik* 2004, S. 119 ff.

127 *Krüger* 2007, S. 58 f.

Ähnliche Ergebnisse in Bezug auf eine erhebliche Überschätzung der Kriminalität – vor allem der Kriminalitätszunahme – zeigt eine umfangreichere Studie, die in zwei Erhebungswellen vom *Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen* durchgeführt wurde.<sup>128</sup> Die Befragten sollten ausgehend von statistischen Angaben der PKS 1993/1995 schätzen, inwieweit sich das Kriminalitätsaufkommen in den zehn Jahren danach verändert habe. Besonders bei den spektakulären, aber seltenen Delikten wie Mord und insbesondere Sexualmord, aber auch beim Autodiebstahl wurden exorbitante Zunahmen vermutet, obwohl in allen Deliktgruppen die Zahlen erheblich zurückgegangen sind. Die Delikte, die im Untersuchungszeitraum tatsächlich zugenommen hatten (Körperverletzung und Betrug) wurden hingegen relativ richtig eingeschätzt.<sup>129</sup> Die Autoren der Studie führen diese Fehleinschätzung auf den Konsum von besonders „kriminalitätshaltigen“ Sendungen insbesondere des Privatfernsehens und belegen dies, indem sie nachweisen, dass die „Viel-Seher“ besonders dazu neigten, die Kriminalitätsentwicklung zu überschätzen (*Pfeiffer/Windzio/Kleimann* 2004, S. 425). Verantwortlich ist nach Auffassung der Befragten für den (vermeintlichen) Kriminalitätsanstieg vor allem ein Kriminalitätsanstieg bei Ausländern, den es nach der Statistik ebenfalls nicht gegeben hat. Der Anteil der ausländischen Tatverdächtigen ist vielmehr von knapp 27% auf knapp 19% zurückgegangen.<sup>130</sup> Für das hier interessierende Thema ist jedoch am wichtigsten, dass diejenigen, die in ihrer Schätzung besonders stark von der PKS abwichen – damit also tendenziell die „Viel-Seher“ – auch diejenigen sind, die tendenziell eher davon ausgehen, dass „die verhängten Strafen viel zu gering“ seien. Die Autoren der Studie machen aber darauf aufmerksam, dass weitere Faktoren zu diesem Ergebnis beigetragen haben könnten, etwa eine allgemeine Unzufriedenheit mit gesellschaftlichen und politischen Verhältnissen.<sup>131</sup> Gleichwohl werden mit dieser Studie empirische Nachweise dafür geliefert, dass die Mediennutzung (und damit die Medien selbst) einen Einfluss auf die Strafbedürfnisse der Konsumenten haben, selbst wenn dies nur ein Faktor unter mehreren sein sollte.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Massenmedien vermutlich einen – wenngleich schwer messbaren – Einfluss auf die Kriminalpolitik und das kriminalpolitische Klima haben. Vor allem auf das Sexualstrafrecht und das in der Tendenz mildere Jugendstrafrecht (das für 14- bis unter 21-jährige Jugendliche und Heranwachsende gilt) wird durch Berichte bestimmter Medien Druck erkennbar, der sich auch in Wahlkämpfen und mittelbar schließlich auch in der Politik niederschlagen kann. Allerdings scheint die Justiz angesichts der verfassungsrechtlich verbürgten Unabhängigkeit der Gerichte und einer relativ gefes-

---

128 Vgl. *Pfeiffer/Windzio/Kleimann* 2004; *Windzio* u. a. 2007.

129 *Pfeiffer/Windzio/Kleimann* 2004, S. 417 bzw. *Windzio* u. a. 2007, S. 21 ff.

130 *Pfeiffer/Windzio/Kleimann* 2004, S. 419; *Windzio* u. a. 2007, S. 21 ff.

131 So auch *Reuband* 2008a für Ostdeutschland, vgl. hierzu oben unter 3.5.

tigten Sanktionskultur im Gegensatz zu einigen populistischen Politikern gegenüber tagespolitischen Skandalisierungen eher gefeit zu sein. Wenn man beispielsweise die Verurteilungspraxis im Bereich des sexuellen Missbrauchs von Kindern mit unverändert hohen Aussetzungsquoten bei der Freiheitsstrafe trotz der Medienschelte betrachtet, kann man ein Indiz für die Richtigkeit dieser Vermutung finden.

## **7. Einstellung zu Strafen und Sanktionsbedürfnisse in der Bevölkerung und bei der Justiz**

Strafeinstellungen und Sanktionsbedürfnisse in der Bevölkerung werden oftmals mit „Punitivität“ der Bevölkerung gleichgesetzt, obwohl die beiden ersten neutral zu verstehen sind, „Punitivität“ aber inzwischen eher als „... eine bestimmte Art, Strafsanktionen einzusetzen, nämlich mit Härte und Schärfe“ (*Lautmann/Klimke* 2004, S. 10) verstanden wird. Häufig wird vermutet, dass die Bevölkerung in Deutschland eben in dem gemeinten Sinne „punitiv“ sei, gelegentlich wird polemisch überspitzt von einer „Wach- und Schließgesellschaft“ (*Klimke* 2007) gesprochen. Hinsichtlich der Sanktionsbedürfnisse in der Bevölkerung kann für Deutschland zusammenfassend vorsichtig gesagt werden, dass sie sich trotz der offenbar zurückgegangenen Bedrohungsgefühle (vgl. oben 3.5) im Sinne punitiverer Vorstellungen gewandelt haben. Es gibt andererseits aber auch deutliche Hinweise, dass je nach Art der Fragestellung andere Ergebnisse zu erzielen sind. So bevorzugte die Mehrheit der Befragten restorative Konfliktregelungsformen gegenüber „repressiven“ Sanktionen (vgl. *Kilchling* 2002 m. w. N.). Im Übrigen war bemerkenswert, dass Opfer bei der Ausgestaltung der Freiheitsstrafe eine Diskrepanz zwischen den tatsächlichen und erwünschten Zielsetzungen erkennen ließen. Die Freiheitsstrafe sollte stärker Resozialisierungsorientiert und weniger auf die Sicherheit ausgerichtet sein. Opfer sind also weniger „punitiv“ als vielfach angenommen und wünschen sich neben der Bestrafung des Täters vor allem eine effektive Resozialisierung, damit zukünftige Straftaten vermieden werden (vgl. *Kilchling* 2002).

Auch in einer thematisch etwas anders angelegten Befragung (vgl. *Amelung/Kilian* 2003), in der es um die Akzeptanz von „schneidiger Notwehr“ ging (d. h. dem Recht eines Angegriffenen, sich auch mit erheblicher Gewalt zu verteidigen), zeigten die Befragten, dass sie z. B. den Tod des Handtaschenräubers oder Einbrechers, verursacht durch die Abwehr des Opfers, nicht billigten (obwohl dies das deutsche Recht über § 32 StGB außer in Fällen von ganz krassem Missverhältnis durchaus gestattet). Auch diese Ergebnisse sprechen eher gegen eine generell „retributive“ Haltung der Bevölkerung.

Sanktionseinstellungen werden auf verschiedene Weisen gemessen, etwa durch die Frage, ob die Todesstrafe als Sanktion für schwere Verbrechen befürwortet wird; ob die Befragten mit der Strafzumessung durch die Gerichte bzw.

mit den angedrohten Strafen durch den Gesetzgeber zufrieden seien; oder auch, was für sie der Sinn und Zweck der Freiheitsstrafe sei. Längsschnittbetrachtungen bzw. Vergleiche zwischen den verschiedenen Surveys sind dabei schwierig, weil die Fragen gelegentlich zwar ähnlich, aber nicht immer identisch sind.

Zunächst liefert die Frage nach der Todesstrafe nur eine sehr grobe Orientierung zum Strafbedürfnis, sie wurde jedoch zwischen 1950 und 1998 in Deutschland regelmäßig gestellt, so dass hier Vergleiche im Längsschnitt und auch zwischen Ost- und Westdeutschland möglich sind: Danach nahm der Anteil der Befürworter in Westdeutschland von ca. 70% bis etwa Anfang der 1970er Jahre deutlich ab (bis etwa 47%), stieg dann vor allem aufgrund der RAF-Terroranschläge wieder auf fast 60% an, um dann bis Anfang der 1990er Jahre wieder deutlich abzufallen: Einen erneuten Anstieg gab es Mitte der 1990er Jahre, die Befürworter waren mit ca. 55% wieder in der Mehrheit, ihr Anteil nahm danach wieder ab, so dass man inzwischen zumindest in Westdeutschland von etwa 30% Befürwortern der Todesstrafe ausgeht<sup>132</sup> – angesichts der verfassungsrechtlichen Verankerung des Todesstrafenverbotes in Art. 102 GG immer noch ein erstaunliches Ergebnis. In Ostdeutschland sind die Todesstrafengegner in der Minderheit: Die ersten Befragungen ergaben 1994 noch ca. 50% Ablehnung, danach stieg der Anteil der Befürworter bis auf knapp 70%, um dann – parallel zur Entwicklung in Westdeutschland – wieder abzunehmen. Die Unterschiede werden „durch den Diskussionsstand einer Gesellschaft“ (Kury 2007), aber eben auch durch die Rechtssetzung und Rechtspraxis erklärt. In der DDR wurde die Todesstrafe bis 1981 praktiziert und erst 1987 endgültig abgeschafft. Im Übrigen stimmen die ostdeutschen Befragten auch bei allgemein gehaltenen Fragen wie etwa „Brauchen wir schärfere Gesetze gegen Kriminalität?“ verschiedener Erhebungen zumeist in höherem Maße zu als die Westdeutschen (so etwa 2006: 67% gegenüber 40%).<sup>133</sup>

Zwei Längsschnittstudien sollen hier beispielhaft genannt werden, weil sie konkreter die Einstellung der Befragten zu Strafzwecken bzw. zur Sanktionspraxis zu erfassen versuchten, die erste in den Jahren 1975, 1986 und 1998 in Bochum (Schwind/Fetchenhauer/Ahlborn/Weiß 2001); die zweite 1991, 1995 und 2001 in Jena (Ludwig/Kräupl 2005). Die Untersuchungen sind miteinander nicht vergleichbar, geben aber Beispiele für die Entwicklung jeweils in einer west- und einer ostdeutschen Großstadt. Das Bochumer Beispiel zeigt, dass das Ziel „Resozialisierung von Rechtsbrechern“ bei den Befragten an Popularität erheblich eingebüßt hat, von mehr als 70% im Jahr 1976 auf etwa 42% im Jahr 1998, während umgekehrt der Aspekt der Abschreckung wie auch die Zustimmung zu

---

132 Die Daten stammen aus den Jahrbüchern der Demoskopie des Allensbacher Institutes, vgl. zur Analyse auch Kury/Ferdinand/Obergfell-Fuchs 2003, S. 122 f.; Kury 2007; Kury/Brandenstein/Obergfell-Fuchs 2009, S. 67 f.

133 Nachweise und kritische Anmerkungen bei Reuband 2006.

Sühne und Vergeltung als Strafzwecke deutlich anstieg. Die Jenaer Untersuchung ergab, dass zwischen den ersten beiden Messpunkten, d. h. während der frühen 1990er Jahre, die erfasste Strafhärte deutlich abgenommen hatte. Die Autoren erklärten dies mit „der Zunahme von Entkriminalisierungstendenzen, der Zunahme einer Betonung ausgleichender Reaktionen, der Rücknahme von Strafvollzug zugunsten von Bewährung und Geldstrafe“ (Ludwig/Kräupl 2005, S. 61). Zwischen 1995 und 2001 nahm die befürwortete Strafhärte hingegen bei der weit überwiegenden Zahl der erfassten Delikte bedeutend zu. Es zeigte sich insgesamt aber auch, dass die Öffentlichkeit „lernfähig“ ist, so stieg etwa die Akzeptanz des zunächst weitgehend unbekanntem Täter-Opfer-Ausgleichs als Rechtsfolge für bestimmte Delikte über die drei Befragungswellen deutlich an und lag zuletzt bei ca. 38%.

Schließlich sollen noch Ergebnisse zu dem Punitivitätsindikator vorgestellt werden, der – soweit ersichtlich – in der internationalen, vor allem der vergleichenden Forschung am häufigsten verwendet wird. In einer Studie von Reuband 2003 wurden mehr als 5.000 Personen im Jahr 1989 in Westdeutschland und ca. 1.600 Personen 2002 in Ost- und Westdeutschland nach der angemessenen Strafe für einen 21-Jährigen, der zum zweiten Mal wegen Einbruchsdiebstahls (hier Diebstahl eines Fernsehers) bestraft wird, befragt. Während 1989 13% der westdeutschen Befragten eine Gefängnisstrafe für angemessen hielten, waren dies 2002 mit 19% geringfügig mehr. In Ostdeutschland war der Anteil mit 24% höher als in Westdeutschland. Andererseits hält die ganz überwiegende Mehrheit in Ost und West nach wie vor eine ambulante Sanktion, insbesondere gemeinnützige Arbeit, für ausreichend (vgl. Tab. 25). Der Anteil von Befürwortern der Gefängnisstrafe hat sich bei den 18-29-Jährigen und 30-44-Jährigen jeweils verdoppelt (von 13% auf 26% bzw. von 12% auf 23%), während er bei den 45-59-Jährigen unverändert, bei den über 60-Jährigen sogar rückläufig war.<sup>134</sup>

Dieselbe Frage wird seit 1989 regelmäßig auch in europäischen Surveys gestellt, wobei auch die Antwortmöglichkeiten dieselben sind, sich dann aber im letzten Survey bei den Befürwortern einer Freiheitsstrafe noch eine Frage nach der vorgestellten Länge anschließt.<sup>135</sup> Die Bundesrepublik war in den Befragungswellen 1989 und 2005 eingeschlossen. Insgesamt ist für Deutschland Fol-

134 Vgl. mit ausführlicher Analyse Reuband 2003, S. 102 ff.

135 Vgl. hierzu auch Morgenstern in diesem Band (dort Tab. 15, Abb. 16 und Abb. 17) zum Strafbedürfnis im europäischen Vergleich; ferner mit Schwerpunkt auf Deutschland Kühnrich/Kania 2005. Verwirrend ist, dass sowohl die Abkürzung ECSS (*European Crime and Safety Survey*) verwendet wird als auch EU ICS – gemeint ist aber dasselbe Instrument (siehe auch [www.europeansafetyobservatory.org](http://www.europeansafetyobservatory.org), zuletzt abgerufen am 30.11.2009; ferner van Kesteren 2009, S. 25 ff. m. w. N.). Der EU ICS ist Teil des seit 1989 maßgeblich von van Dijk entwickelten *International Crime Victim Survey* (ICVS), der auch außereuropäische Länder wie Australien, Japan, Kanada, Neuseeland und die USA umfasst, vgl. zur zuletzt veröffentlichten Befragungswelle 2004/05 van Dijk 2008.

gendes festzustellen: Die Befürworter der Freiheitsstrafe sind gegenüber 1989 – das ergibt sich trotz fehlender direkter Vergleichbarkeit aus beiden vorgestellten Umfragen – etwas zahlreicher geworden (vgl. *Tab. 25*). Umgekehrt sind die Befürworter der gemeinnützigen Arbeit tendenziell weniger geworden. Betrachtet man nur die Bereitschaft, eine Freiheitsstrafe zu verhängen, liegt Deutschland im europäischen Vergleich im unteren Drittel mit einer relativ gering ausgeprägten „Punitivität“. *Kühnrich/Kania* (2005, S. 17 ff.) weisen in ihrer detaillierten Analyse der Daten ferner darauf hin, dass die deutschen Befragten deutlich weniger punitiv als diejenigen in den meisten anderen Ländern waren, wenn man die Länge der vorgestellten Freiheitstrafe in die Betrachtung mit aufnimmt.<sup>136</sup>

## **8. Ausblick: Aktuelle weitere Reformbestrebungen zur Reduzierung von Überbelegung, Haftvermeidung oder Expansion des Strafvollzugswesens**

Ausgehend von den oben geschilderten Problemen des Sanktionensystems – Anstieg der Gefängenzahlen in den 1990er Jahren, damit einhergehender Kostendruck, Überbelegung auch durch Fehlbelegungen mit Ersatzfreiheitsstrafen Verbüßenden, noch immer zu viele kurze Freiheitsstrafen – wurden und werden Reformen gefordert. Dabei werden aber in der Regel keine echten Systemänderungen verlangt,<sup>137</sup> sondern Korrekturen in Einzelbereichen. Die tatsächliche Regierungspolitik ließe sich in den letzten Jahren auf den Nenner bringen: Sparen, aber der Bevölkerung Härte demonstrieren.

Vorschläge gab bzw. gibt es vor allem für wesentliche Erweiterungen der Anwendungsbereiche der gemeinnützigen Arbeit und des Fahrverbots, der Möglichkeiten der Straf(rest)aussetzung zur Bewährung sowie zur Einführung des elektronisch überwachten Hausarrests. In den neunziger Jahren gab es hierüber eine sehr lebhaft Diskussions<sup>138</sup> und diverse Gesetzentwürfe. Den umfassendsten legte das Bundesjustizministerium 2000 vor. Nach einem weiteren Entwurf 2002 (BT-Drs. 14/9358) wurde zuletzt 2004 ein inzwischen im Wesentlichen auf eine „Schwitzen statt sitzen“-Initiative reduzierter Entwurf (BT-Drs. 15/2725) ein-, wegen des vorzeitigen Endes der Legislaturperiode aber nicht durchgebracht. Er enthielt u. a. eine Vereinfachung der Systematik der

---

136 Vgl. auch *van Kesteren* 2009, S. 34 f. anhand eines eigens entwickelten „punitivity scores“.

137 Eine Ausnahme wäre hier nur die Einführung der Wiedergutmachung als echter „dritter Spur“, d. h. als eigenständige Rechtsfolge nach einer Straftat neben Strafen und Maßregel, vgl. *Baumann u. a.* 1992; *Roxin* 1997; *Rössner* 1992 jeweils m. w. N. Entsprechende Gesetzgebungsvorschläge hierzu wurden allerdings nicht eingebracht.

138 Vgl. *Morgenstern* 2002, S. 370 ff.; *Dünkel* 2005.

(vorrangigen) Abwendung von Ersatzfreiheitsstrafen und eine Änderung des Umrechnungsschlüssels bei gemeinnütziger Arbeit zur Abarbeitung uneinbringlicher Geldstrafen (2 Tagessätze = 1 Tag Ersatzfreiheitsstrafe). Derzeit ist eine weitere Bewegung nicht erkennbar, obwohl sich besagter Entwurf immerhin noch unter „Themen/Strafrecht“ auf den Internetseiten des Bundesjustizministeriums findet (www.bmj.de; Stand: 12.12.2009). Mit der unter anderen Vorzeichen verabschiedeten Reform von 2006 (2. Justizmodernisierungsgesetz) wurde allerdings die Reform des Sanktionensystems faktisch wohl ad acta gelegt. Die im Grunde traditionell in vielen Fragen gegensätzlichen Auffassungen von CDU und SPD führten in der seit 2005 regierenden sog. Großen Koalition zu einer Lähmung bzw. Blockade, die eine mutige, kriminalpolitisch engagierte Reform ausschloss. Dass mit der seit Herbst 2009 im Amt befindlichen konservativ-liberalen Koalition aus CDU/CSU und FDP substantielle Reformen in Angriff genommen werden, ist unwahrscheinlich, zumindest lässt der Koalitionsvertrag nichts Derartiges erkennen.

Das ist gerade mit Rücksicht auf die Vorschläge zur Ausweitung der gemeinnützigen Arbeit aus verschiedenen Gründen bedauerlich: Zum einen würde durch den weitgehend konsentierten Umrechnungsschlüssel das Nettoprinzip der Geldstrafenbemessung besser verwirklicht,<sup>139</sup> zum anderen die verfassungsrechtlichen Probleme angesichts der länderspezifisch unterschiedlichen Praktiken (bzgl. der zu leistenden Stundenzahl gemeinnütziger Arbeit pro Tagessatz) im Hinblick auf Gleichheitsgebot und Bestimmtheitsgrundsatz gelöst und die durch Modellversuche gezeigten sinnvollen Lösungen<sup>140</sup> in das Gesetz integriert. Zum anderen wurde zusätzlich ein Versuch unternommen, die planwidrig verhängten kurzen unbedingten Freiheitsstrafen zurückzudrängen, indem im Rahmen einer „Freiheitsstrafen-Ersetzungsregelung“, die Vollstreckung einer Freiheitsstrafe unter sechs Monaten durch die Leistung gemeinnütziger Arbeit abgewendet werden kann.

Lediglich wenige Initiativen aus der letzten Zeit sind noch erwähnenswert: Der Bundestag hat 2007 ein Gesetz zur Reform der Führungsaufsicht nach §§ 68 ff. StGB verabschiedet (vgl. den Entwurf unter BT-Drs. 16/1993).<sup>141</sup> Es enthält begrüßenswerte Vorschläge, die dem Ziel, eine Alternative zur Sicherungsverwahrung zu bieten und so haftvermeidend zu wirken, entgegenkommen könnten. Vor allem aber bringt es jedoch Verschärfungen mit sich: Durch verlängerte oder unbefristete Führungsaufsichten und vor allem durch die nun zahl-

---

139 Damit ist gemeint, dass ein Tagessatz Geldstrafe den an einem Tag erzielten oder erzielbaren Nettoverdienst abschöpfen soll, wofür ca. 3-4 Stunden Arbeitszeit anzusetzen sind. Von daher ist der Ansatz richtig, mit einem normalen 7-8-Stunden-Arbeitstag zwei Tagessätze als „abgearbeitet“ anzusehen.

140 Hierzu *Dünkel/Scheel* 2006.

141 Vgl. *Morgenstern* 2006.

reicheren Möglichkeiten der Probanden, sich durch Weisungsverstöße Widerrufe oder eine Bestrafung (§ 145a StGB, dessen Strafrahmenobergrenze zudem von einem auf drei Jahre erhöht wurde) einzuhandeln, wird u. U. das Gegenteil erreicht werden. Die zweite Initiative ist eine europäische, die dem oben angesprochenen Problem der alternativen Sanktionen bei EU-Ausländern Rechnung tragen will. Ein von den EU-Mitgliedsstaaten umzusetzender Rahmenbeschluss „über die Anerkennung und Überwachung von Bewährungsstrafen und alternativen Sanktionen“ zielt darauf ab zu vermeiden, dass Gerichte bei Angeklagten mit gewöhnlichem Aufenthalt im Ausland gleich eine unbedingte Freiheitsstrafe aussprechen, weil eine Überwachung von Auflagen und Weisungen bislang nicht grenzüberschreitend erfolgen kann. Eine ähnliche Initiative zielt darauf ab, Alternativen zur Untersuchungshaft (Meldepflichten etc.) im Heimatland zu überwachen, um die regelmäßig nur wegen Fluchtgefahr (Argument: Auslandskontakte) erfolgende Inhaftierung von ausländischen Tatverdächtigen zu vermeiden.<sup>142</sup> Die Rahmenbeschlüsse müssen Ende 2011 bzw. Ende 2012 in nationales Recht umgesetzt sein. Inwieweit sie tatsächlich auf die Gefangenzahl Einfluss nehmen können, ist fraglich und hängt zum Einen davon ab, wie groß der Anteil der EU-Bürger bei den einsitzenden Ausländern tatsächlich ist<sup>143</sup> und mit welchen Straflängen sie vertreten sind, entscheidender aber davon, wie gut die Vorgaben von der Praxis umzusetzen sind.

So bescheiden die derzeitigen gesetzgeberischen Impulse zur Reduzierung der Gefangenenbelegung bleiben, so engagiert geht die Bundesregierung andererseits vor, wenn es gilt vermeintliche Sicherheitslücken zu schließen. So wurde 2002 die Sicherungsverwahrung durch das Institut der vorbehaltenen nachträglichen Sicherungsverwahrung ausgeweitet (§ 66a StGB). Danach kann die Sicherungsverwahrung, wenn die Gefährlichkeit des Täters zum Urteilszeitpunkt nicht einwandfrei feststellbar ist, bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen vorbehalten und nach Verbüßung der Strafe angeordnet werden. Trotz zweier Urteile des BVerfG,<sup>144</sup> die eher zur Zurückhaltung gemahnt haben, hat der Gesetzgeber 2004 nunmehr die zuvor in einigen Polizeigesetzen der Länder vorgesehene (vom BVerfG wegen Unzuständigkeit der Länder aber für verfassungswidrig erklärte) nachträgliche Sicherungsverwahrung (auch ohne vorheri-

---

142 Rahmenbeschlüsse des Rates 2008/909/JHA vom 27. November 2008 (on the application of the principle of mutual recognition to judgments in criminal matters imposing custodial sentences or measures involving deprivation of liberty for the purpose of their enforcement in the European Union und 2009/829/JHA vom 23. Oktober 2009 (on the application, between Member States of the European Union, of the principle of mutual recognition to decisions on supervision measures as an alternative to provisional detention); beide zu finden unter <http://eur-lex.europa.eu>.

143 Vgl. z. B. *Morgenstern* 2007 und im Hinblick auf die Untersuchungshaft *Tab. 9b*.

144 Vgl. BVerfG NJW 2004, S. 739 ff. und NJW 2004, S. 750 ff.; hierzu *Dünkel/van Zyl Smit* 2004; *Fischer* 2008, § 66b, Rn. 3 ff. m. w. N.



gen Vorbehalt) eingeführt (vgl. § 66b StGB). Diese „Episode“ der deutschen Strafrechtsreformgeschichte mag beispielhaft verdeutlichen, wie schwer sich insbesondere sozialdemokratische Regierungen mit einer reduktionistischen Gefängnispolitik tun, wenn sie in Zeiten des Wahlkampfs und massenmedialer Berichterstattung über angeblich zu lasche Urteile und zu leichte Haftbedingungen unter Druck geraten.

Die allerjüngste Entwicklung zeigt, dass die seit Herbst 2009 im Amt befindliche bürgerliche Regierungskoalition weitere Schritte zur Verschärfung des kriminalpolitischen Klimas unternehmen will, die ggf. auch Auswirkungen auf die Gefangenenzahlen haben könnten und sich vor allem auf das Jugendstrafrecht beziehen: Im Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode zwischen CDU, CSU und FDP finden sich zwar im Kapitel „Freiheit und Sicherheit“, dort unter „Innere Sicherheit und Bürgerrechte“ bzw. „Rechtspolitik“ keine tiefgreifenden Verschärfungen: So soll zwar der Tatbestand des Widerstands gegen Polizeibeamte neu (und vermutlich schärfer) gefasst werden; auch ist bzgl. der Sicherungsverwahrung zu lesen, dass „Schutzlücken“ geschlossen werden, allerdings wird auch betont, dass die Sicherungsverwahrung „unter Berücksichtigung des notwendigen Schutzes der Bevölkerung ihren Ausnahmecharakter behält und auf schwerste Fälle beschränkt bleibt“. Versteckt im Kapitel „Sozialer Fortschritt“, Abschnitt „Jugend“, wird aber die Einführung eines Warnschussarrestes für Jugendliche (neben einer zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafe) angekündigt, damit also die Möglichkeit des *taste of prison* für Jugendliche ins Auge gefasst. Außerdem soll – allerdings nur für Mord – die Höchststrafe von 10 Jahren auf 15 Jahre Jugendstrafe heraufgesetzt werden. Auch hier bleibt abzuwarten, ob diese Ankündigungen angesichts verfassungsrechtlicher Bedenken umgesetzt werden und wie die richterliche Praxis sie ggf. aufnehmen wird.

Eine nicht ganz überraschende Kritik an der Sicherungsverwahrung kam Ende Dezember 2009 von Seiten des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (ECHR). Ein Gefangener hatte dagegen geklagt, dass er länger als 10 Jahre in Sicherungsverwahrung verblieb, obwohl zum Zeitpunkt der Anordnung noch eine gesetzliche Höchstfrist von 10 Jahren galt (vgl. § 67d Abs. 3 a. F.). Die Höchstfrist wurde 1998 abgeschafft, was vom BVerfG in der schon genannten Entscheidung (NJW 2004, S. 739 ff.) als verfassungsgemäß gebilligt worden war. Im deutschen Recht gilt das Rückwirkungsverbot gem. § 2 Abs. 6 StGB nur für Strafen, nicht für Maßregeln der Besserung und Sicherung. Gleichwohl hat der ECHR einen Verstoß gegen das allgemeine Rückwirkungsverbot bejaht und eine Verletzung sowohl von Art. 5 („unlawful detention“) als auch Art. 7 EMRK (Rückwirkungsverbot) angenommen, indem er die Sicherungsverwahrung einer Strafe materiell gleichstellte (vgl. *M. vs. Germany*, ECHR, application no. 19359/04 v. 17.12.2009). Zugleich wurde dem Gefangenen eine Entschädigung in Höhe von 50.000,- € zugesprochen. Damit wird das Rechtsinstitut der (nachträglichen) Sicherungsverwahrung insgesamt in Frage

gestellt, weil es sich faktisch um eine Doppelbestrafung handelt. Zumindest wird die Entscheidung des ECHR die Gegner der nachträglichen Sicherungsverwahrung bestärken<sup>145</sup> und eine Ausweitung, wie sie von Teilen der CDU/CSU gefordert wird (s. o.), erschweren.

## 9. Zusammenfassung

Die Gefangenenraten in Deutschland sind seit Anfang der 1990er Jahre um fast 20% angestiegen. Zuvor war seit Anfang/Mitte der 1980er Jahre eine stabile bis rückläufige Tendenz erkennbar. In den letzten Jahren ist erfreulicherweise ein erneuter Rückgang bzw. eine „Normalisierung“ eingetreten, zu der vermutlich unter anderem die schon seit Mitte der 1990er Jahre stetig sinkende Zahl der Untersuchungsgefangenen beigetragen hat. Die Gefangenenrate von 88 im Jahr 2009 liegt nun im unterdurchschnittlichen Bereich im europäischen Vergleich (vgl. *Diinkel u. a.* in diesem Band). Diese Entwicklung ist phasenspezifisch zu erklären. In den 1980er Jahren war die Gewaltkriminalität ebenfalls stabil bis rückläufig, während in den 1990er Jahren insbesondere die registrierte Jugendgewalt (hierbei vor allem in Ostdeutschland) zunahm. Allerdings ist der Anstieg der Kriminalität nach den Verurteiltendaten weit moderater als nach der polizeilichen Kriminalstatistik. Die Sanktionspraxis der Gerichte hat sich nur in Teilbereichen und hierbei im Wesentlichen durch Gesetzesänderungen bedingt verschärft. Von einer „neuen Straflust“ der Justiz zu sprechen, wäre daher verfehlt.<sup>146</sup> Der Zuwachs an Gefangenen in den 1990er Jahren beruht im Wesentlichen auf dem Zuwachs der Verurteiltenzahlen, hierbei besonders der Körperverletzungs- und Raub-, in Westdeutschland auch der Drogendelikte (zu vergleichbaren Ergebnissen für das Jugendstrafrecht vgl. *Heinz* 2009). Allerdings sind sekundärstatistische Analysen auf der Basis lediglich der Strafverfolgungsstatistik zu ungenau, um definitive Aussagen in der einen oder anderen Richtung machen zu können. Vertiefende Analysen auch anhand von Gerichtsakten und Befragungen von Staatsanwälten und Richtern geben (neben den unterschiedlichen Diversionen) deutliche Hinweise auf erhebliche länderspezifische Unterschiede der Bestrafungsmentalitäten (vgl. den überproportionalen Anstieg der Gefängnisbelegung in Niedersachsen im Vergleich zu Schleswig-Holstein in den 1990er Jahren oder den überproportionalen Rückgang um knapp 40% in Hamburg seit 2003).

Die Kriminalpolitik der 1970er und 1980er Jahre hat durch eine Ausweitung der Diversion und von Alternativen zur Freiheitsstrafe die Gefangenenraten im Wesentlichen stabil zu halten vermocht. In den 1990er Jahren hat sich das Bild

---

145 Vgl. z. B. *Cornel/Diinkel u. a.* 2009.

146 Ebenso auch *Heinz* 2009; 2009a, S. 258 f.; *Kury/Brandenstein/Obergfell-Fuchs* 2009; S. 72 ff.

gewandelt. Dies kann auch durch ein insgesamt „härteres“ gesellschaftliches Klima (hierbei ist u. U. der Einfluss der Massenmedien von Bedeutung) mit bedingt sein. Ferner sind sozio-ökonomische Aspekte größer werdender Unterschiede zwischen „arm“ und „reich“, allgemeine Verunsicherungen, vor allem in Ostdeutschland, und im Gefolge der Wiedervereinigung Anomie als mögliche Ursachen zu bedenken. Jedoch haben sich im Ergebnis die Gefangenenraten in Ost- und Westdeutschland lediglich angeglichen und ist eine höhere Gefangenenrate in Ostdeutschland trotz der erheblich ungünstigeren sozio-ökonomischen Daten (Arbeitslosigkeit, „relative“ Armut etc.) nicht aufgetreten. Die Annahme einer „punitiven Wende“ in den Einstellungen der Bevölkerung ist zwar belegbar, jedoch fällt sie je nach Fragestellung eher marginal aus.<sup>147</sup> Die Entwicklung ist derzeit ambivalent zu sehen. Einerseits gibt es Verschärfungstendenzen, die bei speziellen Problembereichen wie der nachträglichen Sicherungsverwahrung besonders akzentuiert hervortreten, andererseits waren die vergangenen Bundesregierungen zumindest bis 2004 bemüht, die Alternativen zur Freiheitsstrafe moderat weiter auszubauen, um den Belegungsdruck im Strafvollzug zu mildern. In der Tat wurde die Strafaussetzung zur Bewährung auch im Bereich der mittleren Kriminalität (Freiheitsstrafen von einem Jahr bis zu zwei Jahren) gegenüber der unbedingten Freiheitsstrafe zur dominanten Sanktionsform.<sup>148</sup> In Deutschland ist – ähnlich wie in anderen europäischen Ländern – das Phänomen der „*bifurcation*“ zu beobachten, d. h. weitgehend stabile Gefangenenraten bei einer sich verändernden Insassenstruktur: weniger reine Eigentums- und Vermögenstäter, dafür aber mehr Gewalt-, Sexual- und Drogentäter bevölkern die Gefängnisse (und die psychiatrischen Einrichtungen). Deutlich ist auch, dass ausländische Täter von Alternativen zur Freiheitsstrafe seltener profitieren, außerdem ein weitaus höheres Risiko aufweisen, in Untersuchungshaft genommen zu werden, so dass auch sie einen erheblichen Anteil der Strafvollzugspopulation stellen.

Es wird abzuwarten sein, welche kriminalpolitischen Kräfte in den nächsten Jahren erfolgreicher agieren werden und ob eine reduktionistische Strategie jenseits des derzeit aufgrund demographischer Rahmenbedingungen und des Sinkens der Kriminalitätsraten erkennbaren deutlichen Belegungsrückgangs ausgebaut werden kann. In jedem Fall hat der aktuelle deutliche Belegungsrückgang zur Entspannung beigetragen und die kriminologische Wissenschaft steht einigermaßen ratlos vor dem Phänomen, dass anstatt einer um sich greifenden „neuen Straflust“ möglicherweise der Justiz die Täter ausgehen. Man wird aufmerksam beobachten müssen, ob sich z. B. angesichts vermehrter Absprachen

---

147 Vgl. zusammenfassend und m. w. N. Oberwittler/Hoefer 2005, S. 465 ff.; Kury/Brandenstein/Obergfell-Fuchs 2009, S. 79.

148 Die zunehmend aussetzungsfreudigere Praxis wurde durch die entsprechende obergerichtliche Rechtsprechung gestützt, vgl. zusammenfassend die Kommentierungen zu § 56 Abs. 2 StGB, z. B. bei Fischer 2008.

---

u. ä. eine „neue Strafunlust“ breit machen wird. Auch diese Ratlosigkeit verdeutlicht mehr denn je die Notwendigkeit differenzierter kriminologischer Forschung, für die es weitgehend an finanzieller Unterstützung und politischem Willen fehlt. Eine umfassende und langzeitbezogene Sanktionsforschung ist aber als Grundlage für eine rationale, evidenzbasierte Kriminalpolitik unabdingbar, wie sie insbesondere vom BVerfG gefordert wird (vgl. BVerfG NJW 2006, S. 2.093 ff.).

Anhang:

Abbildung 1a: Gefangenzahlen in Deutschland 1962-2009

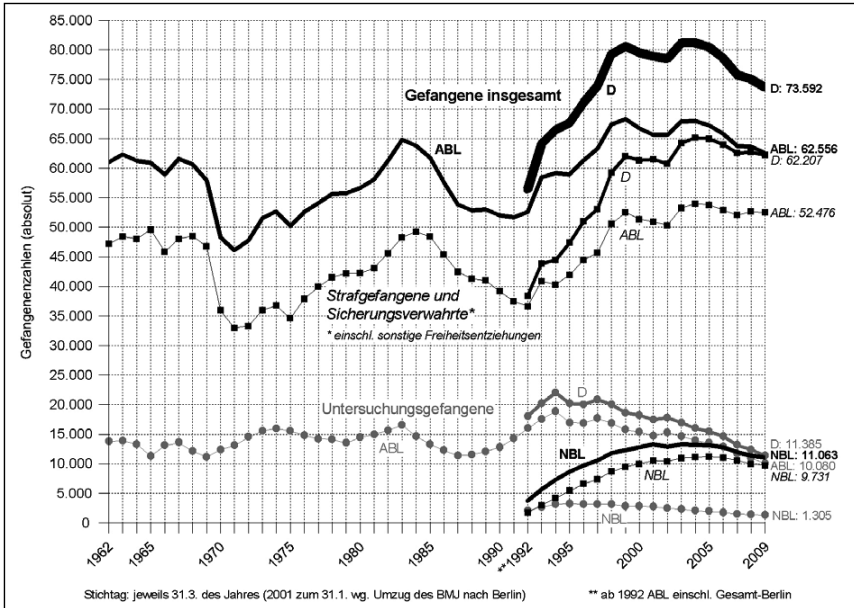
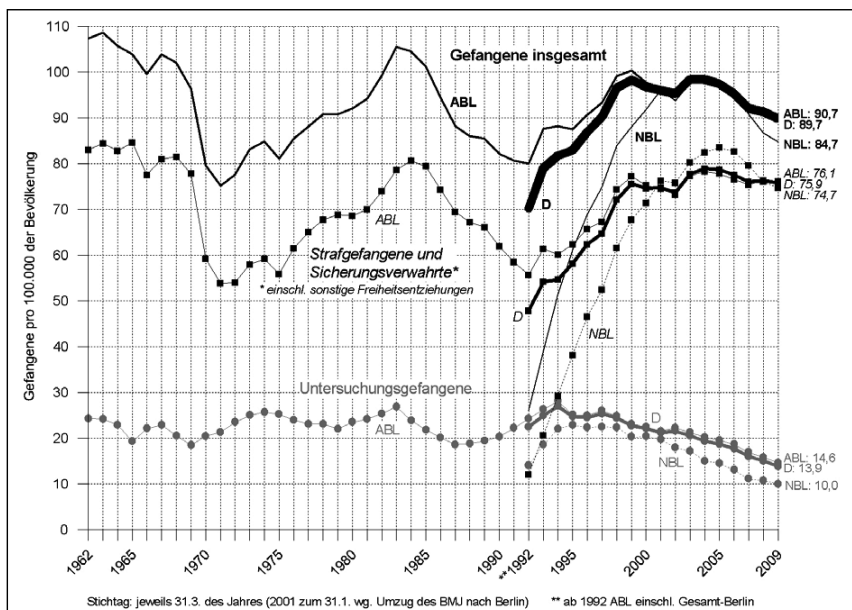
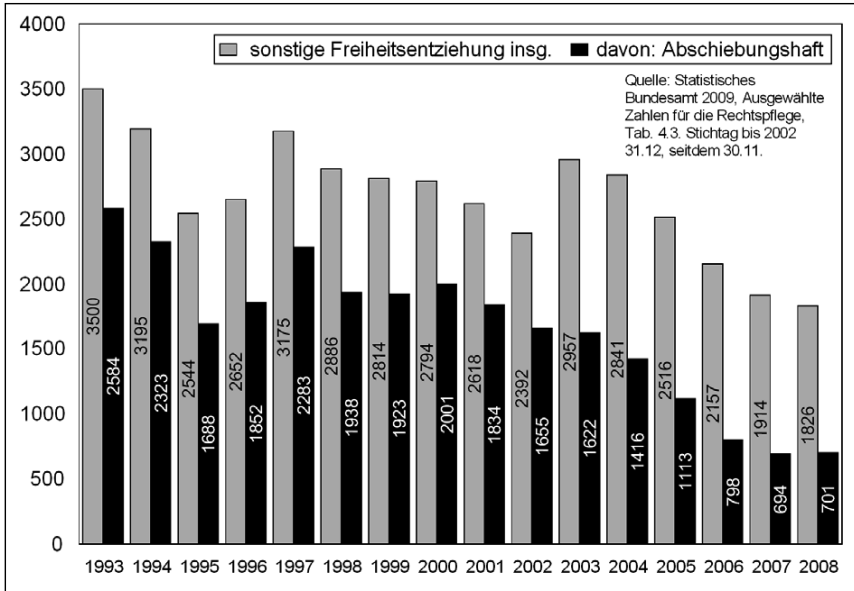


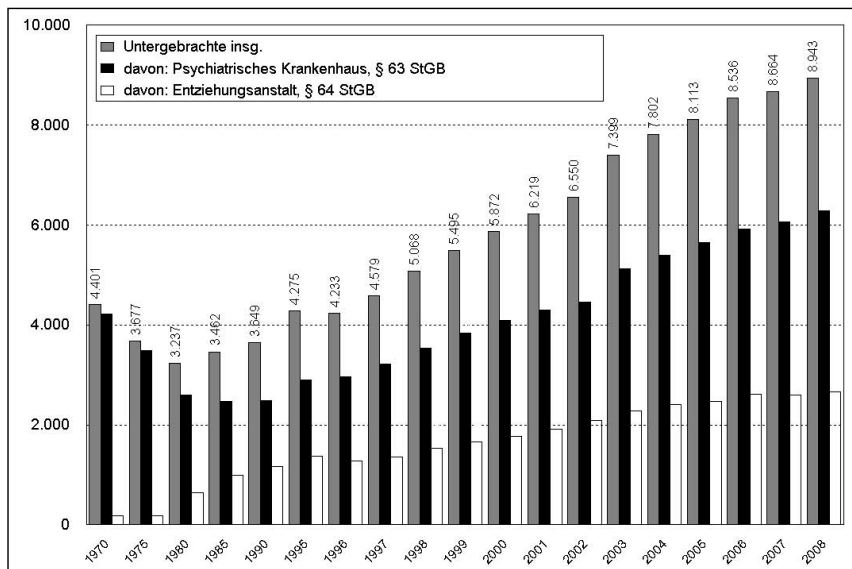
Abbildung 1b: Gefangeneneraten in Deutschland 1962-2009



**Abbildung 2a: „Sonstige Freiheitsentziehung“ mit Abschiebungshaft in Deutschland, 1993-2008**

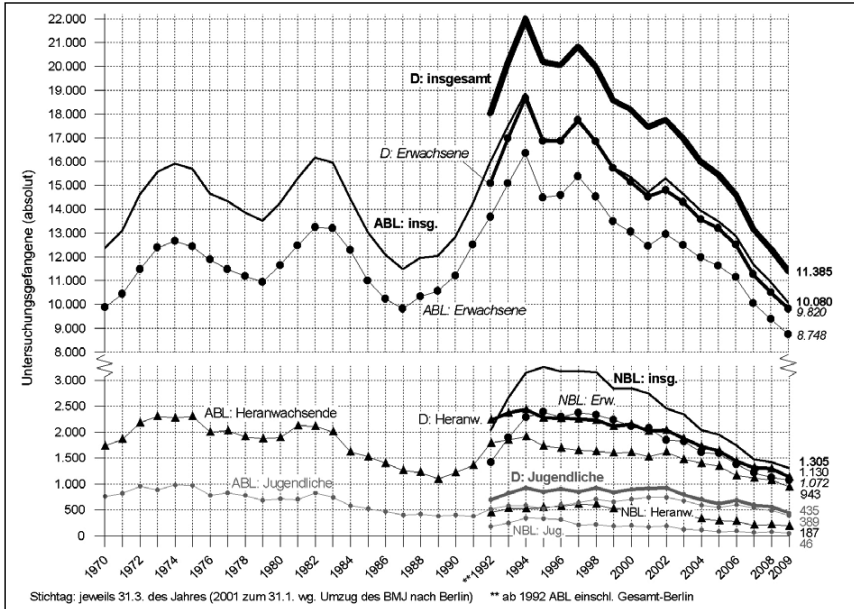


**Abbildung 2b: Untergebrachte, Alte Bundesländer  
(seit 1995 mit Gesamt-Berlin), 1970-2008**

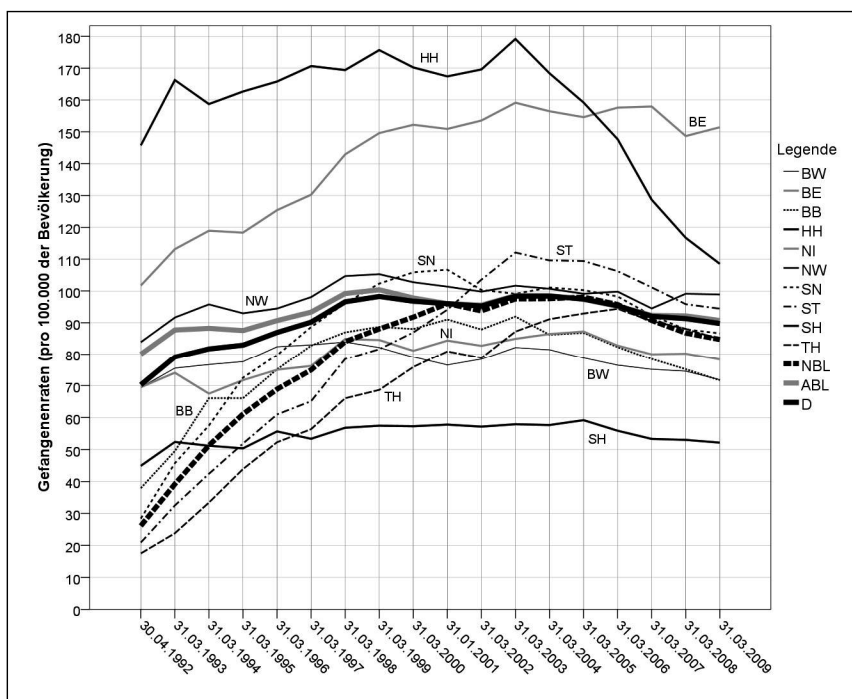




**Abbildung 3: Untersuchungsgefängene in Deutschland 1970-2009**

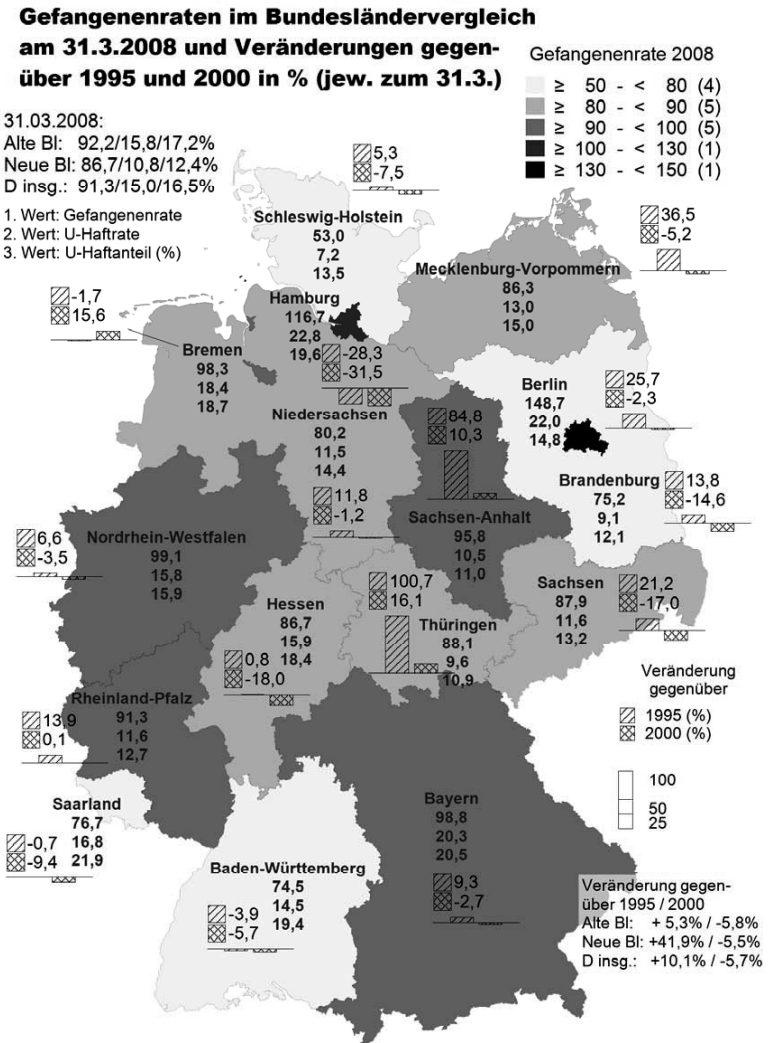


**Abbildung 4: Gefangeneneraten in Deutschland 1992-2009 im Bundesländervergleich (Auswahl)\***



Anm.: \*BW=Baden-Württemberg; BE=Berlin; BB=Brandenburg; HH= Hamburg; NI= Niedersachsen; NW= Nordrhein-Westfalen; SN=Sachsen; ST= Sachsen-Anhalt; SH= Schleswig-Holstein; TH= Thüringen; NBL = Neue Bundesländer; ABL = Alte Bundesländer

**Abbildung 5: Gefangeneneraten nach Bundesländern**



## Abbildung 6: Gefangeneneraten (Jugendstrafvollzug) nach Bundesländern

### Gefangeneneraten im Jugendstrafvollzug\* im Bundesländervergleich am 31.3.2008 und Veränderung gegenüber 1995 und 2000 in % (jew. zum 31.3.)

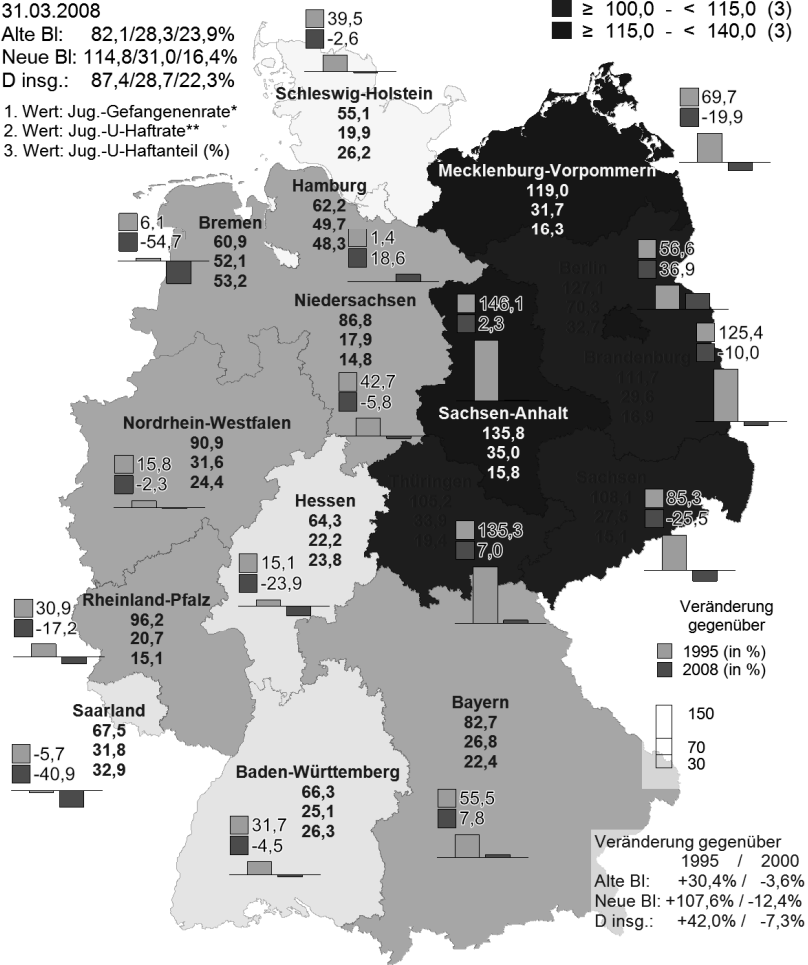
31.03.2008

Alte BI: 82,1/28,3/23,9%

Neue BI: 114,8/31,0/16,4%

D insg.: 87,4/28,7/22,3%

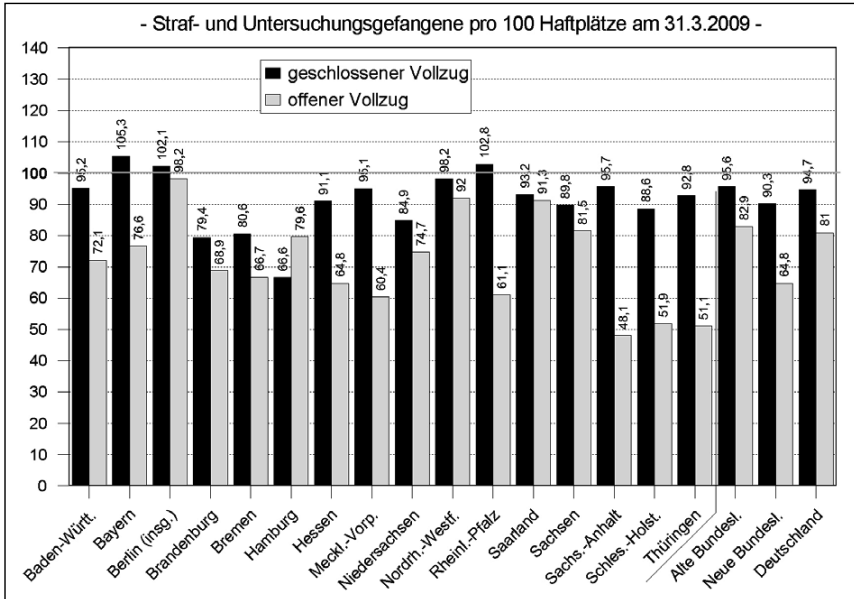
1. Wert: Jug.-Gefangenenerate\*
2. Wert: Jug.-U-Haftrate\*\*
3. Wert: Jug.-U-Haftanteil (%)



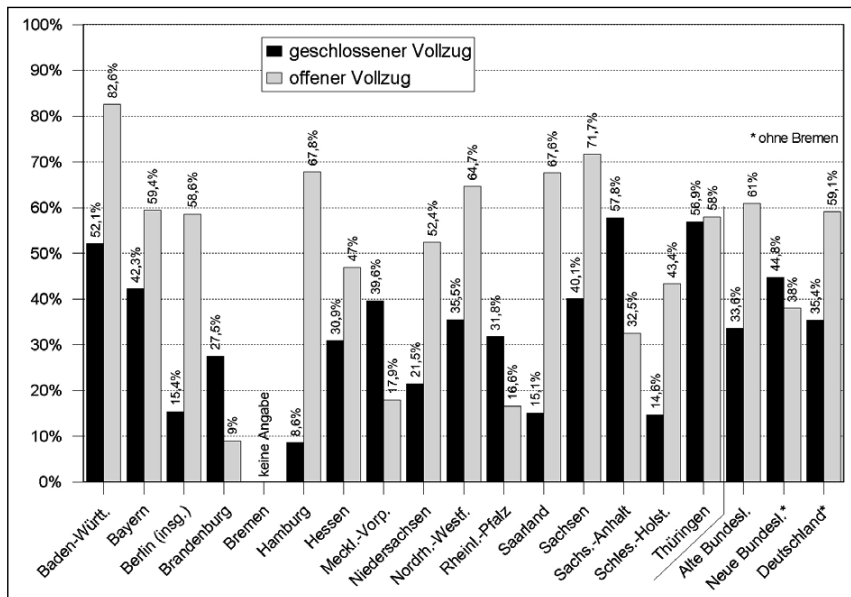
\* Verurteilte Insassen des Jugendstrafvollzugs (am 31.3.2008) - einschließlich gem. § 92 Abs. 2 JGG aus dem Jugendstrafvollzug Ausgenommene - pro 100.000 der 15- bis 25-jährigen Bevölkerung (am 31.12.2007)

\*\* pro 100.000 der 14- bis 21-jährigen Bevölkerung (am 31.12.2007)

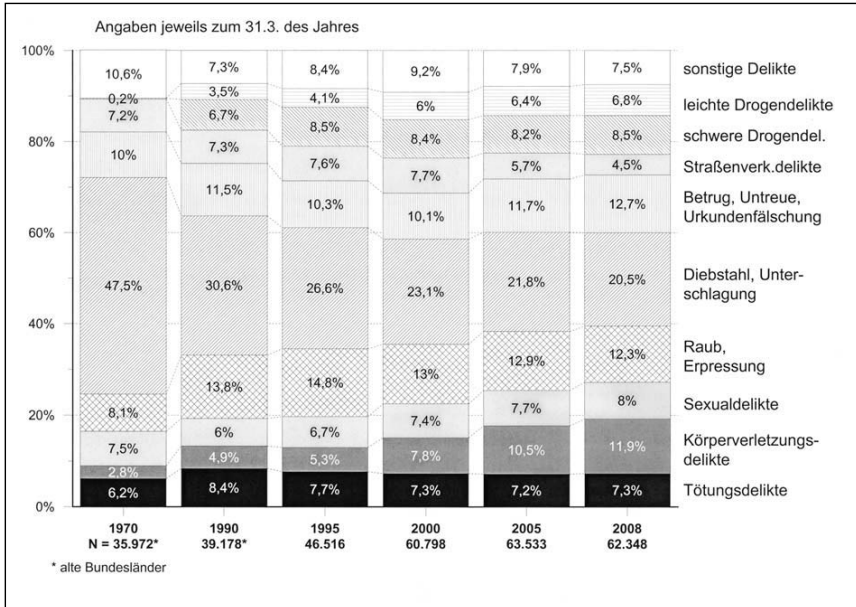
**Abbildung 7: Belegungsdichte im geschlossenen und offenen Strafvollzug am 31.3.2009**



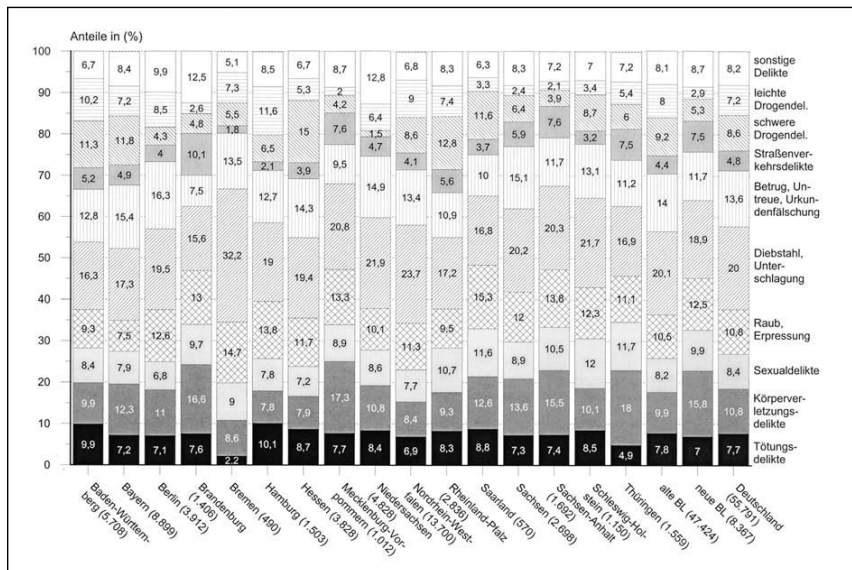
**Abbildung 8: Anteil gemeinschaftlicher Unterbringung im offenen und geschlossenen Strafvollzug am 31.3.2009**



**Abbildung 9: Strafvollzugspopulation in Deutschland nach der Deliktsstruktur 1970 bis 2008**

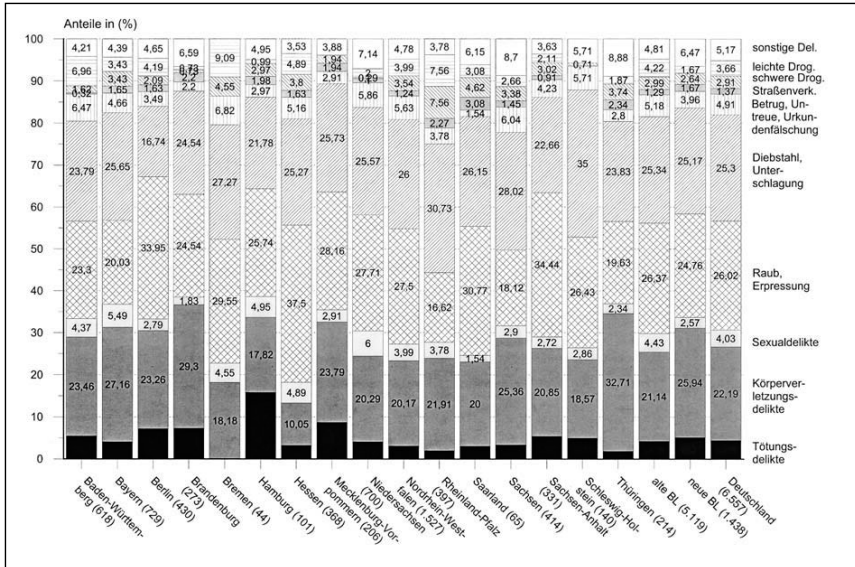


**Abbildung 10: Deliktstruktur im Erwachsenenvollzug im Bundesländervergleich, 31.3.2008**

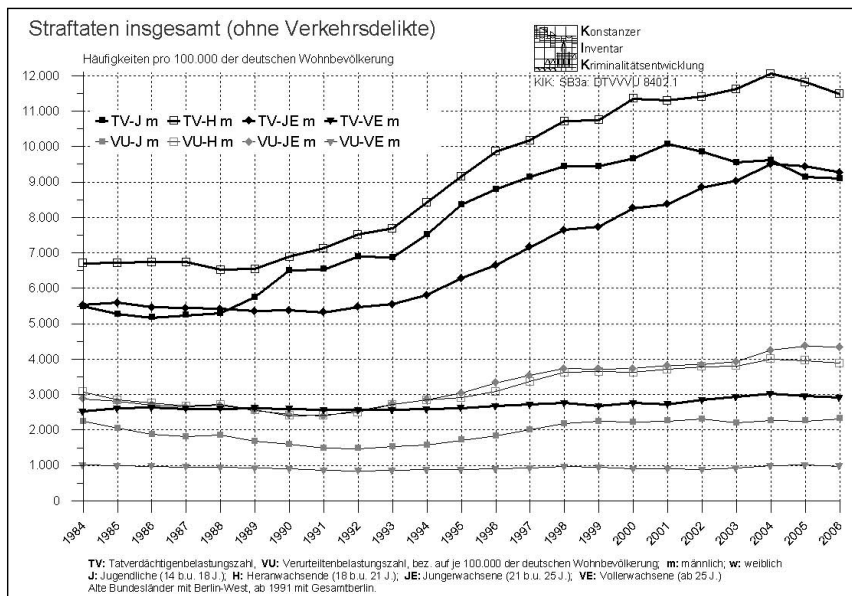




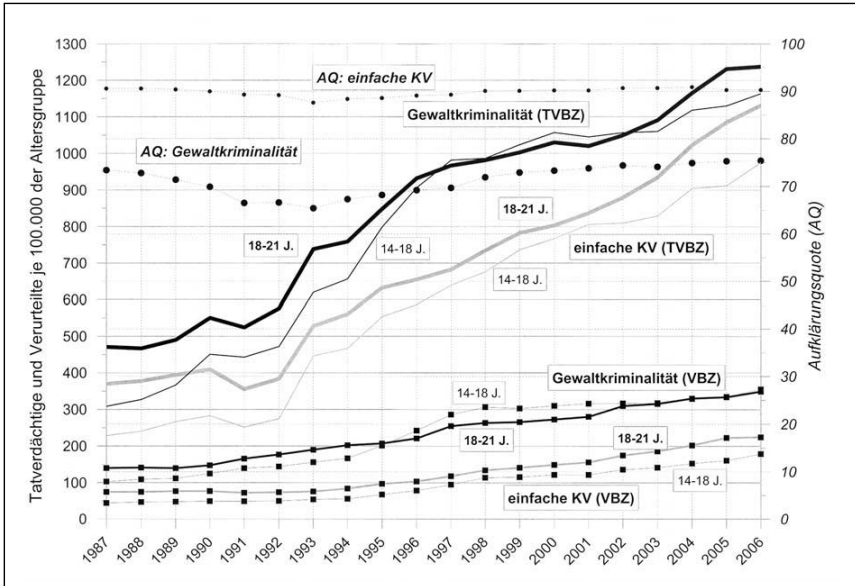
**Abbildung 11: Deliktstruktur im Jugendstrafvollzug im Bundesländervergleich, 31.3.2008**



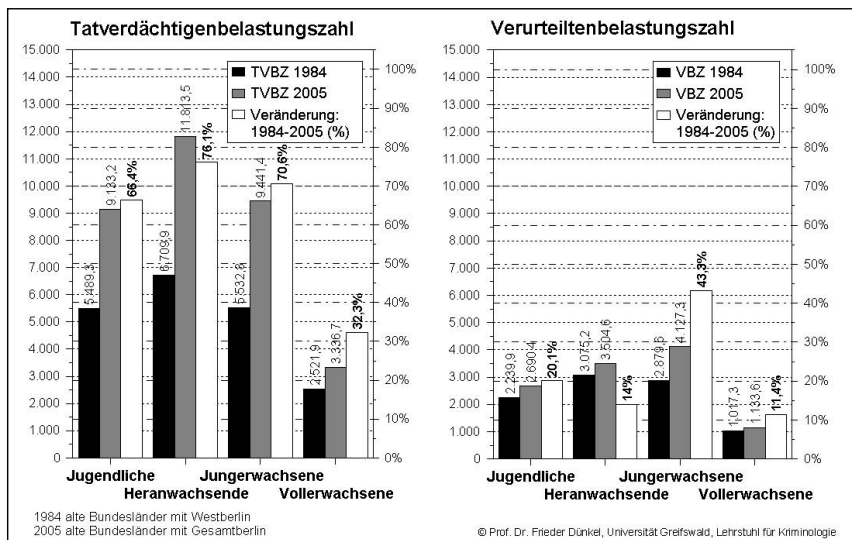
**Abbildung 12: Deutsche Tatverdächtige und Verurteilte nach Altersgruppen, männlich**



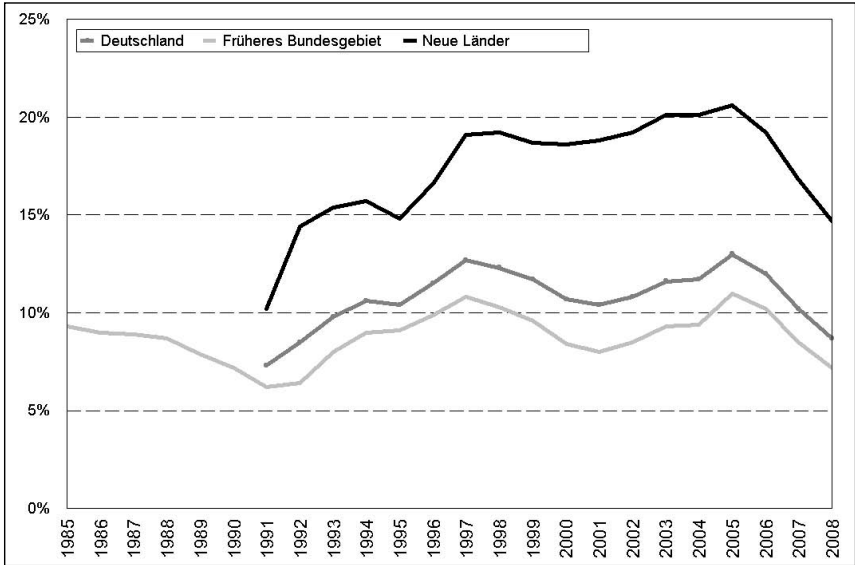
**Abbildung 13: Aufklärungsquoten, Tatverdächtigenbelastung und Verurteiltenbelastung bei Gewaltdelikten, 1987-2006**



**Abbildung 14: Tatverdächtigen- und Verurteiltenbelastungszahlen 2005 und 1984, Straftaten insg. (ohne Straßenverkehrsdelikte), Männer**

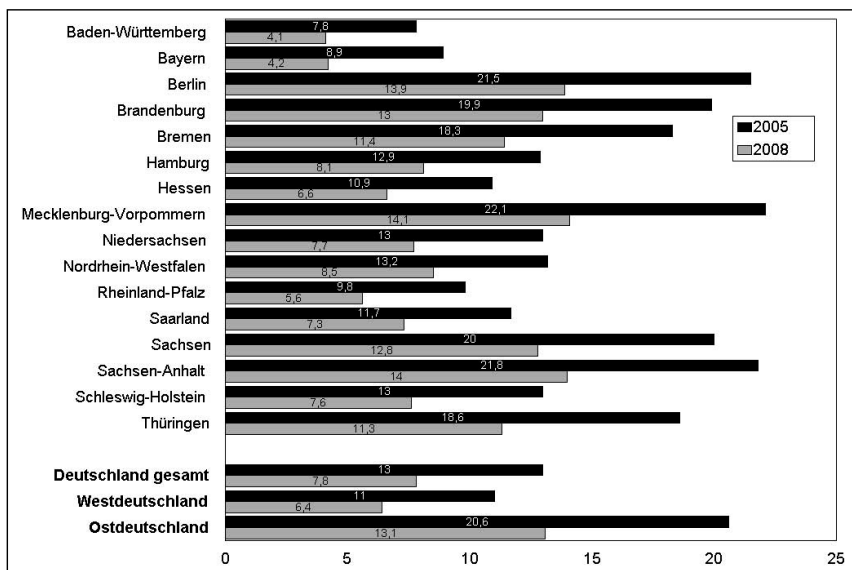


Anm.: \* Jugendliche: 14-17 Jahre; Heranwachsende: 18-20 Jahre; Jungerwachsene: 21-25 Jahre; Vollerwachsene: 25 Jahre und älter.

**Abbildung 15: Arbeitslosenquote 1985-2008**

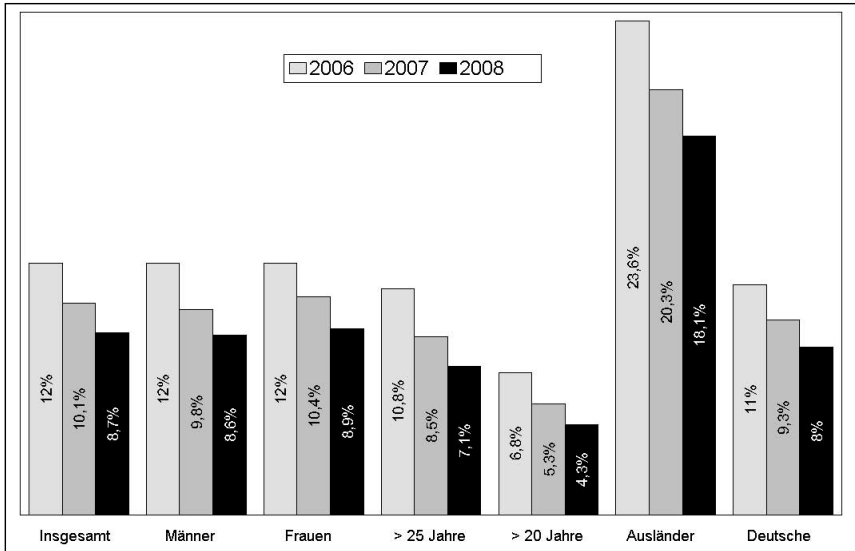
Quelle: *Bundesagentur für Arbeit*, [www.arbeitsagentur.de](http://www.arbeitsagentur.de) (Veröffentlichungen/Statistik, zuletzt abgerufen am 5.8.2009), Quote für alle abhängigen zivilen Erwerbspersonen.

**Abbildung 16: Arbeitslosenquoten in den Bundesländern 2005/2008**

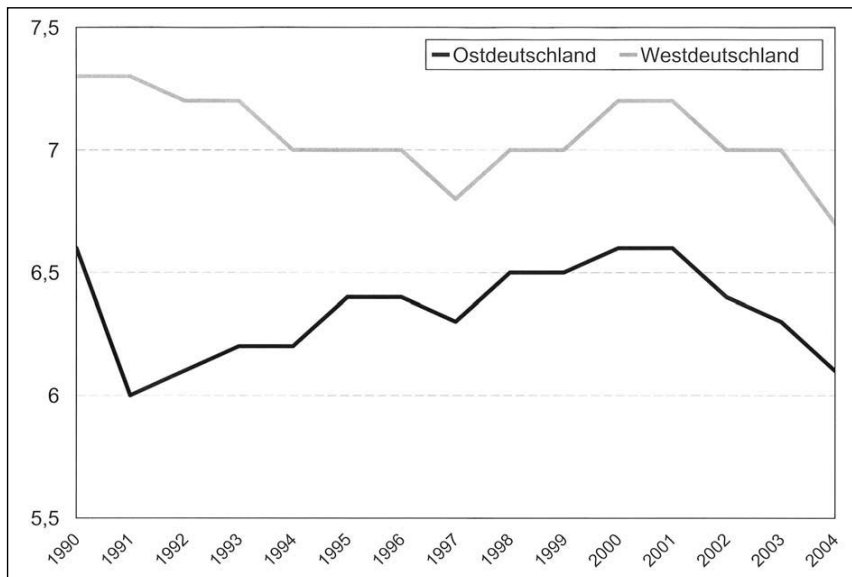


Quelle: Statistisches Bundesamt 2006 und Bundesagentur für Arbeit a. a. O., Quote für alle zivilen Erwerbspersonen.

**Abbildung 17: Arbeitslosenquoten für verschiedene Bevölkerungsgruppen 2006-2008**



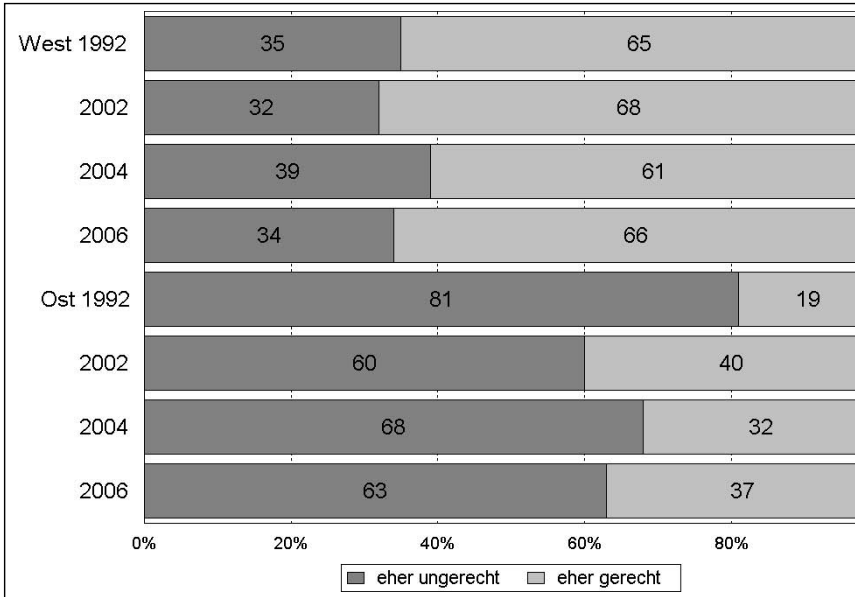
Quelle: Bundesagentur für Arbeit a. a. O., Quote für abhängige zivile Erwerbspersonen.

**Abbildung 18: Entwicklung der allgemeinen Lebenszufriedenheit**

Quelle: Statistisches Bundesamt u. a. 2008, S. 403.

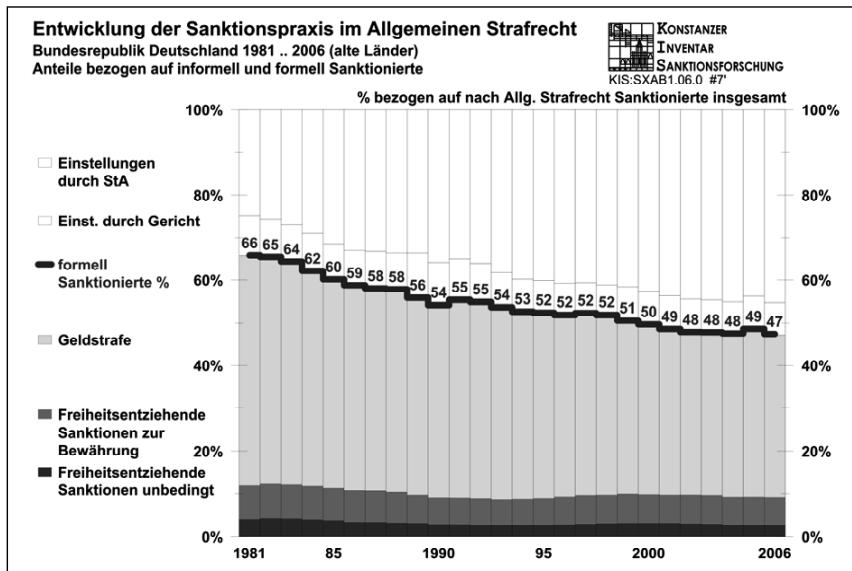


**Abbildung 19: Gerechtigkeitsbewertung, Frage nach eigenem Anteil an der Verteilung des Wohlstands**

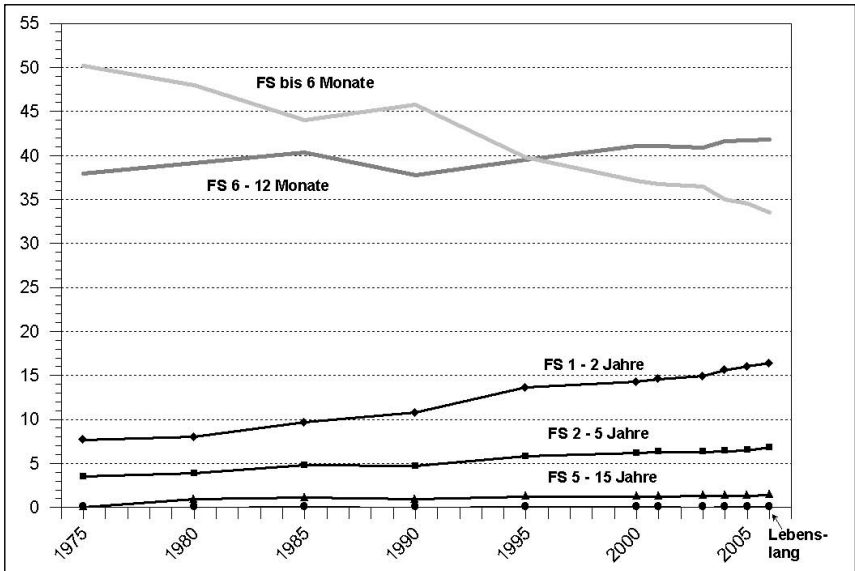


Quelle: *Statistisches Bundesamt* u. a. 2008, S. 415; basierend auf Daten aus dem ALLBUS 1992, 2002, 2004, 2006. („eher ungerecht“ = „erhalte sehr viel weniger oder etwas weniger, als mir zusteht“; „eher gerecht“ = „erhalte gerechten bzw. mehr als gerechten Anteil“; alle Angaben in %).

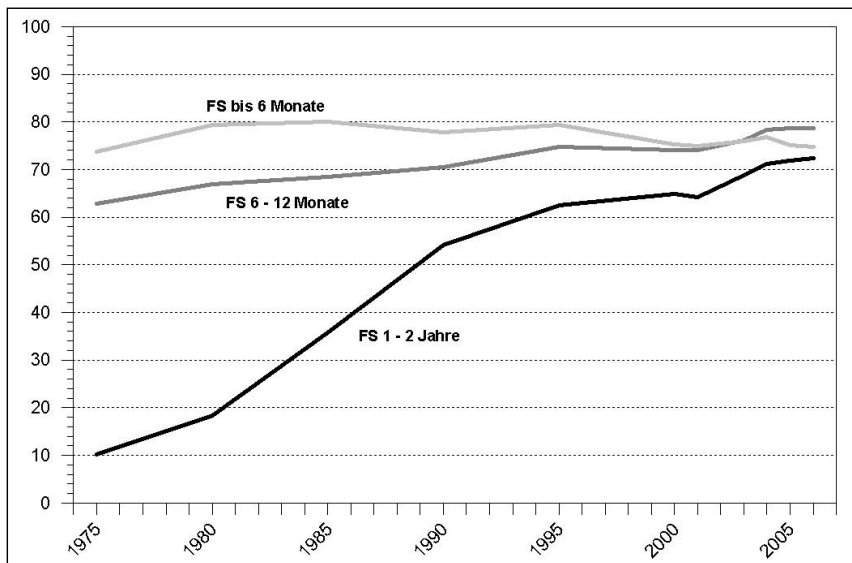
Abbildung 20: Entwicklung der Sanktionspraxis



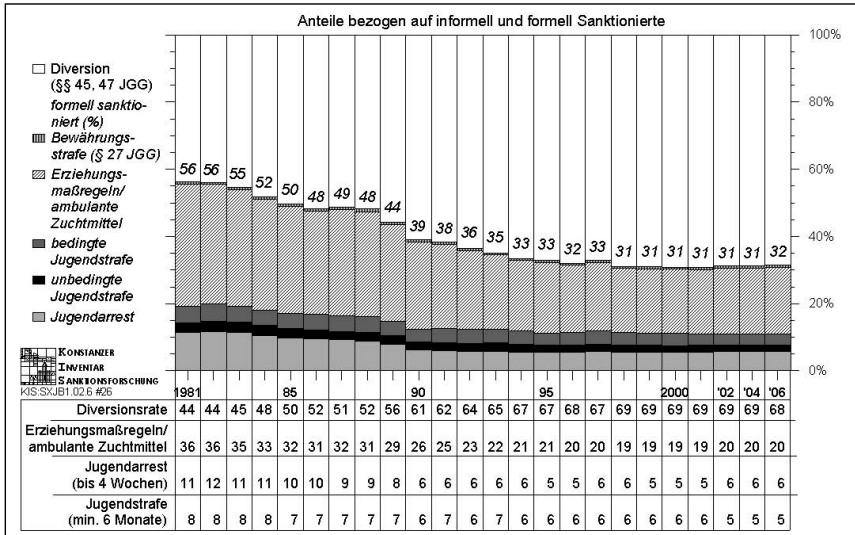
**Abbildung 21: Zu Freiheitsstrafe Verurteilte nach der Straflänge in Prozent, 1975-2006, alle Delikte (alte Bundesländer, ab 1995 mit Gesamt-Berlin)**

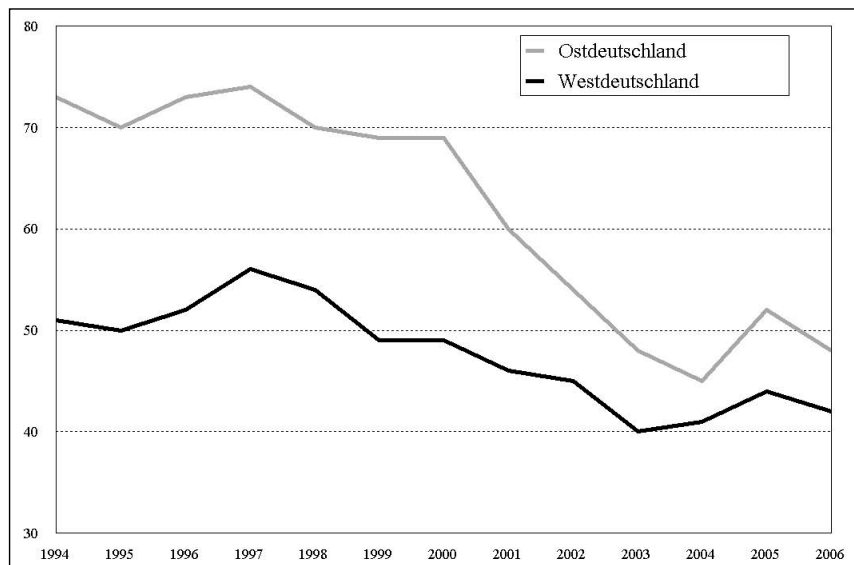


**Abbildung 22: Aussetzungsraten bei zu Freiheitsstrafe Verurteilten nach der Straflänge in Prozent, 1975-2006, alle Delikte (alte Bundesländer, ab 1995 mit Gesamt-Berlin)**



**Abbildung 23: Entwicklung der Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht in Deutschland, 1981 - 2006 (alte Bundesländer, ab 1995 mit Gesamt-Berlin)**



**Abbildung 24: Kriminalitätssorgen 1994-2006**

Quelle: *Statistisches Bundesamt* u. a. 2008, S. 305, basierend auf SOEP-Daten 1994-2006.  
Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

**Tabelle 1a: Gefangenenraten in Deutschland (alte Bundesländer)  
1962-1991 (Stichtag: 31.3. des Jahres)**

<b>Jahr</b>	<b>Strafgefangene insgesamt* (absolut)</b>	<b>Untersuchungs- gefangene (absolut)</b>	<b>Gefangene insgesamt (absolut)</b>	<b>Gefangenenrate (pro 100.000 der Wohnbevölkerung)</b>
1962	47.158	**13.799	60.957	107,3
1963	48.413	**13.906	62.319	108,6
1964	48.012	**13.271	61.283	105,7
1965	49.573	**11.305	60.878	103,9
1966	45.840	**13.084	58.924	99,6
1967	48.026	**13.579	61.605	103,9
1968	48.501	**12.158	60.659	102,0
1969	46.745	**11.139	57.884	96,4
1970	35.927	12.361	48.288	79,6
1971	33.015	13.077	46.092	75,2
1972	33.318	14.489	47.807	77,5
1973	35.974	15.518	51.492	83,1
1974	36.763	15.942	52.705	84,9
1975	34.608	15.556	50.164	81,1
1976	37.860	14.773	52.633	85,5
1977	39.918	14.180	54.098	88,1
1978	41.557	14.154	55.711	90,8
1979	42.229	13.496	55.725	90,8
1980	42.235	14.470	56.705	92,1
1981	43.136	14.929	58.065	94,2
1982	45.584	15.636	61.220	99,4
1983	48.243	16.539	64.782	105,5
1984	49.254	14.600	63.854	104,5
1985	48.402	13.303	61.705	101,2
1986	45.342	12.254	57.596	94,4

<b>Jahr</b>	<b>Strafgefangene insgesamt* (absolut)</b>	<b>Untersuchungs- gefangene (absolut)</b>	<b>Gefangene insgesamt (absolut)</b>	<b>Gefangenenrate (pro 100.000 der Wohnbevölkerung)</b>
1987	42.463	11.373	53.836	88,1
1988	41.293	11.527	52.820	86,0
1989	41.010	12.046	53.056	85,5
1990	39.178	12.825	52.003	82,2
1991***	37.468	14.258	51.726	80,7

Quelle: Strafvollzugsstatistik.

Anm.: \* Freiheitsstrafe, Jugendstrafe und Sicherungsverwahrung (einschl. sonstige Freiheitsentziehung; darunter: Strafarrest, Abschiebungshaft)

\*\* Stichtag 31.12. des Jahres

\*\*\* 1991: Gefangenzahlen alte Bundesländer einschließlich Gesamt-Berlin.



**Tabelle 1b: Gefangeneneraten in Deutschland (1992-2009)**  
(Stichtag: 31.3. des Jahres)

Jahr	Alte Bundesländer (inkl. Gesamt-Berlin)				Neue Bundesländer				Deutschland (insgesamt)			
	Strafgefängnis- insg.* (abs.)	U- Gefängnis- insg. (abs.)	Gefängnis- insg. (abs.)	Gefängnis- rate (pro 100.000)	Strafgefängnis- insg.* (abs.)	U- Gefängnis- insg. (abs.)	Gefängnis- insg. (abs.)	Gefängnis- rate (pro 100.000)	Strafgefängnis- insg.* (abs.)	U- Gefängnis- insg. (abs.)	Gefängnis- insg. (abs.)	Gefängnis- rate (pro 100.000)
1992	36.636	15.980	52.616	80,0	1.751	2.039	3.790	26,1	38.387	18.019	56.406	70,3
1993	40.888	17.502	58.390	87,7	2.972	2.667	5.639	39,2	43.860	20.169	64.029	79,1
1994	40.281	18.859	59.140	88,2	4.187	3.147	7.334	51,3	44.468	22.006	66.474	81,7
1995	41.970	16.939	58.909	87,5	5.437	3.257	8.694	61,1	47.407	20.196	67.603	82,9
1996	44.454	16.875	61.329	90,7	6.597	3.170	9.767	68,9	51.051	20.045	71.096	86,9
1997	45.698	17.659	63.357	93,3	7.411	3.179	10.590	74,9	53.109	20.838	73.947	90,2
1998	50.565	16.854	67.419	99,2	8.681	3.151	11.832	84,0	59.246	20.005	79.251	96,6
1999	52.526	15.746	68.272	100,4	9.498	2.840	12.338	88,0	62.024	18.586	80.610	98,3
2000	51.351	15.357	66.708	97,8	9.955	2.844	12.799	91,8	61.303	18.201	79.507	96,8
2001**	50.943	14.718	65.661	96,0	10.558	2.740	13.298	96,0	61.501	17.458	78.959	96,0
2002	50.331	15.305	65.636	95,5	10.411	2.459	12.870	93,7	60.742	17.764	78.506	95,2

Jahr	Alte Bundesländer (inkl. Gesamt-Berlin)				Neue Bundesländer				Deutschland (insgesamt)			
	Strafgefangene insg.* (abs.)	U-Gefangene (abs.)	Gefangene insg. (abs.)	Gefangenrate (pro 100.000)	Strafgefangene insg.* (abs.)	U-Gefangene (abs.)	Gefangene insg. (abs.)	Gefangenrate (pro 100.000)	Strafgefangene insg.* (abs.)	U-Gefangene (abs.)	Gefangene insg. (abs.)	Gefangenrate (pro 100.000)
2003	53.266	14.633	67.899	98,5	10.937	2.340	13.277	97,5	64.203	16.973	81.176	98,4
2004	54.011	13.959	67.970	98,5	11.156	2.040	13.196	97,6	65.167	15.999	81.166	98,3
2005	53.734	13.504	67.238	97,4	11.217	1.955	13.172	98,1	64.951	15.459	80.410	97,5
2006	52.916	12.890	65.806	95,2	11.031	1.744	12.775	95,7	63.947	14.634	78.581	95,3
2007	52.047	11.695	63.742	92,3	10.540	1.474	12.014	90,7	62.587	13.169	75.756	92,0
2008	52.719	10.944	63.663	92,2	9.979	1.414	11.393	86,7	62.698	12.358	75.056	91,3
2009	52.476	10.080	62.556	90,7	9.731	1.305	11.036	84,7	62.207	11.385	73.592	89,7

Anm.: \* Freiheitsstrafe, Jugendstrafe und Sicherungsverwahrung (einschl. sonstige Freiheitsentziehung; darunter: Strafrest, Abschiebungshaft).

\*\* Stichtag 31.1. des Jahres wegen Umzug des BMI nach Berlin.

**Tabelle 2: Abgeurteilte mit Maßregeln der Besserung und Sicherung (alte Bundesländer, seit 2007 Deutschland)**

	<b>Psychiatri- sches Kran- kenhaus</b>	<b>Entzie- hungsan- stalt</b>	<b>Siche- rungs- verwah- rung</b>	<b>Richterlich angeord- nete Führungs- aufsicht</b>	<b>Berufs- verbot</b>	<b>Entzie- hung der Fahrer- laubnis</b>
<b>1960</b>	533	241	210	-	297	28.278
<b>1965</b>	419	236	213	-	163	75.083
<b>1970</b>	306	172	110	-	93	136.832
<b>1975</b>	336	268	52	98	70	162.348
<b>1980</b>	366	585	41	353	63	194.979
<b>1985</b>	425	526	39	107	66	172.520
<b>1990</b>	432	626	31	54	57	173.232
<b>1995</b>	559	757	45	70	132	176.023
<b>1998</b>	770	1.061	61	63	174	161.833
<b>2000</b>	758	1.267	60	307		139.471
<b>2001</b>	790	1.370	74	264		133.714
<b>2005</b>	861	1.628	75	143		118.533
<b>2006</b>	796	1.602	83	147		108.699
<b>2007</b>	1.023	1.812	79	80	27	127.431
<b>2008</b>	1.104	1.881	111	83	38	122.860

Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Strafverfolgungsstatistiken 1960-2008. Die Strafverfolgungsstatistik wurde bis 2006 einschließlich nur für das frühere Bundesgebiet mit Berlin veröffentlicht. Seit 2007 erfasst sie das gesamte Bundesgebiet. Die absoluten Zahlen sind daher nach 2006 nicht mehr mit den vorherigen vergleichbar.

**Tabelle 3: Belegung im Straf- und Maßregelvollzug  
(alte Bundesländer)**

Jahr (jeweils 31.3.)	Straf- und Maßregelvollzug insg.	Strafvollzug insgesamt	Strafgef. u. Sicherungsverwahrte	U-Ge-fan-gene	Maßregelvollzug insgesamt		Psychiatrisches Krankenhaus (§ 63 StGB)		Entziehungs-anstalt (§ 64 StGB)	
	abs.	abs.	abs.	abs.	abs.	% bez. 2	abs.	% bez. 6	abs.	% bez. 6
<b>1971</b>	50.249	46.092	33.015	13.077	4.157	8,3	3.993	96,1	164	3,9
<b>1981</b>	61.314	58.065	43.136	14.929	3.249	5,3	2.613	80,4	636	19,6
<b>1991</b>	55.326	51.726	37.468	14.258	3.600	6,5	2.473	68,7	1.127	31,3
<b>1995</b>	67.730	63.455	46.516	16.939	4.275	6,3	2.902	67,9	1.373	32,1
<b>2000</b>	72.038	66.207	51.030	15.177	5.831	8,1	4.051	69,5	1.780	30,5
<b>2005</b>	86.280	78.167	63.533	14.634	8.113	9,4	5.640	69,5	2.473	30,5
<b>2008</b>	72.606	63.663	52.719	10.944	8.943	12,3	6.287	70,3	2.656	29,7

Quelle: Strafvollzugsstatistik 1971-2008.

Belegungszuwachs im Psychiatrischen Krankenhaus 1991-2008: + 154%!

Belegungszuwachs in der Entziehungsanstalt seit 1991: + 135%.

**Tabelle 4: Verurteilte mit Sicherungsverwahrung und  
Sicherungsverwahrte im Strafvollzug in Deutschland**

Jahr	Zur Sicherungsverwahrung Verurteilte	Insassen des Strafvollzugs in Sicherungsverwahrung*
<b>1960</b>	210	k. A.
<b>1965</b>	213	1.430
<b>1970</b>	110	718
<b>1975</b>	52	337
<b>1980</b>	41	208
<b>1985</b>	39	190

<b>Jahr</b>	<b>Zur Sicherungsverwahrung Verurteilte</b>	<b>Insassen des Strafvollzugs in Sicherungsverwahrung*</b>
<b>1990</b>	31	182
<b>1995</b>	45	183
<b>1998</b>	61	202
<b>2000</b>	60	219
<b>2001</b>	74	257
<b>2002</b>	56	299
<b>2003</b>	66	306 (306)
<b>2004</b>	65	304 (304)
<b>2005</b>	75	350 (344)
<b>2006</b>	83	380 (368)
<b>2007</b>	79	427 (411)
<b>2008</b>	111	448 (425)
<b>2009</b>	k. A.	476 (31.3.); 500 (31.8.) (d. h. + 175% seit 1990)

Quellen: Strafverfolgungsstatistik 1960-2008 und Strafvollzugsstatistik 1965-2009:

Anm.: \*Angaben jeweils pro Jahr (Anordnungen, bis 2006 alte Bundesländer, ab 2007 Gesamtdeutschland) bzw. zum 31.3. d. J. (Sicherungsverwahrte, in Klammern Zahlen für die alten Bundesländer).

**Tabelle 5: Lebenslange Freiheitsstrafe verbüßende Strafgefangene in Deutschland (jeweils Stichtag 31.3.)**

<b>Jahr</b>	<b>Männer</b>	<b>Frauen</b>	<b>Insgesamt</b>	<b>Alte Bundesländer</b>	<b>Neue Bundesländer</b>
<b>1977</b>	945	44	989	989	-
<b>1980</b>	918	38	956	956	-
<b>1985</b>	1.020	42	1.062	1.062	-
<b>1990</b>	1.093	56	1.149	1.149	-
<b>1991</b>	1.126	51	1.177	1.177	k. A.
<b>1992</b>	1.256	51	1.307	1.155	152
<b>1993</b>	1.244	50	1.294	1.158	136
<b>1994</b>	1.245	57	1.302	1.164	138
<b>1995</b>	1.257	57	1.314	1.165	149
<b>1996</b>	1.273	54	1.327	1.180	147
<b>1997</b>	1.324	54	1.378	1.231	147
<b>1998</b>	1.394	56	1.450	1.289	161
<b>1999</b>	1.446	67	1.513	1.337	176
<b>2000</b>	1.536	62	1.598	1.408	190
<b>2001</b>	1.586	72	1.658	1.452	206
<b>2002</b>	1.645	77	1.722	1.496	226
<b>2003</b>	1.693	81	1.774	1.536	238
<b>2004</b>	1.706	88	1.794	1.553	241
<b>2005</b>	1.769	95	1.864	1.611	253
<b>2006</b>	1.819	100	1.919	1.646	273
<b>2007</b>	1.871	102	1.973	1.689	284
<b>2008</b>	1.885	100	1.985	1.699	286

Quelle: Statistisches Bundesamt Wiesbaden, Hrsg., Strafvollzug, 1977-2008. Ab 1992: Gesamtdeutschland einschließlich der neuen Bundesländer.

**Tabelle 6: Veränderung der Altersstruktur der Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten in Deutschland (1980 und 1990: alte Bundesländer; ab 2000: alte und neue Bundesländer insgesamt, Stichtag: 31.3.)**

Alter	1980		1990		2000		2006	
	(n =)	(%)	(n =)	(%)	(n =)	(%)	(n =)	(%)
<b>14 bis &lt; 18 J.</b>	760	1,8	310	0,8	911	1,5	663	1,1
<b>18 bis &lt; 21 J.</b>	3.730	8,8	2.003	5,1	3.850	6,3	3.378	5,5
<b>21 bis &lt; 25 J.</b>	7.561	17,9	5.891	15,1	8.166	13,4	7.821	12,6
<b>25 bis &lt; 30 J.</b>	8.946	21,2	9.411	24,1	11.901	19,6	12.321	19,9
<b>30 bis &lt; 40 J.</b>	15.443	36,6	12.321	31,4	20.361	33,5	18.040	29,1
<b>40 bis &lt; 50 J.</b>	6.723	15,9	6.191	15,8	10.211	16,8	12.598	20,4
<b>50 bis &lt; 60 J.</b>	1.840	4,4	2.487	6,3	4.116	6,8	5.189	8,4
<b>60 Jahre und mehr</b>	409	1,0	564	1,4	1.282	2,1	1.890	3,1
<b>Insgesamt</b>	42.235	100	39.178	100	60.798	100	61.900	100

Quelle: Berechnet nach Strafvollzugsstatistik 1980-2008.

**Tabelle 7: Altersstruktur der Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten in Deutschland im Ländervergleich (Stichtag: 31.3.2008)**

Bundesland	Gesamtzahl der Strafgefangenen u. Sicherungsverwahrten (n =)	Unter 25 Jahre (%)	25 bis unter 40 Jahre (%)	40 Jahre und mehr (%)
<b>Baden-Württemberg</b>	6.326	20,5	45,6	33,9
<b>Bayern</b>	9.628	18,5	47,6	33,9
<b>Berlin</b>	4.342	16,8	50,5	32,8
<b>Brandenburg</b>	1.679	25,7	46,9	27,4
<b>Bremen</b>	534	14,4	55,2	30,3
<b>Hamburg</b>	1.604	11,9	50,4	37,7
<b>Hessen</b>	4.196	14,5	49,6	35,9
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	1.218	27,9	49,3	22,8
<b>Niedersachsen</b>	5.528	20,2	47,3	32,5
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	15.227	17,6	49,6	32,8
<b>Rheinland-Pfalz</b>	3.233	20,3	47,8	31,7
<b>Saarland</b>	635	14,8	45,7	39,5
<b>Sachsen</b>	3.112	24,1	50,6	25,3
<b>Sachsen-Anhalt</b>	2.023	24,0	52,3	23,7
<b>Schleswig-Holstein</b>	1.290	18,1	47,1	34,9
<b>Thüringen</b>	1.773	23,0	51,2	25,8
<b>Alte Bundesländer insgesamt</b>	52.543	18,0	48,5	33,6
<b>Neue Bundesländer insgesamt</b>	9.805	24,6	50,3	25,1
<b>Deutschland insgesamt</b>	62.348	19,0	48,7	32,2

Quelle: Berechnet nach Strafvollzugsstatistik 2008, S. 13.



**Tabelle 8: Familienstand der Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten in Deutschland 2008**  
(Stichtag: 31.3.2008; Gesamt - N = 62.348)

Familienstand	Gefangene insgesamt	Männlich (n = 59.048)	Weiblich (n = 3.300)
Ledig	64,1%	65,0%	46,7%
Verheiratet	19,2%	18,8%	26,4%
Verwitwet	1,3%	1,1%	4,3%
Geschieden	15,4%	15,0%	22,6%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Strafvollzugsstatistik 2008, S. 15.

**Tabelle 9a: Anteil von Ausländern nach der Altersstruktur, 2008**  
(Stichtag: 31.3.2008), Strafgefangene

Alter	Anteil von Ausländern (%)	
	Jugendstrafvollzug	Erwachsenenvollzug
14 bis unter 18 Jahre	28,1	-
18 bis unter 21 Jahre	20,3	31,0
21 bis unter 25 Jahre	16,8	20,9
25 bis unter 30 Jahre	-	22,9
30 bis unter 40 Jahre	-	28,7
40 bis unter 50 Jahre	-	18,2
50 bis unter 60 Jahre	-	13,6
60 Jahre und mehr	-	9,6
Insgesamt	19,6	22,2
<b>Insgesamt Jugend- und Erwachsenenvollzug</b>	21,8	

Quelle: Eigene Berechnungen nach Strafvollzugsstatistik 2008, S. 15.

**Tabelle 9b: Anteil von Ausländern in der Untersuchungshaft nach Bundesländern, 2008**

	U-Gefangene	Ausländische U-Gefangene		U-Gefangene aus anderen EU-Staaten	
	Anzahl absolut	Anzahl absolut	% von Spalte 2	Anzahl absolut	% von Spalte 2
<b>Baden-Württemberg</b>	1600	763	48	279	17
<b>Bayern</b>	2537	1.095	43	474	19
<b>Berlin</b>	739	408	55	124	17
<b>Brandenburg</b>	220	50	23	31	14
<b>Bremen</b>	97	53	56	8	8
<b>Hamburg</b>	359	205	57	54	15
<b>Hessen</b>	950	523	55	207	22
<b>Mecklenburg-Vorpommern</b>	215	21	10	14	7
<b>Nordrhein-Westfalen</b>	2.843	1.125	40	379	13
<b>Niedersachsen</b>	917	322	35	90	10
<b>Rheinland Pfalz</b>	357	137	38	36	10
<b>Saarland</b>	136	38	28	18	13
<b>Sachsen</b>	491	136	27	64	13
<b>Sachsen-Anhalt</b>	202	34	17	10	5
<b>Schleswig-Holstein</b>	203	69	34	22	11
<b>Thüringen</b>	220	26	12	9	5
<b>Insgesamt</b>	12.086	5.005	41	1.819	15

Quelle: Umfrage bei den Länderjustizministerien, Angaben für 31.3.2008 (außer Hamburg: 24.7.2008, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Bremen: 31.7.2008; Sachsen-Anhalt: 31.8.2008 und Rheinland-Pfalz: 31.8.2008.

**Tabelle 10: Zuzug von Ausländern sowie Aussiedlern bzw. Spätaussiedlern 1950-2006 (früheres Bundesgebiet, ab 1.11.1990 Gesamtdeutschland)**

<b>Zeitraum bzw. Jahr</b>	<b>Ausländer zusammen</b>	<b>Aussiedler zusammen</b>
<b>1950-1959</b>	561.135	438.222
<b>1960-1969</b>	5.532.561	221.516
<b>1970-1979</b>	6.219.361	335.381
<b>1980-1990</b>	5.657.730	984.087
<b>1991-1995</b>	4.696.757	1.291.112
<b>1996</b>	707.954	177.751
<b>1997</b>	615.298	134.419
<b>1998</b>	605.500	103.080
<b>1999</b>	673.873	104.916
<b>2000</b>	649.249	95.615
<b>2001</b>	685.259	98.484
<b>2002</b>	655.895	91.416
<b>2003</b>	601.759	72.885
<b>2004</b>	602.182	59.093
<b>2005</b>	579.301	35.522
<b>2006</b>	558.467	7.747

**Tabelle 11: Arbeitslosigkeit seit 1986\***

Jahr	Deutschland		Früheres Bundesgebiet ohne Berlin		Neue Länder einschließlich Berlin	
	Anzahl	Quote*	Anzahl	Quote	Anzahl	Quote
1986	-	-	2.228.004	9,0	-	-
1988	-	-	2.241.556	8,7	-	-
1990	-	-	1.883.147	7,2	-	-
1991	2.602.203	7,3	1.596.457	6,2	1.005.746	10,2
1993	3.419.141	9,8	2.149.465	8,0	1.269.676	15,4
1994	3.698.057	10,6	2.426.276	9,0	1.271.781	15,7
1995	3.611.921	10,4	2.427.083	9,1	1.184.838	14,8
1996	3.965.064	11,5	2.646.442	9,9	1.318.622	16,6
1997	4.384.456	12,7	2.870.021	10,8	1.514.435	19,1
1998	4.280.630	12,3	2.751.535	10,3	1.529.095	19,2
1999	4.100.499	11,7	2.604.720	9,6	1.495.779	18,7
2000	3.889.695	10,7	2.380.987	8,4	1.508.707	18,6
2001	3.852.564	10,4	2.320.500	8,0	1.532.064	18,8
2002	4.060.317	10,8	2.497.678	8,5	1.562.639	19,2
2003	4.376.028	11,6	2.752.589	9,3	1.623.439	20,1
2004	4.381.042	11,7	2.781.347	9,4	1.599.695	20,1
2005	4.860.234	13,0	3.246.097	11,0	1.614.137	20,6
2006	4.487.233	12,0	3.006.952	10,2	1.479.988	19,2
2007	3.776.425	10,1	2.485.852	8,4	1.290.573	16,8
2008	3.267.943	8,7	2.144.679	7,2	1.123.264	14,7

Anm.: \* Diese Quoten beziehen sich auf „alle abhängigen zivilen Erwerbspersonen“ und liegen höher als die Quoten für „alle zivilen Erwerbspersonen“ (wie in *Abb. 15*).

**Tabelle 12: Jugendarbeitslosigkeit 1999 bis 2008**

<b>Arbeitslosenquote</b>	<b>Ostdeutschland</b>	<b>Westdeutschland</b>	<b>Deutschland</b>
<b>unter 20-Jährige</b>			
1999	10,6	7,7	8,5
2002	8,9	4,4	5,4
2005	10,6	6,3	7,2
2008	7,3	3,6	4,3
<b>20- bis 25-Jährige</b>			
1999	18,9	9,3	11,4
2002	20,6	9,7	12,2
2005	23,4	12,7	15,0
2008	12,7	5,7	7,1

**Tabelle 13: Einkommensungleichheit in Deutschland**

	1995	1997	1999	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
<b>Gini-Koeffizient</b>	29	25	25	25	25	-	-	-	28	26
<b>Ärmste 20%</b>	10,1	-	-	9,9	-	9,4	9,5	9,4	9,3	-
<b>Reichste 20%</b>	34,4	-	-	36,1	-	36,1	35,8	36,1	36,8	-
<b>S80/S20 Einkommensquintilverhältnis</b>	4,6	3,7	3,6	3,6	-	-	-	4,1	4,1	5,0

Quelle: *GESIS*, EUSI 3111 (basierend auf *Eurostat*-Daten bzw. seit 2005 auf Daten aus dem EU-SILC; 2007 direkt von *Eurostat*) und *Statistisches Bundesamt* u. a. 2008 S. 164, basierend auf SOEP-Daten 1985-2006.

**Tabelle 14: Schichtung der Bevölkerung nach relativen Einkommenspositionen**

<b>Monatliches Haushaltseinkommen in % des Median</b>	<b>1985</b>	<b>1989</b>	<b>1993</b>	<b>1997</b>	<b>2001</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
<b>Höherer Wohlstand (mehr als 200%)</b>	3,8	3,6	3,8	3,4	3,9	4,2	4,7	-
<b>Relativer Wohlstand (150-200%)</b>	7,2	7,3	8,5	7,6	8,5	8,3	8,1	-
<b>Gehobene Einkommenslage (125-100%)</b>	11,6	11,5	9,8	10,1	9,0	9,8	9,5	-
<b>Mittlere Einkommenslage (100-125%)</b>	18,5	18,5	18,3	18,4	16,6	16,1	-	-
<b>Untere Einkommenslage (75-100%)</b>	25,8	27,2	27,1	28,8	28,3	26,4	25,2	-
<b>Prekäre Einkommenslage (50-75%)</b>	24,0	23,7	23,6	23,9	22,7	23,9	25,0	-
<b>Relative Armut (0-50%)</b>	9,1	8,3	8,8	7,9	9,1	10,8	11,4	-
<b>Armutsgefährdungsquote (60%)</b>	-	-	-	12	-	12	13	15

Quelle: Statistisches Bundesamt u. a. 2008, S. 164, basierend auf SOEP-Daten 1985-2006 und GESIS, EUSI 3111; für die Jahre 1985-1989 nur Westdeutschland.

**Tabelle 15: Zu Freiheitsstrafe Verurteilte nach der Straflänge – Alle Delikte, alte Bundesländer  
(seit 2007 Gesamtdeutschland)**

Jahr	Verur- teilte insg.*	FS abs.	FS, % Sp. 2	StrzB % Sp. 3	FS – 6 M. % Sp. 3	– 6 M.		6 M. –		1 – 2 J.		2 – 3 J.		3 – 5 J.		5 – 10		10 – 15		lebensl. % Sp. 3	
						m. B. % Sp. 6	1 J. % Sp. 3	m. B. % Sp. 8	1 J. % Sp. 10	m. B. % Sp. 3	1 J. % Sp. 3	1 J. % Sp. 3	1 J. % Sp. 3	1 J. % Sp. 3	1 J. % Sp. 3	1 J. % Sp. 3	1 J. % Sp. 3	1 J. % Sp. 3	1 J. % Sp. 3		1 J. % Sp. 3
1975	567.606	94.018	16,6	61,6	50,2	73,8	37,9	62,8	7,7	10,1	gesamt 3,5	gesamt 0,7	gesamt 0,7	0,07							
1980	599.832	104.850	17,5	65,7	48,0	79,3	39,1	66,9	8,0	18,3	2,4	1,5	0,8	0,11	0,05						
1985	600.798	111.876	18,6	66,3	44,0	80,1	40,3	68,5	9,7	35,7	2,9	1,9	1,0	0,14	0,08						
1990	615.089	102.454	16,7	68,0	45,8	77,8	37,8	70,5	10,8	54,1	2,8	1,9	0,8	0,11	0,06						
1995	683.258	115.767	16,9	69,6	39,8	79,4	39,5	74,7	13,6	62,5	3,4	2,4	1,1	0,15	0,09						
2000	638.893	125.305	19,6	67,5	37,1	75,2	41,1	74,0	14,3	64,8	3,7	2,5	1,1	0,16	0,09						
2004	670.279	129.986	19,4	70,6	35,0	76,8	41,6	78,4	15,6	71,1	3,7	2,7	1,2	0,13	0,09						
2005	674.004	127.981	19,0	70,4	34,5	75,1	41,7	78,7	16,0	71,9	3,8	2,7	1,2	0,13	0,08						
2006	645.485	124.663	19,3	69,8	33,5	74,7	41,8	78,7	16,4	72,4	3,9	2,9	1,3	0,12	0,08						
2007	776.277	141.716	18,3	70,5	33,0	74,9	42,8	79,3	16,4	72,4	3,6	2,8	1,1	0,13	0,08						
2008	758.413	140.279	18,5	70,6	32,5	74,9	43,1	79,4	16,6	72,1	3,7	2,6	1,2	0,12	0,08						

Quelle: Strafverfolgungsstatistik. Die Strafverfolgungsstatistik wurde bis 2006 einschließlich nur für das frühere Bundesgebiet mit Berlin veröffentlicht. Seit 2007 erfasst sie das gesamte Bundesgebiet. Die absoluten Zahlen sind daher nach 2006 nicht mehr mit den vorherigen vergleichbar; die Ausweisung von Prozentwerten ermöglicht jedoch weiterhin die Darstellung als Zeitreihe.

\* Verurteilte nach allgemeinem Strafrecht, d. h. ohne Jugendliche bzw. Heranwachsende, die nach Jugendstrafrecht verurteilt wurden. FS = Freiheitsstrafe; StrzB: Strafaussetzung zur Bewährung.

Freiheitsstrafen unter einem Jahr sind in der Strafverfolgungsstatistik wie folgt ausgewiesen: „unter 6 Monate“; „6 - 9 Monate“ und „9 Monate bis 1 Jahr“. In Tabellen 15 bis 22 sind die drei zuletzt genannt Kategorien in Spalte 8 als „6 M. – 1 J.“ zusammengefasst. Es ist sinnvoll, wegen § 47 StGB (Ausnahmecharakter der kurzen Freiheitsstrafe unter 6 Monaten) die FS unter 6 Monaten getrennt auszuweisen, die weitere Differenzierung der FS unter einem Jahr ist im Übrigen für diesen Beitrag aber nicht notwendig.



**Tabelle 16: Zu Freiheitsstrafe Verurteilte nach der Straflänge – Vollendeter Mord (§ 211 StGB), alte Bundesländer, seit 2007 Gesamtdeutschland**

Jahr	Verurteilte insg.	FS abs.	FS % Sp. 2	StrzB % Sp. 3	FS-6 M. % Sp. 3	-6 M. m. B. % Sp. 6	6 M.-1 J. % Sp. 3	6 M.-1 J., m. B. % Sp. 8	1-2 J. % Sp. 3	1-2 J. m. B. % Sp. 10	2-3 J. % Sp. 3	3-5 J. % Sp. 3	5-10 J. % Sp. 3	10-15 J. % Sp. 3	lebenslang % Sp. 3
1990*	107	107	100	0,0	-	-	1,9	0,0	0,0	-	0,0	3,7	12,2	30,8	51,4
1995	140	140	100	0,7	-	-	-	-	1,4	50	1,4	2,1	6,4	25,7	62,9
2000	148	148	100	0,7	-	-	0,7	100	0,0	-	2,0	4,7	6,1	25,7	60,8
2001	155	155	100	1,3	-	-	-	-	1,3	100	0,6	2,6	9,0	11,0	75,5
2003	90	90	100	0,0	-	-	-	-	0,0	-	0,0	8,9	15,6	15,6	60,0
2004	124	124	100	0,0	-	-	-	-	0,0	-	0,0	5,7	5,7	8,9	79,8
2005	123	123	100	1,6	-	-	-	-	1,6	100	0,0	0,8	9,8	18,7	69,1
2006	101	101	100	-	-	-	-	-	0,0	-	1,0	3,0	5,0	20,8	70,3
2007	160	160	100	0,6	-	-	-	-	0,6	100	1,2	5,0	16,9	8,8	67,5
2008	140	140	100	-	-	-	-	-	-	-	-	-	6,4	15,7	77,9

Ann.: \* Vor 1990 wurden versuchter und vollendeter Mord nicht getrennt ausgewiesen.

**Tabelle 17: Zu Freiheitsstrafe Verurteilte nach der Straflänge – Totschlag (§§ 212, 213 StGB), alte Bundesländer, seit 2007 Gesamtdeutschland**

Jahr	Verur- teilte insg.	FS abs.	FS % Sp. 2	StrzB % Sp. 3	FS-6 M. % Sp. 3	-6 M. m. B. % Sp. 6	6 M.- 1 J., % Sp. 3	6 M.- 1 J. m. B. % Sp. 8	1-2 J. % Sp. 3	1-2 J. m. B. % Sp. 10	2-3 J. % Sp. 3	3-5 J. % Sp. 3	5-10		10-15		lebens- lang % Sp. 3
													J. % Sp. 3	J. % Sp. 3	J. % Sp. 3	J. % Sp. 3	
1975	377	376	99,7	14,9	0,3	100,0	5,9	77,3	19,2	52,8	gesamt 43,1	gesamt 31,4	gesamt 31,4			0,3	
1980	383	382	99,7	12,3	0,3	0,0	3,4	69,2	14,9	66,6	14,4	26,7	30,9	9,2		0,3	
1985	466	463	99,4	11,5	0,2	100,0	1,9	77,8	12,3	79,0	12,5	29,2	33,5	9,9		0,4	
1990	332	325	97,9	16,0	0,9	66,6	2,5	50,0	16,6	85,2	13,9	28,3	32,6	5,2		0,0	
1995	427	427	100,0	12,7	0,2	0,0	3,5	26,7	12,2	96,2	11,2	27,9	36,8	8,2		0,0	
2000	356	356	100,0	10,1	0,3	100,0	1,7	66,6	9,8	88,6	7,6	24,7	44,1	11,8		0,0	
2003	385	385	100,0	5,5	0,0	-	0,8	33,3	6,5	80,0	5,5	26,0	49,6	10,9		0,5	
2005	317	317	100,0	5,1	0,6	50,0	-	-	5,0	93,8	6,6	29,0	45,4	12,3		0,9	
2006	297	297	100,0	4,7	0,3	100,0	0,3	100,0	4,4	92,3	5,1	27,6	52,9	9,8		0,7	
2007	337	337	100,0	3,2	0,8	0,0	0,6	0,0	3,6	91,7	4,7	28,8	42,7	18,4		0,3	
2008	329	329	100,0	5,3	-	-	0,6	50,0	5,1	100,0	4,9	30,4	47,7	11,2		-	

**Tabelle 18: Zu Freiheitsstrafe Verurteilte nach der Straflänge – Raubdelikte (§§ 249–255, 316a StGB), alte Bundesländer, seit 2007 Gesamtdeutschland**

Jahr	Verurteilte insg.	FS abs.	FS % Sp. 2	StrzB % Sp. 3	FS – 6 M. % Sp. 3	– 6 M. m. B. % Sp. 6	6 M. – 1 J. m. B. % Sp. 3	6 M. – 1 J. m. B. % Sp. 8	1 – 2 J. % Sp. 3	1 – 2 J. m. B. % Sp. 10	2 – 3 J. % Sp. 3	3 – 5 J. % Sp. 3	5 – 10 J. % Sp. 3	10 – 15 J. % Sp. 3	lebenslang % Sp. 3
1975	2.250	2.118	94,1	29,7	3,6	68,8	32,5	75,4	26,7	10,1	gesamt 28,3	gesamt 28,3	gesamt 8,6		0,0
1980	2.495	2.374	95,2	30,2	2,4	85,7	30,7	80,1	24,5	14,6	16,0	12,8	12,7	1,0	0,0
1985	3.582	3.429	95,7	33,8	2,2	71,1	29,4	81,2	24,8	34,6	14,6	14,9	13,4	0,9	0,06
1990	3.131	2.945	94,1	40,1	2,6	84,2	28,7	77,3	28,9	54,5	16,1	13,3	9,6	0,9	0,0
1995	4.217	3.993	94,7	43,0	1,7	86,6	26,8	81,3	32,0	61,8	15,6	12,9	10,2	0,8	0,0
2000	4.199	3.925	93,5	42,2	2,3	84,8	25,8	76,1	33,7	60,9	14,6	13,9	8,4	1,3	0,05
2003	4.334	4.078	94,1	42,7	1,7	75,4	24,0	78,6	34,1	62,8	13,7	15,4	8,6	1,0	0,12
2004	4.611	4.333	94,0	45,6	2,0	83,9	25,9	81,1	34,7	66,0	13,4	14,0	9,2	0,7	0,05
2005	4.427	4.134	93,4	46,0	1,6	89,7	25,3	83,4	35,6	66,3	13,6	13,5	9,1	1,1	0,15
2006	4.262	3.999	94,5	46,4	1,9	85,3	25,6	82,6	36,2	65,1	13,1	13,8	8,6	0,7	0,08
2007	5.018	4.678	93,2	47,8	1,7	82,5	26,6	81,6	37,5	65,8	13,2	13,0	7,4	0,5	0,02
2008	4.976	4.671	93,9	46,2	1,6	81,3	25,3	80,8	37,7	64,8	14,5	12,6	7,8	0,5	-

**Tabelle 19: Zu Freiheitsstrafe Verurteilte nach der Straflänge – Gefährliche Körperverletzung  
(§ 223a StGB a. F., § 224 StGB n. F.), alte Bundesländer, seit 2007 Gesamtdeutschland**

Jahr	Verur- teilte insg.	FS abs.	FS % Sp.2	StrzB % Sp.3	FS – 6 M. % Sp.3	– 6 M. m. B. % Sp.6	6 M. – 1 J. % Sp.3	6 M. – 1 J., m. B. % Sp.8	1 – 2 J. % Sp.3	1 – 2 J. m. B. % Sp.10	2 – 3 J.		3 – 5 J.		5 – 10		10 – 15	
											% Sp.3	% Sp.3	% Sp.3	% Sp.3	J. % Sp.3	J. % Sp.3	J. % Sp.3	J. % Sp.3
1975	7.499	2.153	28,7	62,8	37,9	72,6	50,0	68,6	8,8	11,1	gesamt 3,1		gesamt 3,1		gesamt 0,3		gesamt 0,3	
1980	8.965	2.799	31,2	67,7	33,5	82,1	52,6	72,9	10,2	18,2	2,6	1,0	0,1	0,1	-	-	-	-
1985	9.128	3.208	35,2	66,9	29,7	81,5	54,1	71,6	12,3	31,3	2,8	0,9	0,2	-	-	-	-	-
1990	8.700	2.953	33,9	68,8	28,7	79,7	54,8	70,3	12,4	46,9	2,8	1,3	0,1	-	-	-	-	-
1995	10.008	3.737	37,3	73,9	26,3	87,0	53,3	79,5	15,2	57,8	3,6	1,4	0,2	-	-	-	-	-
2000	10.846	7.555	69,7	78,4	10,9	89,2	69,2	86,5	14,7	60,2	3,3	1,6	0,3	-	-	-	-	-
2003	11.997	8.946	74,6	80,4	10,5	89,4	70,2	87,8	14,7	64,2	2,9	1,6	0,2	0,01	-	-	-	-
2005	13.145	9.691	73,7	83,4	9,2	92,1	71,3	90,8	15,2	67,1	2,7	1,4	0,3	0,02	-	-	-	-
2006	14.063	10.398	73,9	83,1	8,5	88,5	71,8	90,7	15,2	68,6	2,7	1,5	0,3	0,0	-	-	-	-
2007	17.656	13.305	75,4	83,1	8,1	92,1	72,0	90,5	15,2	69,1	2,7	1,6	0,3	0,02	-	-	-	-
2008	17.721	13.432	75,8	83,1	7,5	95,8	72,3	90,9	15,5	67,3	2,8	1,5	0,3	0,01	-	-	-	-

**Tabelle 20: Zu Freiheitsstrafe Verurteilte nach der Straflänge – Sexuelle Nötigung und Vergewaltigung (§§ 177 I, 178 I a. F., 177 n. F. StGB), alte Bundesländer, seit 2007 Gesamtdeutschland**

Jahr	Verurteilte insg.	FS abs.	FS % Sp.2	StrzB % Sp.3	FS -6 M. % Sp.3	-6 M. m. B. % Sp.6	6 M. 1 J. % Sp.3	6 M. - 1 J. m. B. % Sp.8	1 - 2 J. % Sp.3	1 - 2 J. m. B. % Sp.10	2 - 3 J. % Sp.3	3 - 5 J. % Sp.3	5 - 10 J. % Sp.3	10 - 15 J. % Sp.3	lebenslang % Sp.3
1980	1.310	1.280	97,7	39,1	2,2	89,3	38,2	87,5	22,3	16,4	19,3	13,3	4,5	0,3	-
1990	1.229	1.191	96,9	45,8	1,9	72,7	28,1	88,7	29,8	65,6	16,6	17,6	5,7	0,3	-
2000	1.472	1.467	99,7	49,8	0,5	71,4	17,9	89,4	38,7	86,4	15,2	18,2	9,0	0,6	-
2003	1.658	1.639	98,9	53,2	0,7	95,9	18,4	92,4	40,1	88,7	13,9	16,4	9,9	0,7	-
2004	1.556	1.551	99,7	54,7	0,5	100,0	19,4	93,4	39,8	90,9	13,9	17,0	9,0	0,6	-
2005	1.514	1.498	98,9	55,1	0,6	88,9	18,0	97,0	40,0	92,8	13,9	16,8	10,1	0,7	-
2006	1.428	1.413	98,9	53,7	1,1	62,5	16,6	95,3	41,3	90,1	15,1	15,8	9,3	0,7	0,14
2007	1.609	1.596	99,2	52,6	0,6	80,0	21,4	95,6	41,8	90,7	10,8	17,4	7,1	0,9	-
2008	1.473	1.456	98,9	58,5	0,5	100,0	18,5	93,7	44,3	91,8	13,2	13,5	9,3	0,7	-

**Tabelle 21: Zu Freiheitsstrafe Verurteilte nach der Straflänge – Sexueller Missbrauch von Kindern (§§ 176 I-III, V a. F., 176 I-IV n. F. StGB), alte Bundesländer, seit 2007 Gesamtdeutschland**

Jahr	Verur- teilte insg.	FS abs.	FS, % Sp. 2	StrzB, % Sp. 3	FS - 6 M. % Sp. 3	- 6 M. m.B. % Sp. 6	6 M. - 1 J. % Sp. 3	6 M. - 1 J. m. B. % Sp. 8	1 - 2 J. % Sp. 3	1 - 2 J. m. B. % Sp. 10	2 - 3 J. % Sp. 3	3 - 5 J. % Sp. 3	5 - 10 J. % Sp. 3	10-15 J. % Sp. 3
1980	1.514	1.127	74,4	63,1	8,1	89,0	58,6	86,8	21,0	24,1	7,8	3,8	0,7	-
1990	1.391	1.048	75,3	69,7	7,9	89,2	47,0	85,6	29,5	75,7	7,8	6,7	1,0	0,10
2000	1.644	1.196	72,8	74,6	6,4	86,5	42,0	90,0	33,4	84,0	9,1	6,4	2,8	-
2003	1.491	1.099	73,6	77,5	6,8	90,7	47,0	93,0	31,9	86,9	7,0	5,7	1,6	0,09
2004	1.519	1.160	76,4	79,6	5,3	95,2	47,2	95,4	33,4	86,6	6,3	6,6	1,4	-
2005	1.375	1.160	84,4	78,6	4,8	92,9	46,3	94,0	34,1	89,9	7,1	6,2	1,2	-
2006	1.244	1.102	88,6	82,3	4,1	93,3	49,4	96,5	34,4	89,7	5,0	5,6	1,6	-
2007	1.346	1.182	87,8	80,7	4,6	88,9	48,1	94,9	35,3	88,2	5,8	4,6	1,5	0,08
2008	1.366	1.224	89,6	82,1	3,9	91,7	48,4	95,9	35,6	92,4	6,5	4,0	4,1	0,08

**Tabelle 22: Zu Freiheitsstrafe Verurteilte nach der Straflänge – Betäubungsmitteldelikte (Verstöße gegen das BtMG), alte Bundesländer, seit 2007 Gesamtdeutschland**

Jahr	Verurteilte insg.	FS abs.	FS % Sp.2	StrzB % Sp.3	FS-6 M. % Sp.3	-6 M. m. B. % Sp.6	6 M. - 1 J. m. B. % Sp.3	6 M. - 1 J. m. B. % Sp.8	1-2 J. % Sp.3	1-2 J. m. B. % Sp.10	2-3 J. % Sp.3	3-5 J. % Sp.3	5-10 J. % Sp.3	10-15 J. % Sp.3	lebenslang % Sp.3
1980	9.960	6.804	68,3	54,4	13,7	81,6	48,3	76,6	23,2	27,0	6,7	5,5	2,6	0,04	-
1990	17.399	8.777	50,5	60,3	20,5	76,3	38,3	75,9	25,2	61,6	8,6	5,6	1,6	0,2	-
1995	25.748	13.582	52,8	62,0	20,4	77,2	35,2	66,8	25,1	68,8	8,4	5,3	2,0	0,2	-
2000	34.354	16.773	48,8	61,0	20,4	71,3	33,6	77,1	28,2	72,8	9,6	6,0	2,1	0,2	-
2003	35.952	16.378	45,5	61,4	20,2	69,3	30,4	79,4	30,4	76,9	9,7	6,7	2,5	0,1	-
2005	41.057	17.049	41,5	62,1	20,0	67,8	29,3	82,1	31,3	78,3	9,7	7,0	2,6	0,1	-
2006	43.063	17.546	40,8	62,3	20,4	69,1	28,5	82,4	31,0	79,9	9,9	7,6	2,6	0,1	-
2007	48.363	18.341	37,9	63,8	19,4	69,3	27,8	83,7	33,2	81,3	9,3	7,3	2,6	0,2	-
2008	53.334	18.195	34,1	63,9	19,6	70,9	28,9	84,1	32,1	80,2	9,6	7,0	2,7	0,2	-

**Tabelle 23: Jährliche Zugänge im Strafvollzug bzgl. Ersatzfreiheitsstrafen 1975-2002 (alte Bundesländer)**

Jahr	Jährliche Zugänge im Strafvollzug bzgl. Ersatzfreiheitsstrafen (alte Bundesländer)		
	abs.	Veränderung zum Vorzeitraum in %	Index 1975 = 100
<b>1975</b>	26.903	-	100,0
<b>1980</b>	25.905	- 3,7	96,3
<b>1985</b>	30.765	+ 18,8	114,4
<b>1990</b>	29.503	- 4,1	109,7
<b>1995</b>	42.127	+ 42,8	156,6
<b>1999</b>	50.586	+ 20,1	188,0
<b>2000</b>	46.250	- 8,6	171,9
<b>2001</b>	44.225	- 4,4	164,4
<b>2002</b>	45.700	+ 3,3	169,9

Quelle: Eigene Berechnungen anhand Statistisches Bundesamt, Rechtspflege, Fachserie 10, Reihe 4.2, Strafvollzug – Anstalten, Bestand und Bewegung der Gefangenen 1975-2002, jew. Tab. 1.3. bzw. 1.4. Seit 2003 werden die Zugänge unter [www.destatis.de](http://www.destatis.de) (Rechtspflege, Onlinepublikationen, "Eintritte und Erstaufnahmen im abgelaufenen Kalenderjahr") nur für einzelne Monate, nicht mehr jahrgangsbezogen aufgelistet.



**Tabelle 24: Die Sanktionspraxis bzgl. Geld- und Freiheitsstrafen, 2006**

	<b>FS ohne Bewährung</b>	<b>FS mit Bewährung</b>	<b>Geldstrafe</b>
<b>FS/GS bis einschließlich 6 Monate/-180 TS</b>	1,9%	5,6%	92,5%
<b>FS/GS &gt; 6 Monate bis zu einem Jahr/181-360 TS</b>	20,3%	74,8%	4,9%
<b>FS/GS &gt; 1 Jahr bis zu 2 Jahre/&gt; 360 TS</b>	27,2%	71,4%	1,5%

Quelle: Eigene Berechnungen nach Strafverfolgungsstatistik 2006.

**Tabelle 25: Sanktionsverlangen bei Einbruchsdelikt nach Jahr in Deutschland (in %), verschiedene Befragungen**

	<b>Westdeutschland (Reuband)</b>		<b>Ostdeutschland (Reuband)</b>	<b>Deutschland (EU ICS)</b>
	<b>1989</b>	<b>2002</b>	<b>2002</b>	<b>2005</b>
<b>Geldstrafe</b>	9	7	7	12
<b>Gefängnis</b>	13	19	24	21
<b>Gemeinnützige soziale Arbeit</b>	60	59	51	53
<b>Bewährung</b>	12	10	12	14
<b>Andere Strafe</b>	2	5	4	-*
<b>Weiß nicht</b>	4	1	1	-*
<b>(N =)</b>	(5.273)	(1.343)	(234)	(1.923)

Quelle: *Reuband* 2003, S. 101; *Kühnrich/Kania* 2005 S. 15.

Anm.: \*Von den Autoren der Studie wurden die Antwortmöglichkeiten „weiß nicht“ und „anderen Strafe“ von der weiteren Analyse ausgeschlossen, (auch) aus diesen Grund stellt diese Tabelle lediglich eine Ergebnisübersicht, keinen direkten Vergleich dar!

**Literatur:**

- Aebi, M., Delgrande N.* (2009): Council of Europe Annual Penal Statistics (SPACE I). Survey 2007. PC-CP (2009) 01 final. Strasbourg. [http://www.coe.int/t/e/legal\\_affairs/legal\\_cooperation/prisons\\_and\\_alternatives/](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_cooperation/prisons_and_alternatives/) ; zuletzt abgerufen am 1.11.2009).
- Altenhain, K., Hagemeyer, I., Haimerl, M., Stamm, K.-H.* (2007): Die Praxis der Absprachen in Wirtschaftsstrafverfahren. Baden-Baden: Nomos-Verlag.
- Amelung, K., Killias, I.* (2003): Zur Akzeptanz des deutschen Notwehrrechts in der Bevölkerung - Erste Ergebnisse der Dresdner Notwehrrhebung. In: Amelung, K. u. a. (Hrsg.): Strafrecht, Biorecht, Rechtsphilosophie: Festschrift für Hans- Ludwig Schreiber. Heidelberg, S. 3-13.
- Autorengruppe Bildungsberichterstattung* (2008): Bildung in Deutschland 2008. Ein indikatorgestützter Bericht mit einer Analyse zu Übergängen im Anschluss an den Sekundarbereich I. Bielefeld: Bertelsmann.
- Baier, D., Pfeiffer, C., Windzio, M., Rabold, S.* (2007): Schülerbefragung 2005: Gewalterfahrungen, Schulabsentismus und Medienkonsum von Kindern und Jugendlichen – Abschlussbericht über eine repräsentative Befragung von Schülerinnen und Schülern der 4. und 9. Jahrgangsstufe. Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen.
- Baumann, J., u. a.* (1992): Alternativ-Entwurf Wiedergutmachung (AE-WGM) des Arbeitskreises deutscher, schweizerischer und österreichischer Strafrechtslehrer. München: C. H. Beck.
- Boers, K.* (1991): Kriminalitätsfurcht. Pfaffenweiler.
- Boers, K., Reinecke, J.* (2007) (Hrsg.): Delinquenz im Jugendalter. Erkenntnisse einer Münsreraner Längsschnittstudie. Münster, New York, München, Berlin: LIT Verlag.
- Boers, K., Walburg, C., Reinecke, J.* (2006): Jugendkriminalität – Keine Zunahme im Dunkelfeld, kaum Unterschiede zwischen Einheimischen und Migranten. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 89, S. 63-87.
- Brings, S.* (2004): Die amtlichen Rechtspflegestatistiken – Teil 1. Die Strafvollzugstatistik: Kapazität und Belegungsentwicklung. Bewährungshilfe 51, S. 85-99.
- Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Statistisches Bundesamt* (2008): Bevölkerung. Daten, Fakten, Trends zum demographischen Wandel in Deutschland. Wiesbaden: Destatis. Auch online erhältlich: [www.bib-demographie.de](http://www.bib-demographie.de) (zuletzt abgerufen am 9.12.2009).

- Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium der Justiz* (2001) (Hrsg.): Erster Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin: BMI/BMJ. (auch im Internet veröffentlicht unter: [www.bmj.bund.de](http://www.bmj.bund.de) unter Service/Fachinformationen).
- Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium der Justiz* (2006) (Hrsg.): Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin: BMI/BMJ. (auch im Internet veröffentlicht unter: [www.bmj.bund.de](http://www.bmj.bund.de) unter Service/Fachinformationen).
- Bundesregierung* (Hrsg.) (2008): Lebenslagen in Deutschland. Der 3. Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Köln: Bundesanzeiger-Verlag.
- Christoph, B.* (2008): Subjektives Wohlbefinden und Wertorientierungen. In: Statistisches Bundesamt u. a. (Hrsg.) (2008): Datenreport 2008. Bonn: Elsevier, S. 401-418.
- Cornel, H.* (2002): Klarstellung oder Verschärfung der Bedingungen zur Strafrestaussetzung zur Bewährung. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 85, S. 424-438.
- Cornel, H., Dünkel, F., u. a.* (2009): Für eine verantwortungsbewusste und rationale Kriminalpolitik. 12 Thesen des Ziethener Kreises zu Problemen des strafrechtlichen Sanktionensystems. *Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe* 58, S. 336-340.
- Dessecker, A.* (2005): Die Überlastung des Maßregelvollzugs, *Neue Kriminalpolitik* 17, S. 23-28.
- Dessecker, A.* (2008): Lebenslange Freiheitsstrafe, Sicherungsverwahrung und Unterbringung in einem psychiatrischen Krankenhaus. Dauer und Gründe der Beendigung im Jahr 2006. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.
- Diemer, H., Schoreit, A., Sonnen, B.-R.* (2008): Jugendgerichtsgesetz mit Jugendstrafvollzugsgesetzen. Kommentar. 5. Aufl., Heidelberg: C. F. Müller.
- Dittmann, J.* (2005): Entwicklungen der Kriminalitätseinstellungen in Deutschland – eine Zeitreihenanalyse anhand allgemeiner Bevölkerungsumfragen. Discussion Papers (468): Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW): Berlin. Online erhältlich unter <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/diskussionspapiere/docs/papers/dp468.pdf>.
- Drogenbeauftragte des Bundes/Bundesministerium für Gesundheit* (Hrsg.) (2009): Drogen- und Suchtbericht. Bundesregierung, Berlin. (auch abrufbar unter [www.drogenbeauftragte.de](http://www.drogenbeauftragte.de)).
- Dünkel, F.* (1992): Empirische Beiträge und Materialien zum Strafvollzug. Bestandsaufnahmen des Strafvollzugs in Schleswig-Holstein und des Frauenvollzugs in Berlin. Freiburg: Eigenverlag des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Dünkel, F.* (1994): Praxis der Untersuchungshaft in den 90er Jahren – Instrumentalisierung strafprozessualer Zwangsmittel für kriminal- und ausländerepolitische Zwecke? *Strafverteidiger* 14, S. 610-621.

- Dünkel, F.* (1995): Imprisonment in Transition. The Situation in the New States of the Federal Republic of Germany. *British Journal of Criminology* 35, S. 95-113.
- Dünkel, F.* (2005): Das Gefängnis: ein absurdes System? Wie die Gefängniskapazitäten in Deutschland um 25.000 Haftplätze reduziert werden könnten! In: Pecher, W., u. a. (Hrsg.): „... die im Dunkeln sieht man nicht.“ Perspektiven des Strafvollzugs. Festschrift für Georg Wagner. Herbolzheim: Centaurus Verlag, S. 52-66.
- Dünkel, F.* (2005a): Reformen des Sexualstrafrechts und Entwicklungen der Sexualdelinquenz in Deutschland. In: Schläfke, D., Häßler, F., Fegert, J. M. (Hrsg.): Sexualstraftaten. Forensische Begutachtung, Diagnostik und Therapie. Stuttgart, New York: Schattauer 2005, S. 1-31.
- Dünkel, F.* (2006): Juvenile Justice in Germany – Between Welfare and Justice. In: Junger-Tas, J., Decker, S. H. (Hrsg.): *International Handbook of Juvenile Justice*. Berlin, New York: Springer, S. 225-262.
- Dünkel, F.* (2008): Aktuelle Daten zur Sicherungsverwahrung. *Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe* 57, S. 76-79.
- Dünkel, F.* (2009a): Vollzugslockerungen und offener Vollzug – die Bedeutung entlassungsvorbereitender Maßnahmen für die Wiedereingliederung. *Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe* 58, S. 192-196.
- Dünkel, F.* (2009b): Rechtliche, rechtspolitische und programmatische Entwicklungen einer Sozialen Strafrechtspflege in Deutschland. In: DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik/Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): *Kriminalpolitische Herausforderungen. Bewährungs- und Straffälligenhilfe auf neuen Wegen*. Zinnowitz 2008. Norderstedt: Books on Demand, S. 20-60.
- Dünkel, F.* (2010): Germany. In: Dünkel, F., u. a. (Hrsg.): *Juvenile Justice Systems in Europe – current situation and reform developments*. München: Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 547-621.
- Dünkel, F.* (2009c): Diversion: A Meaningful and Successful Alternative to Punishment in European Juvenile Justice Systems. In: Junger-Tas, J., Dünkel, F. (Hrsg.): *Reforming Juvenile Justice*. Dordrecht u. a.: Springer, S. 147-163.
- 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., Gebauer, D., Geng, B.* (2008): Jugendgewalt und Möglichkeiten der Prävention. Gewalterfahrungen, Risikofaktoren und gesellschaftliche Orientierungen von Jugendlichen in der Hansestadt Greifswald und auf der In-

- sel Usedom. Ergebnisse einer Langzeitstudie 1998 bis 2006. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Dünkel, F., Geng, B.* (2003): Fakten zur Überbelegung im Strafvollzug und Wege zur Reduzierung von Gefangenenraten. *Neue Kriminalpolitik* 15, S. 146-149.
- Dünkel, F., Geng, B.* (2007): Aktuelle Daten zum Strafvollzug in Deutschland. *Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe* 56, S. 14-18.
- Dünkel, F., Gensing, A., Morgenstern, C.* (2007): Germany. In: van Kalmthout, A., Hofstee-van der Meulen, F., Dünkel, F. (Hrsg.): *Foreigners in European Prisons*, Vol. 1. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, S. 341-390.
- Dünkel, F., Morgenstern, C.* (2003): Aktuelle Probleme und Reformfragen des Sanktionenrechts in Deutschland. *Juridica International (Estland)* VIII, S. 24-35 (auch online erhältlich: [http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji\\_2003\\_1\\_24.pdf](http://www.juridicainternational.eu/public/pdf/ji_2003_1_24.pdf), zuletzt abgerufen am 9.12.2009).
- Dünkel, F., Scheel, J.* (2006): Vermeidung von Ersatzfreiheitsstrafen durch gemeinnützige Arbeit: das Projekt „Ausweg“ in Mecklenburg-Vorpommern. Mönchengladbach.
- Dünkel/Scheel/Schäpller* (2003): Die jugendstrafrechtliche Sanktionspraxis in Mecklenburg-Vorpommern. *ZJJ* 14, S. 119-132.
- Dünkel, F., Spiess, G.* (1992): Perspektiven der Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe im zukünftigen deutschen Strafrecht. *Bewährungshilfe* 39, S. 117-138.
- Dünkel, F., Vagg, J.* (1994) (Hrsg.): *Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug – International vergleichende Perspektiven zur Untersuchungshaft sowie zu den Rechten und Lebensbedingungen von Untersuchungsgefangenen*. Teilband 1 und 2. Freiburg: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Dünkel, F., van Zyl Smit, D.* (2004): Nachträgliche Sicherungsverwahrung. Anmerkungen zu zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts und zum Gesetz zur Einführung der nachträglichen Sicherungsverwahrung (§ 66b StGB) vom 23.7.2004. *Kriminalpädagogische Praxis* 32, Heft 43, S. 47-57.
- Eisner, M.* (1998): Konflikte und Integrationsprobleme. *Neue Kriminalpolitik* 11 (4), S. 11-13.
- Elz, J.* (2002): *Legalbewährung und kriminelle Karrieren bei Sexualstraftätern – Sexuelle Gewaltdelikte –*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.
- Endriß, R., Kinzig, J.* (2001): Neuralgische Punkte des Betäubungsmittelstrafrechts. *Neue Juristische Wochenschrift* 54, S. 3217-3222.
- Feuerhelm, W.* (1991): *Gemeinnützige Arbeit als Alternative in der Geldstrafen-vollstreckung*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.

- Feuerhelm, W.* (1997): Stellung und Ausgestaltung der Gemeinnützigen Arbeit im Strafrecht. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.
- Fischer, T.* (2008): Strafgesetzbuch und Nebengesetze. 55. Aufl., München: C. H. Beck.
- Hahlen, J.* (2002): Entwicklungen des deutschen Sozialstaates – Daten der amtlichen Statistik. *Wirtschaft und Statistik* 12/2002, S. 1044-1055. Online erhältlich: [www.destatis.de](http://www.destatis.de), unter Publikationen (zuletzt abgerufen am 12.12.2009).
- Hannuschka, E.* (2009): Kommunale Kriminalprävention in Mecklenburg-Vorpommern – Eine empirische Untersuchung der Präventionsgremien. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Heinz, W.* (2008): Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882 - 2006 (Stand: Berichtsjahr 2006) Version: 1/2008. Internet-Publikation <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kis/sanks06.htm>.
- Heinz, W.* (2008a): Wenn junge Gewalttäter Schlagzeile machen – 15 Thesen. Internet-Publikation <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kik/HeinzJungeGewalttaeter2008.pdf>.
- Heinz, W.* (2009): Zunehmende Punitivität in der Praxis des Jugendkriminalrechts? Analyse aufgrund von Daten der Rechtspflegestatistiken. In: Bundesministerium der Justiz (Hrsg.): *Das Jugendkriminalrecht vor neuen Herausforderungen?* Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 29-80.
- Heinz, W.* (2009a): Freiheitsentziehende Maßregeln der Besserung und Sicherung. Statistische Eckdaten zur Anordnungspraxis und zum Vollzug. In: Haller, R., Jehle, J.-M. (Hrsg.): *Drogen – Sucht – Kriminalität*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 235-251.
- Heitmeyer, W., u. a.* (1996). *Gewalt: Schattenseiten der Individualisierung bei Jugendlichen aus unterschiedlichen Milieus*. 2. Aufl., München: Juventa.
- Herschbach, B. M.* (2009): Der Einfluss der Gesetzesänderung vom 26.01.1998 („Gesetz zur Bekämpfung von Sexualdelikten und anderen gefährlichen Straftaten“). Ein Vergleich vor und nach dieser Gesetzesänderung erstellter Prognosegutachten. *Med. Diss. München*, [http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=994047142&dok\\_var=d1&dok\\_ext=pdf&filename=994047142.pdf](http://deposit.d-nb.de/cgi-bin/dokserv?idn=994047142&dok_var=d1&dok_ext=pdf&filename=994047142.pdf).
- Hess, A.* (2010): Erscheinungsformen und Strafverfolgung von Tötungsdelikten in Mecklenburg-Vorpommern. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Kaiser, G.* (1996): *Kriminologie*. Ein Lehrbuch. 3. Aufl. Heidelberg: C. F. Müller.
- van Kalmthout, A., Knapen, M., Morgenstern, C.* (Hrsg.) (2009): *Pre-trial Detention in Europe*. Nijmegen. Wolf Legal Publishers.

- Kania, H.* (2004): Kriminalitätsberichte und die Konstruktion von Kriminalitätswirklichkeit. In: Walter, M., Kania, H., Albrecht, H.-J. (Hrsg.): Alltagsvorstellungen von Kriminalität. Münster: LIT-Verlag, S. 137-156.
- Kilchling, M.* (2002): Empirische Erkenntnisse aus Kriminologie und Viktimologie zur Lage von Opfern. DVJJ-Journal 13, S. 14-23.
- Kommission zur Reform des strafrechtlichen Sanktionensystems* (2000): Abschlußbericht. Bonn: Internet-Publikation, abrufbar unter [www.bmj.bund.de](http://www.bmj.bund.de) (unter Themen/Strafrecht/Nationales Strafrecht).
- Kröplin, M.* (2002): Die Sanktionspraxis im Jugendstrafrecht in Deutschland im Jahr 1997 – ein Bundesländervergleich. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Krüger, U. M.* (2007): Info-Monitor 2006: Fernsehnachrichten bei ARD, ZDF, RTL und SAT I. Media Perspektiven 2/2007, S. 56-69.
- Kühnrich, B., Kania, H.* (2005): Attitudes towards Punishment in the European Union. Results from the 2005 European Crime Survey with Focus on Germany. Research Report MPI. Freiburg. Erhältlich Online: [http://www.europeansafetyobservatory.eu/euics\\_rp.htm](http://www.europeansafetyobservatory.eu/euics_rp.htm) (zuletzt abgerufen am 30.11.2009).
- Kury H.* (2007): Mehr Sicherheit durch mehr Strafen? Aus Politik und Zeitgeschichte 40/41/2007, Online-Ausgabe: <http://www.das-parlament.de> (zuletzt abgerufen am 1.12.2009).
- Kury, H., Brandenstein, M., Oberfell-Fuchs, J.* (2009): Dimensions of Punitiveness in Germany. European Journal on Criminal Policy and Research 15, S. 63-81.
- Kury H., Ferdinand, T., Oberfell-Fuchs, J.* (2003): Does Severe Punishment mean less criminality? International Criminal Justice Review 13, S. 110-147.
- Kury, H., Oberfell-Fuchs, J., Würger, M.* (2002): Strafeinstellungen. Freiburg: edition iuscrim.
- Lang, S.* (2007): Die Entwicklung des Jugendstrafvollzugs in Mecklenburg-Vorpommern in den 90er Jahren. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Laule, J.* (2009): Berücksichtigung von Angehörigen bei der Auswahl und Vollstreckung von Sanktionen. Berlin: Duncker & Humblot.
- Lautmann, R., Klimke, D.* (2004): Punitivität als Schlüsselbegriff für Kritische Kriminologie. In: Lautmann, R., Klimke, D., Sack, F. (Hrsg.): Punitivität. Kriminologisches Journal, 8. Beiheft. Weinheim: Juventa.
- Leipold, K.* (2004): Das Betäubungsmittelstrafrecht. NJW-Spezial 8, S. 375-376.
- Ludwig, H., Kräupl, G.* (2005): Viktimisierung, Sanktionen und Strafverfolgung. Jenaer Kriminalitätsbefragung über ein Jahrzehnt gesellschaftlicher Transformation. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Malek, K.* (2008): Betäubungsmittelstrafrecht. 3. Aufl. München: C. H. Beck.

- Mansel, J., Albrecht, G.* (2003): Migration und das kriminalpolitische Handeln staatlicher Strafverfolgungsorgane. Ausländer als polizeilich Tatverdächtige und gerichtlich Abgeurteilte. *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 55, S. 679-715.
- Metz, R., Sohn, W.* (2008): Ist der tiefste Stand schon erreicht? Eine Untersuchung zur Entwicklung der Strafgefangenenzahlen im Auftrag der Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.
- Metz, R., Sohn, W.* (2009): Lassen sich Gefangenenzahlen vorhersagen? In: *GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften* (Hrsg.): *Kriminalsoziologie + Rechtssoziologie*. Band 2009/1. Bonn: *GESIS – Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften*, S. 9-40.
- Morgenstern, C.* (2002): Internationale Mindeststandards für Strafen und Maßnahmen. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- Morgenstern, C.* (2004): Die gegenwärtige Praxis der lebenslangen Freiheitsstrafe in Deutschland. *Kriminalpädagogische Praxis* 32, Heft 43, S. 41-46.
- Morgenstern, C.* (2006): Neues zur Führungsaufsicht. *Neue Kriminalpolitik* 18, S. 152-154.
- Morgenstern, C.* (2007): (EU-)Ausländer in europäischen Gefängnissen. *Neue Kriminalpolitik* 19, S. 139-141.
- Morgenstern, C.* (2008): Strafvollstreckung im Heimatstaat – der geplante EU-Rahmenbeschluss zur transnationalen Vollstreckung von Freiheitsstrafe. *Zeitschrift für internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)* 3, S. 76-83 ([www.zis-online.de](http://www.zis-online.de)).
- Morgenstern, C.* (2009): Germany. In: van Kalmthout, A., Knapen, M., Morgenstern, C. (Hrsg.): *Pre-trial Detention in Europe*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, S. 387-433.
- 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.
- Oberwittler, D., Hoefler, S.* (2005): Crime and justice in Germany. An analysis of recent trends and research. *European Journal of Criminology* 2, S. 465-508.
- Pfeiffer, C., Kleimann, M., Petersen, S., Schott, T.* (2005): Migration und Kriminalität. Baden-Baden: Nomos Verlag.
- 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.



- Reuband, K.-H.* (1999): Kriminalitätsfurcht: Stabilität und Wandel. Neue Kriminalpolitik 11 (Heft 1), S. 15-20.
- Reuband, K.-H.* (1999a): Von der Kriminalitätshysterie zur Normalität? Neue Kriminalpolitik 11 (Heft 2), S. 16-19.
- Reuband, K.-H.* (2003): Steigende Repressionsneigung im Zeitalter der „Postmoderne“? Neue Kriminalpolitik 15, S. 100-104.
- Reuband, K.-H.* (2004): Steigert Polizeipräsenz das Sicherheitsgefühl? In: Schöch, H., Jehle, J.-M. (Hrsg.): Angewandte Kriminologie zwischen Freiheit und Sicherheit. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 255-272.
- Reuband, K.-H.* (2006): Steigende Punitivität in der Bevölkerung – ein Mythos? Neue Kriminalpolitik 18, S. 99-103.
- Reuband, K.-H.* (2008): Der „Standardindikator“ zur Messung der Kriminalitätsfurcht – in „skandalöser Weise“ unspezifisch und in der Praxis dennoch brauchbar? Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 83, S. 185-195.
- Reuband, K.-H.* (2008a): Wie punitiv sind die Ostdeutschen? Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 91, S. 144-155.
- Rössner, D.* (1992): Strafrechtsfolgen ohne Übelzufügung? Neue Zeitschrift für Strafrecht 12, S. 409-415.
- Röthel, J. C.* (2007) Vorzeitige Entlassung aus dem Jugendstrafvollzug. Frankfurt/M.: Peter Lang.
- Roxin, C.* (1997): Strafrecht Allgemeiner Teil. Band 1. 3. Aufl., München: C. H. Beck.
- Schäfer, C., Paoli, L.* (2006): Drogenkonsum und Strafverfolgungspraxis: Eine Untersuchung zur Rechtswirklichkeit der Anwendung des § 31a BtMG und anderer Opportunitätsvorschriften auf Drogenkonsumentendelikte. Berlin.
- Scheerer, S.* (1978): Der politisch-publizistische Verstärkerkreislauf. Zur Beeinflussung der Massenmedien im Prozess strafrechtlicher Normgenese. Kriminologisches Journal 10, S. 223-227.
- Schmidt, C. O., Scholz, B.* (2000): Schuldfähigkeitsbegutachtung bei Tötungsdelikten. Neue Befunde zur Begutachtungspraxis sowie zu Divergenzen zwischen Gutachtern und Gerichten. Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 83, S. 414-425.
- Schöch, H.* (1992): Empfehlen sich Änderungen und Ergänzungen bei den strafrechtlichen Sanktionen ohne Freiheitsentzug? Gutachten C für den 59. Deutschen Juristentag. München: C. H. Beck.
- Schott, T.* (2004): Ausländer vor Gericht. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 15, S. 385-395.

- Schott, T. u. a.* (2004): Der Anstieg der Belegung im Justizvollzug Niedersachsens und Schleswig-Holsteins: Folge der Kriminalitätsentwicklung oder gerichtliche Strafhärte? Hannover: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen.
- Schrag, W.* (2007): Medienlandschaft Deutschland. Konstanz: UVK-Verlagsges.
- Schumann, K. F.* (2003): Berufsbildung, Arbeit, Delinquenz – Forschungsstand und offene Fragen. In: Schumann, K. F. (Hrsg.): Berufsbildung, Arbeit, Delinquenz. Weinheim, S. 9-44.
- Schumann, K. F.* (2004): Sind Arbeitsbiographie und Straffälligkeit miteinander verknüpft? Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 87, S. 222-243.
- Schwind, H.-D.* (2009): Kriminologie. 19. Aufl., Heidelberg: Kriminalistik Verlag.
- Sessar, K.* (1980): Die Umgehung der lebenslangen Freiheitsstrafe. Monatschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 63, S. 193-206.
- Sessar, K.* (1981): Rechtliche und soziale Prozesse einer Definition der Tötungskriminalität. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht.
- Spieß, G.* (2008): Jugendkriminalität in Deutschland – zwischen Fakten und Dramatisierung. Kriminalstatistische und kriminologische Befunde. Internet-Publikation <http://www.uni-konstanz.de/rtf/gS/G.-Spiess-Jugendkriminalitaet.pdf>. (zuletzt abgerufen am 9.12.2009).
- Statistisches Bundesamt* (Hrsg.) (2005): In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA): Datenreport 2004. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Zweite, aktualisierte Auflage. Bonn: Elsevier.
- Statistisches Bundesamt* (Hrsg.) (2006): In Zusammenarbeit mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) und dem Zentrum für Umfragen, Methoden und Analysen, Mannheim (ZUMA): Datenreport 2006. Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Elsevier.
- Statistisches Bundesamt, Gesellschaft Sozialwissenschaftlicher Infrastruktureinrichtungen (GESIS-ZUMA), Zentrum für Sozialindikatorenforschung, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB)* (Hrsg.) (2008): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland. Bonn: Elsevier.
- Suhling, S., Schott, T.* (2001): Ansatzpunkte zur Erklärung der gestiegenen Gefangenenanzahlen in Deutschland. In: Bereswill, M., Greve, W. (Hrsg.): Forschungsthema Strafvollzug, Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 25-83.

- van Dijk, J.* (2008): *The World of Crime. Breaking the silence on problems of security, justice and development across the world.* Los Angeles: Sage Publications.
- van Kesteren, J.* (Public Attitudes and Sentencing Policies Across the World. *European Journal on Criminal Policy and Research* 15, S. 25-46.
- Verrel, T.* (1994): Die Anwendung der §§ 20, 21 StGB im Bereich der Tötungskriminalität. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 77, S. 272-285.
- Verrel, T.* (1995): *Schuldfähigkeitsbegutachtung und Strafzumessung bei Tötungsdelikten. Eine empirische Untersuchung zur Bedeutung des psychowissenschaftlichen Sachverständigen im Strafverfahren,* München.
- Weber, H.* (1999): *Die Abschaffung der lebenslangen Freiheitsstrafe.* Baden-Baden: Nomos Verlag.
- Weiber, R.* (1989): *Vollendete Tötungsdelikte; eine interdisziplinäre Studie unter besonderer Berücksichtigung soziologischer, viktimologischer und kriminalpädagogischer Aspekte,* Bochum: Brockmeyer.
- Wilmers, N., Enzmann, D., Schaefer, D., Herbers, K., Greve, W., Wetzels, P.* (2002): *Jugendliche in Deutschland zur Jahrtausendwende: Gefährlich oder gefährdet?* Baden-Baden: Nomos Verlag.
- 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.* Forschungsbericht Nr. 103: Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen. Online erhältlich unter [www.kfn.de](http://www.kfn.de). (zuletzt abgerufen am 2.12.2009).
- Zipfel, A., Kunczik, M.* (2004): *Gewalt und Massenmedien: Ein Überblick über die Theorien und Befunde der Medienwirkungsforschung.* In: Walter, M., Kania, H., Albrecht, H.-J. (Hrsg.): *Alltagsvorstellungen von Kriminalität,* S. 137-156. Münster: LIT-Verlag.
- Zolondek, J.* (2007): *Lebens- und Haftbedingungen im deutschen und europäischen Frauenstrafvollzug.* Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

# Von der Überfüllung zur Schließung von Strafvollzugsanstalten?

## Entwicklungen in der Hamburger Strafrechtspraxis

*Bernhard Villmow, Carsten Gericke, Alescha Lara Savinsky*

### 1. Neuere Studien zur Entwicklung der Belegungszahlen im Strafvollzug

Die Problematik der Gefängnisüberfüllung gilt seit Jahrzehnten als „Dauerthema“ in der kriminalpolitischen Debatte.<sup>1</sup> Immer wieder wurde in längeren Phasen die Belegungsfähigkeit der Vollzugsanstalten erheblich überschritten.<sup>2</sup> Als Ursachen der Überbelegung werden verschiedene Faktoren benannt, u. a. demographische Entwicklungen, Kriminalitätsanstiege, veränderte Entscheidungsstrukturen im Justizbereich, durch ökonomische Entwicklungen beeinflusste Zahlen bei der Ersatzfreiheitsstrafe, restriktive Entlassungsstrukturen. Eindeutige und gesicherte Ergebnisse, auch hinsichtlich der Zusammenhänge und Gewichtung der einzelnen Aspekte, liegen bisher aber nicht vor.<sup>3</sup> Die aktuellen Bestandsdaten für den Strafvollzug in der Bundesrepublik (Stand 30.11.2008) lassen auch gegenwärtig in mehreren Bundesländern noch Überbelegungen erkennen: Eine Ausnutzung der verfügbaren Haftplätze von über 90% zeigt sich in

---

1 Für die 1980er Jahre *Kreuzer* 1985, S. 459; *Oberheim* 1985b; *Kerner* 1986, S. 87; neuerdings z. B. *Kury* 2000, S. 203; *Suhling u. a.* 2002, S. 156; *Dünkel/Geng* 2003, S. 146; *Maelicke* 2003, S. 143; *Schott* 2003, S. 195; *Dünkel/Geng* 2007, S. 14.

2 Überwiegend wird ab einer 90%igen Kapazitätsauslastung von Überfüllung gesprochen, vgl. *Dünkel/Geng* 2003, S. 146.

3 *Suhling u. a.* 2002, S. 177; *Schott u. a.* 2004, S. 26 gehen davon aus, dass die verschiedenen Ursachen „in komplizierter Weise miteinander interagieren und ineinandergreifen“.

Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Thüringen. Im Bereich des offenen Vollzugs hat nur Berlin eine entsprechende Quote.<sup>4</sup>

Während das Thema Überbelegung in vielen Analysen und Bestandsaufnahmen eine Rolle spielte, lassen sich zur aktuellen Situation des Leerstands im Strafvollzug nur wenige Beiträge finden.<sup>5</sup> In Hamburg jedoch, dessen Vollzugsanstalten gegenwärtig die niedrigste Belegung im Vergleich zu den anderen Bundesländern aufweisen (insgesamt ca. 60%)<sup>6</sup>, werden die erkennbaren Überkapazitäten zum Gegenstand der politischen Auseinandersetzung. Gestritten wird nicht nur über die Vorhersehbarkeit der Entwicklung (2003: über 3.000, 2009: unter 2.000 Insassen<sup>7</sup>), die Schließung einer Vollzugsanstalt und die damit verbundene Verlagerung von Plätzen des offenen Vollzugs in eine andere Anstalt, sondern auch über den Anteil dieser Vollzugsform am gesamten Strafvollzug.<sup>8</sup> Die teilweise sehr unterschiedlichen Entwicklungen der Haftzahlen in den einzelnen Bundesländern haben Kriminologen und für den Strafvollzug Verantwortliche veranlasst, die möglichen Ursachen und auch speziellen regionalen Umstände genauer zu erfassen. In diesem Kontext ist auf zwei neuere Studien des Kriminologischen Forschungsinstituts Niedersachsen (*KFN*) und der Kriminologischen Zentralstelle (*KrimZ*) in Wiesbaden hinzuweisen.

Die Untersuchung des *KFN* hatte zum Ziel, den unterschiedlich großen Anstieg der Gefangenenzahlen in Niedersachsen und in Schleswig-Holstein in den 1990er Jahren zu erklären. In Verbindung mit der Auswertung von Kriminalstatistiken, Aktenanalysen und einer Befragung von JustizpraktikerInnen sollten die die Entwicklung determinierenden Faktoren erfasst werden. Die insgesamt sehr aufwendige und detaillierte Studie kam u. a. zu dem Ergebnis, dass hinsichtlich der einbezogenen Deliktsformen „ein Niveauunterschied der Straf härte“ zwischen den beiden Bundesländern vorliegt, „der sich nicht auf unterschiedliche Tat- und Tätermerkmale reduzieren lässt“.<sup>9</sup> Festgestellt wurde, dass in Niedersachsen eine relativ „anklagefreudige“ Staatsanwaltschaft mit einer Richterschaft kooperierte, die im Vergleich zu den Kollegen in Schleswig-Hol-

---

4 *Statistisches Bundesamt*, Bestand der Gefangenen und Verwahrten am Stichtag 30.11.2008, S. 5 und eigene Berechnung.

5 Zum „Zellenüberschuss in den Niederlanden“ *Sagel-Grande* 2009, S. 96; zur demographischen Entwicklung und den damit verbundenen Chancen für den Strafvollzug *Pfeiffer* 2009, S. 86.

6 Vgl. Fn. 4.

7 Bürgerschaftsdrucksache 19/2531 v. 17.3.2009, S. 17 f.

8 Hamburger Abendblatt vom 29.4.2009; 17.6.2009. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass der Anteil des offenen Vollzugs im März 2009 bei 8,8% der Haftplätze lag, während sich am 30.6.1990 noch eine Quote von 32,0% ergeben hatte, vgl. Bürgerschafts-Drucksache 19/2531, S. 13, 18; siehe auch *Rehm* 2008, S. 35.

9 *Schott u. a.* 2004, S. 461.

stein punitiver erschien.<sup>10</sup> Diese Orientierung schlug sich jeweils in den Einstellungs-/Anklagequoten, den Verurteilungen zu Freiheitsstrafen ohne Bewährung sowie im Bereich der durchschnittlichen Dauer bei den unbedingten Freiheitsstrafen nieder. Erkennbar wurde außerdem, dass ein höheres Inhaftierungsrisiko bei den Nichtdeutschen vorlag, vor allem bei den Ausländern, die keinen gesicherten legalen Aufenthaltsstatus besaßen. Dieses erhöhte Risiko konnte nicht nur im Bereich der freiheitsentziehenden Sanktionen und bei deren Dauer, sondern auch bei der Anordnung der Untersuchungshaft nachgewiesen werden, was die gesamten Strafvollzugsdaten ebenfalls beeinflusste.<sup>11</sup> Die Autoren wiesen allerdings darauf hin, dass trotz erheblicher Anstrengungen in dem vorgegebenen Rahmen nicht alle Entscheidungsbereiche und mit der Problematik verbundenen Fragestellungen untersucht werden konnten. Weitere Folgestudien wurden als notwendig erachtet.

Im Januar 2008 wurde die *KrimZ* von der Hamburger Justizbehörde beauftragt, eine Studie zur Belegungsentwicklung des Strafvollzugs durchzuführen. U. a. sollten die allgemeinen und die hamburgspezifischen Einflussfaktoren hinsichtlich der Belegungszahlen, Trends und Abweichungen sowie die Erwartungen hinsichtlich zukünftiger Hamburger Gefangenenzahlen (Prognose) untersucht werden.<sup>12</sup> Bezüglich der allgemeinen Faktoren gehen die Autoren von einem „komplexen Bedingungsgefüge“ aus. Zu beachten seien Aspekte wie „die Entwicklung sozialer, wirtschaftlicher und demographischer Merkmale, die registrierte Kriminalität, strafrechtliche Randbedingungen, Sanktions- und Vollstreckungspraxis“.<sup>13</sup> Die Faktoren würden vielfach miteinander interagieren („dynamischer Einflussmix“<sup>14</sup>), allerdings habe man bei früheren Prognosen die Auswirkungen durch die Bevölkerungsentwicklung insgesamt und kriminalpolitische Veränderungen überschätzt und die Auswirkungen von Zuwanderungsbewegungen unterschätzt.<sup>15</sup> Die Entwicklung der Gefangenenzahlen in Hamburg seit 2003, die – wie bereits dargestellt – einem sinkenden Trend folgt, wird von den Autoren „über die lange Reihe in diesem Umfang (als) ohne Beispiel“ bezeichnet. Der („für die akademische Kriminologie völlig unerwartete“<sup>16</sup>)

---

10 Schott u. a. 2004, S. 462.

11 Schott u. a. 2004, S. 449 f., 458.

12 Metz/Sohn 2008, S. 1.

13 Metz/Sohn 2008, X, S. 8.

14 Metz/Sohn 2008, XI.

15 Metz/Sohn 2008, X, S. 10 f.

16 Metz/Sohn 2008, S. 24; der sich bei einer solchen Formulierung möglicherweise aufdrängende Umkehrschluss, die „Praktiker“ bzw. die Politiker hätten die Belegungsentwicklung richtiger eingeschätzt, wird zumindest bezüglich der Politiker durch die Mit-

Rückgang sowohl der ausländischen als auch der deutschen Strafgefangenen spiegele sich in dieser Form weder in der Polizeilichen Kriminalstatistik noch in der Verurteiltenstatistik wider.<sup>17</sup>

Bei den Prognosen hinsichtlich der Belegungszahlen wurden multivariate Modelle entwickelt, die bei den deutschen Strafgefangenen neun und bei den Nichtdeutschen sieben Einflussfaktoren berücksichtigen.<sup>18</sup> Im Ergebnis „zeigt sich bei den deutschen Insassen ein tendenzieller Rückgang bis 2011 und danach ein leichter Anstieg. (...) Bei den ausländischen Strafgefangenen hält der prognostizierte tendenzielle Rückgang bis 2013 an.“<sup>19</sup>

Obwohl es eigentlich um eine „einfache Fragestellung nach den Ursachen gestiegener (bzw. in Hamburg gefallener) Gefangenzahlen“ geht, ist doch in der bisherigen kriminologischen Forschung bald deutlich geworden, dass es sich hier um ein „komplexes Geflecht verschiedener Teilfragen“ handelt, das mit differenziertem „methodischen Werkzeug“ analysiert werden muss.<sup>20</sup> Die Probleme werden nicht einfacher, wenn wie im Rahmen der *KrimZ*-Studie zusätzlich Prognoseinstrumente entwickelt werden, die mit einer Vielzahl von Variablen zu möglichst treffsicheren zukünftigen Belegungs-Werten gelangen sollen.

In der *KrimZ*-Analyse setzten sich die Autoren zunächst mit den möglichen Einflussfaktoren auseinander, um dann Modelle für die Vorhersage der Belegungszahlen zu entwickeln. In diesem Kontext weisen die Autoren aber darauf hin, „dass im Rahmen dieser zeitlich eng begrenzten Studie die entsprechenden Materialien und Statistiken nicht vollständig ausgewertet werden konnten“.<sup>21</sup> Da diese sich insbesondere auf Hamburger Entwicklungen der Kriminalität und der strafrechtlichen Kontrollstrukturen beziehen, erschien es sinnvoll zu versuchen, gewisse Lücken der *KrimZ*-Studie auszufüllen und ergänzende Daten heranzuziehen, die das Bild des ersten Teils der Wiesbadener Untersuchung u. U. vervollständigen können.<sup>22</sup> In unserem Beitrag geht es im Folgenden also nicht um die Prognosemodelle, sondern (nur) um die Betrachtung verschiedener Entwicklungen von Faktoren, die letztlich zu dem erheblichen Belegungsrückgang im Hamburger Strafvollzug geführt haben können. Dabei werden (erneut) nicht nur die Schwierigkeiten deutlich, die sich (im Rahmen einer knappen Übersicht)

---

teilungen des Senats in der Bürgerschaftsdrucksache 17/802, S. 3 vom 7.5.2002 widerlegt. Vgl. dazu auch *Rehn* 2008, S. 34.

17 *Metz/Sohn* 2008, X.

18 *Metz/Sohn* 2008, XI f.

19 *Metz/Sohn* 2008, XII.

20 *Suhling/Schott* 2001, S. 80.

21 *Metz/Sohn* 2008, IX, S. 37.

22 U. a. staatsanwaltschaftliche Entscheidungsstrukturen, Daten zur Untersuchungshaft, Ersatzfreiheitsstrafe und Abschiebungshaft sowie Entscheidungen im Bereich der Strafvollstreckung gem. §§ 57 StGB und 456a StPO.

bei der Beantwortung von vermeintlich „einfachen kriminologischen Fragestellungen“ ergeben, sondern auch die speziellen Probleme, die mit einer Analyse von Hamburger Kriminalstatistiken verbunden sind.<sup>23</sup>

## 2. Die quantitativen Veränderungen bei einzelnen (für die Kriminalität relevanten) Bevölkerungsgruppen in Hamburg

Studien, die sich mit den Verläufen der Kriminalität und der Belegung im Strafvollzug beschäftigen, analysieren in der Regel zunächst die demographische Entwicklung.<sup>24</sup> In einer Untersuchung des *KFN* wird bezüglich der Zeiträume von 1997 bis 2007 ein Rückgang bei bestimmten schweren Delikten festgestellt. Diese Veränderungen werden u. a. auf demographische Aspekte, nämlich den „starken Rückgang bei den (‚gefährlichen‘) jungen Männern“, zurückgeführt.<sup>25</sup> Nach den Daten der PKS sind zwar in der Tat die 16- bis unter 25-jährigen jungen Männer die am höchsten belasteten Altersgruppen,<sup>26</sup> im Strafvollzug stellen jedoch die 25- bis 30-Jährigen die quantitativ größte Altersgruppe vor den 30- bis 35- und den 35- bis 40-Jährigen. Erst dann folgen die 21- bis 25- bzw. die 18- bis 21-jährigen jungen Männer.<sup>27</sup> *Brings* erklärt diese „Verschiebung“ zutreffend durch den Hinweis auf sich erst aufbauende kriminelle Karrieren bzw. wiederholte Rückfälligkeit nach ambulanten Sanktionen, also Entwicklungen, die erst im weiteren Verlauf üblicherweise zur Verhängung von unbedingten Freiheitsstrafen führen.<sup>28</sup> Die Analyse der Belegungsentwicklung im Strafvollzug sollte also ein breiteres Alterspektrum einbeziehen. Da nach den neueren Übersichten auch die Veränderungen bei den nicht-deutschen Verurteilten<sup>29</sup> zu größeren Anteilen der Ausländer an der Vollzugspopulation führten<sup>30</sup>, liegt es

---

23 Vgl. *Villmow* 2007, S. 408.

24 In diesem Zusammenhang gibt es allerdings auch Auffassungen, die nicht von einer „eindeutigen linearen Auswirkung“ ausgehen, vgl. z. B. *Maelicke* 2003, S. 144.

25 *Windzio u. a.* 2007, S. 17; *Pfeiffer* 2009, S. 86; einen Zusammenhang zwischen dem Anstieg der einschlägigen Bevölkerungsgruppen und der Überbelegung sehen z. B. *Oberheim* 1985a, S. 19; *Kreuzer* 1985, S. 466.

26 *Bundeskriminalamt*, Polizeiliche Kriminalstatistik 2007, S. 97 (Tatverdächtigenbelastungszahlen).

27 *Statistisches Bundesamt*, Strafvollzug – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3.2008, S. 16.

28 *Brings* 2006, S. 82. Vgl. auch 2. Periodischer Sicherheitsbericht 2006, S. 614 f.

29 Siehe z. B. *Schott u. a.* 2004, S. 48 ff.

30 *Brings* 2006, S. 83 f.; *Laubenthal* 2008, S. 44.



nahe, bei dem Blick auf die demographische Entwicklung die Verläufe bei der nichtdeutschen Bevölkerung mit zu erfassen.

*Pfeiffer* verweist in Verbindung mit dem dargestellten Rückgang von Delikten, die mit einem hohen Freiheitsstrafenrisiko verbunden sind, auf die Tatsache, „dass der früher sehr starke Zustrom von Asylbewerbern, Flüchtlingen und Spätaussiedlern weitgehend zum Erliegen gekommen ist“.<sup>31</sup> Da auch der Bevölkerungsanteil der 14- bis 30-jährigen Männer zwischen 1995 und 2008 von 10,8% auf 9,5% gesunken sei, könne man bereits die Folgen in der Strafvollzugsstatistik ablesen: Zwischen dem 31.3.2003 und dem 31.3.2008 sei bei der Zahl der Strafgefangenen eine Abnahme von 7,4% zu verzeichnen.<sup>32</sup> Folgt man den hier angenommenen Zusammenhängen, müssten, gemessen am deutlichen Rückgang bei der Hamburger Strafvollzugsbelegung seit 2003, auch erkennbare Veränderungen in der entsprechenden Hamburger Bevölkerungsstruktur nachzuweisen sein. Die Verläufe in den einzelnen Altersgruppen sind jedoch unterschiedlich:

### Übersicht 1a: Deutsche männliche Bevölkerung am 31.12. des jeweiligen Vorjahres in HH

Alter von ... bis unter ...	2000	2002	2004	2006	2007	2008	Zu-/ Ab- nahme 00-08
18 – 21 J.	18.696	19.719	20.128	21.127	22.026	22.381	19,7%
21 – 25 J.	29.374	31.662	34.043	35.279	35.328	35.795	21,9%
25 – 30 J.	47.725	46.328	47.958	51.079	52.619	54.062	13,3%
30 – 35 J.	69.708	65.487	57.033	52.450	51.704	52.308	-25,0%
35 – 40 J.	64.894	69.478	71.504	67.626	64.952	61.532	-5,2%
18 – 40 J.	230.397	232.674	230.666	227.561	226.629	226.078	-1,9%

31 *Pfeiffer* 2009, S. 86. In Hamburg gab es am 31.12.2000 6.413 registrierte Asylbewerber, am 31.12.2007 waren es noch 1.019, vgl. PKS Hamburg 2008, S. 9.

32 *Pfeiffer* 2009, S. 86.

### Übersicht 1b: Ausländische männliche Bevölkerung am 31.12. des jeweiligen Vorjahres in HH

Alter von ... bis unter ...	2000	2002	2004	2006	2007	2008	Zu/ Ab- nahme 00-08
18 – 21 J.	6.330	6.248	5.333	4.599	4.460	4.508	-28,8%
21 – 25 J.	11.527	10.042	9.419	8.683	8.155	8.067	-30,0%
25 – 30 J.	17.803	18.074	16.742	15.217	14.662	14.810	-16,8%
30 – 35 J.	18.741	18.468	17.616	18.022	18.515	18.891	0,8%
35 – 40 J.	15.302	16.229	16.350	16.822	17.145	17.825	16,5%
18 – 40 J.	69.703	69.061	65.460	63.343	62.937	64.101	-8,0%

Quelle: *Statistisches Bundesamt*, Wohnbevölkerung B 15.

Aus der *Übersicht 1a* ergibt sich eine Zunahme bei den Altersgruppen der deutschen 18- bis 30-Jährigen, während bei den 30- bis 35-Jährigen eine deutliche und bei den 35- bis 40-Jährigen eine moderate Abnahme vorliegt. Betrachtet man demgegenüber die Entwicklung bei der ausländischen männlichen Bevölkerung, erscheinen die Verläufe in allen entsprechenden Altersbereichen nahezu umgekehrt (vgl. *Übersicht 1b*). Aus der *KrimZ*-Studie wird erkennbar, dass bei der Suche nach Zusammenhängen aber nur teilweise von Parallelverläufen zwischen einzelnen Altersgruppen und den Belegungszahlen im Strafvollzug ausgegangen werden kann.<sup>33</sup> Gelegentlich ergeben sich auch Folgebewegungen mit nicht unerheblichen Zeitverzögerungen.<sup>34</sup>

### 3. Die Kriminalitätsentwicklung in Hamburg und mögliche Auswirkungen auf die Belegung im Strafvollzug

Nach dem bisherigen Stand der Forschung gelangt die Mehrheit der Beobachter zu der Auffassung, dass die Kriminalitätsentwicklung keinen direkten Einfluss

33 *Metz/Sohn* 2008, S. 59: „Nur für die Altersgruppe der 25- bis 29-Jährigen zeigt sich ein Parallelverlauf zwischen der ausländischen Bevölkerung und den ausländischen Strafgefangenen.“

34 Bei den deutschen Altersgruppen wird für die Modellrechnung angenommen, dass „im Jahr 2007 knapp 60% der Strafgefangenen durch die Anzahl der 30- bis 35-Jährigen im Jahr 2003 ‚erklärt‘ würden“ (*Metz/Sohn* 2008, S. 45).

auf die Belegungszahlen hat.<sup>35</sup> Zu Recht wird darauf hingewiesen, dass es bei dieser Frage nicht um die Verläufe beim allgemeinen Kriminalitätsaufkommen gehen kann, sondern primär die „haftrelevanten Delikte“ ins Blickfeld zu nehmen sind.<sup>36</sup> Zu ergänzen wäre, dass es auch weniger auf die entsprechenden registrierten Fälle ankommt, sondern auf die Zahl der erfassten Tatverdächtigen, die u. U. mit freiheitsentziehenden Sanktionen zu rechnen haben.<sup>37</sup> Die „haftrelevanten Tatbestände“ lassen sich der Strafvollzugsstatistik sowie der Strafverfolgungsstatistik (Anteil der unbedingten Freiheitsstrafen) entnehmen, wobei nicht immer die Tatschwere, sondern auch Strafzumessungsfaktoren wie z. B. Vorstrafen die Entscheidungen beeinflussen. Die folgende Übersicht zeigt die Entwicklung von einschlägigen Tatverdächtigenzahlen nach der Hamburger Polizeilichen Kriminalstatistik:

**Übersicht 2: Erwachsene Tatverdächtige bei „haftrelevanten“ Delikten 2000-2008 in HH sowie Anteil der Nichtdeutschen**

<b>Deliktsbezeichnung in der PKS HH</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>
Rauschgiftkriminalität (8910*)	5.424	5.369	6.214	6.404	5.906	5.394
davon Nichtdeutsche in %	1.695 31,3	1.734 32,3	2.009 32,3	2.050 32,0	1.743 29,5	1.521 28,2
Gewaltkriminalität (8920*)	2.974	3.380	3.788	4.097	4.133	4.354
davon Nichtdeutsche in %	1.166 39,2	1.244 36,8	1.440 38,0	1.547 37,8	1.478 35,8	1.496 34,4
Schwere Einbruchskriminalität (8950*)	640	668	705	655	646	759
davon Nichtdeutsche in %	215 33,6	220 32,9	217 30,8	250 38,2	236 36,5	243 32,0

35 *Brings* 2006, S. 70 f.; *Dünkel/Geng* 2003, S. 148; dies. 2007, S. 15; *Lorenz/Brings* 2008, S. 34; *Kury* 2000, S. 223; *Metz/Sohn* 2008, S. 31, 33 f.; *Neubacher* 2008, S. 364; *Suhling/Schott* 2001, S. 77; a. A. *Kreuzer* 1985, S. 467.

36 *Walter* 1999, S. 147; *Kaiser* 2000, S. 189; Deliktsübersicht in 2. Periodischer Sicherheitsbericht 2006, S. 614.

37 In Verbindung mit u. U. kleiner werdenden Fallzahlen kann eine ansteigende Aufklärungsquote steigende Tatverdächtigenzahlen verursachen.

<b>Deliktsbezeichnung in der PKS HH</b>	<b>2000</b>	<b>2002</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2008</b>
Tatverdächtige insgesamt	9.038	9.417	10.707	11.156	10.685	10.507
davon Nichtdeutsche in %	3.076 34,0	3.198 34,0	3.666 32,2	3.847 34,5	3.457 32,4	3.260 31,0

Quelle: PKS Hamburg 2000-2008.

Anm.: \* = Schlüsselzahl in der PKS;

Gewaltkriminalität nach PKS: Mord, Totschlag, Tötung auf Verlangen, Vergewaltigung, sexuelle Nötigung, Raub, räuberische Erpressung, räub. Angriff auf Kraftfahrer, Körperverletzung mit Todesfolge, gefährliche und schwere Körperverletzung, erpresserischer Menschenraub, Geiselnahme, Angriff auf den Luft- und Seeverkehr.

Die hier einbezogenen Tatbestände erfassen überwiegend die schweren Delikte, die häufiger auch die Urteilsgrundlage bei den einsitzenden Gefangenen darstellen. Es fehlen die leichteren Delikte wie §§ 223, 242, 246, 263, 266, 267 etc. StGB, bei denen zwar ebenfalls unbedingte Freiheitsstrafen bei mehrfachen Rückfalltätern etc. verhängt werden, der größere Teil aber eher mit Geldstrafen oder mit Bewährungsstrafen sanktioniert wird.<sup>38</sup> Bei einem engeren Zusammenhang zwischen der Entwicklung bei (schweren) Straftaten und den Belegungszahlen im Hamburger Strafvollzug müssten – wegen der zeitlichen Verschiebung bis zum rechtskräftigen Urteil – bereits vor dem Jahr 2003 (Höchststand im Vollzug) die einschlägigen Tatverdächtigenzahlen allmählich und dann deutlicher zurückgegangen sein, was aber weder bei den hier erfassten Deliktsgruppen noch bei den Gesamtzahlen erkennbar wird. Der Blick auf die nicht-deutschen Tatverdächtigen zeigt einen entsprechenden Höchststand im Jahr 2005. Danach erfolgt ein Rückgang bei den Gesamtzahlen um 15,3%, der aber hauptsächlich durch die Entwicklung bei der Rauschgiftkriminalität beeinflusst wird (-25,8%). Das ist zwar eine durchaus relevante Verminderung, jedoch fallen die Belegungszahlen bereits seit Mitte 2003, so dass für die Veränderungen im Strafvollzug ab dem genannten Zeitpunkt – zumindest nach den hier berücksichtigten Daten – auch andere Faktoren ursächlich sein müssen.

Ein etwas anderes Gesamtbild zeigt sich, wenn man spezielle Verfahrensdaten der Staatsanwaltschaft berücksichtigt („Art der Strafsachen“) und die Verläufe bei (von uns ausgewählten) schwereren und damit haftrelevanten Delikte betrachtet:

38 Vgl. *Statistisches Bundesamt*, Strafvollzug 4.1.2008, S. 22 ff.; *Statistisches Bundesamt*, Strafverfolgung 2007, S. 152 ff.

**Übersicht 3: Staatsanwaltschaftsstatistik – erledigte Ermittlungsverfahren: Entwicklung der schwereren Straftaten 2004-2007 in Hamburg, Berlin und Bremen**

Jahr*	Hamburg			Berlin			Bremen					
	2004	2005***	2006	2007	2004	2005	2006	2007	2004	2005	2006	2007
Kapitalverbrechen i. S. v. § 74 II GVG	71	144	113	84	351	477	340	319	36	50	63	77
Serien-, Banden-, Ge- walkriminalität, FS** nicht unter 1 Jahr	114	197	237	231	5.112	3.734	2.185	1.390	47	45	61	45
Straftaten nach BtMG, FS nicht unter 1 Jahr	2.926	4.854	1.778	1.020	1.558	2.407	2.895	2.940	124	162	152	205
sonstige Straftaten nach dem BtMG	12.770	13.800	12.499	11.591	9.905	9.641	9.790	9.415	3.623	4.219	3.804	4.057
allgemeine Straftatsachen, FS nicht unter 1 Jahr	23.459	15.057	8.655	3.983	4.171	5.863	6.612	5.821	563	848	718	860
schwerere Straftaten insgesamt	39.340	34.052	23.282	16.909	21.097	22.122	21.822	19.885	4.393	5.324	4.798	5.244

Quelle: Statistisches Bundesamt, Staatsanwaltschaftsstatistik: 2.1.2.; Art der Strafsachen.

Anm.: \* vor 2004 liegt keine entsprechende Differenzierung der Art der Strafsachen vor;

\*\* Freiheitsstrafe;

\*\*\* nach Vorbemerkung in der StA-Statistik 2005 überhöhte Zahlen, weil auch Verfahren aus vorangegangenen Jahren einbezogen wurden, vgl. Anm. \*\*\* bei Übersicht 4.

Es ist bekannt, dass die Daten der PKS nicht unmittelbar mit den Zahlen der Staatsanwaltschaftsstatistik verglichen werden können.<sup>39</sup> Hinzu kommt, dass sich die hier berücksichtigten PKS-Daten auf tatverdächtige Personen beziehen, während die o. a. StA-Daten erledigte Verfahren geordnet nach Sachgebieten betreffen. Verdeutlicht werden sollen hier auch nur die Tendenzen, die sich aus der *Übersicht 3* ableiten lassen: Prüft man die Entwicklung bei den Hamburger Gesamtzahlen, zeigt sich ein Verlauf, der einen erheblichen Rückgang bei diesen haftrelevanten Delikten/Verfahren erkennbar macht (-57,0%) und somit – im Gegensatz zu den o. a. PKS-Daten – eine gewisse Ähnlichkeit mit den Hamburger Strafvollzugszahlen der letzten Jahre zeigt. Geprägt wird dieser Rückgang aber insbesondere durch die Deliktskategorie „allgemeine Strafsachen/Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr“ (-83,0%). Der Grad dieser Reduzierung erscheint jedoch bezogen auf den relativ kurzen Vierjahreszeitraum so „extrem“, dass Vergleichszahlen zur Kontrolle herangezogen werden. Diese stammen aus den beiden anderen Stadtstaaten Berlin und Bremen.

In Berlin wird bei den Gesamtzahlen zwar auch ein Rückgang erkennbar, er fällt aber deutlich geringer aus als in Hamburg (B -5,7%, HH -57,0%). Außerdem spielt der Deliktsbereich „allgemeine Strafsachen“ bei dieser Veränderung im Gegensatz zu den auffälligen Hamburger Verläufen überhaupt keine Rolle. Dies gilt auch für die Bremer Daten, bei denen eine Reduzierung weder bei den Gesamtzahlen noch bei den Daten der „allgemeinen Strafsachen“ erkennbar wird. Auffällig sind auch zwei andere Entwicklungen: Zum einen gibt es bei der „Serien-, Banden- sowie Gewaltkriminalität“ zwischen Hamburg und Berlin (auch bei Berücksichtigung der unterschiedlichen Einwohnerzahlen) überraschende Größenunterschiede: Nach den o. a. Daten wäre Berlin bei dieser Kriminalitätskategorie in teilweise extremem Maß höher belastet als Hamburg (2004: HH 114, B 5.112; 2007: HH 231, B 1.390). Zum anderen entwickelten sich die Verfahrenszahlen bei den schwereren BtM-Delikten (Freiheitsstrafe nicht unter einem Jahr) in den Großstädten jeweils genau umgekehrt: in Hamburg Reduktion um 65,1%, in Berlin Anstieg um 88,7%. Auch wenn einzuräumen ist, dass in unterschiedlichen Regionen mit nur teilweiser Vergleichbarkeit mit nicht durchweg übereinstimmenden Verläufen und Ergebnissen zu rechnen ist, bleibt doch festzuhalten, dass insbesondere einzelne Hamburger Daten und Entwicklungen kriminologisch erheblich auffällig erscheinen und Zweifel bezüglich ihrer Richtigkeit entstehen lassen. Insoweit ist zu vermuten, dass der oben nach der StA-Statistik dargestellte erhebliche Rückgang bei den Verfahren mit schwereren Straftaten nicht unbedingt als Erklärung für den Belegungsrückgang im Hamburger Strafvollzug herangezogen werden kann. Weitere Analysen erscheinen hier notwendig, z. B. auch im Bereich der schwereren Rauschgiftde-

---

39 Vgl. Heinz 2008, S. 1559 ff.

likte, weil hier Verläufe bei der ausländischen Bevölkerung und bei den kriminalstatistischen Daten gewisse übereinstimmende Tendenzen erkennen lassen.<sup>40</sup>

#### **4. Die Entscheidungsstruktur bei der Staatsanwaltschaft als Einflussfaktor für die Belegung im Strafvollzug**

In der Studie des *KFN* ist deutlich geworden, dass der Staatsanwaltschaft durchaus eine bedeutsame Rolle zugesprochen werden kann, wenn es um die Frage der Belegungsentwicklung im Strafvollzug geht. Eine bezüglich der Einstellungen restriktive und deshalb eher „anklagefreudige“ Staatsanwaltschaft, die in der Hauptverhandlung auch vergleichsweise hohe Strafanträge stellt, wird, wenn sie gleichzeitig auf eine „straffreudige“ Richterschaft trifft, die Belegungszahlen im Strafvollzug in gewisser Weise mit beeinflussen können. Das gegenteilige Konzept (geringe Punitivität bei Staatsanwälten und Richtern) ist natürlich auch denkbar und offensichtlich in Schleswig-Holstein verwirklicht worden.<sup>41</sup> Bei den Hamburger Daten ist also zunächst zu prüfen, ob vor 2003 und in den folgenden Jahren sich die Strukturen bei den Anklagen und Einstellungen so verändert haben, dass Auswirkungen auf die Strafvollzugsdaten vermutet werden können. Es ergibt sich, allerdings mit gewissen Vorbehalten, folgendes Bild:

---

40 Vgl. auch *Metz/Sohn* 2008, S. 33 mit Blick auf die Belegungszahlen im Hamburger Strafvollzug.

41 *Schott u. a.* 2004, S. 462 ff.

Übersicht 4: Personen und staatsanwaltschaftliche Entscheidungsstruktur in Hamburg 2000-2007

Jahr	Personen, gemittelt wurde	Angeklagte Personen	Personen mit Strafbefehlsanträgen	Personen mit Einstellung unter Aufl.*	Personen mit Einstellung ohne Aufl.**	Personen mit Einstellung gem. § 170 II StPO	Personen mit Einstellungen insgesamt HH
<b>2000</b>	150.710 100%	16.444 10,9%	12.956 8,6%	3.073 2,0%	31.141 20,7%	42.706 28,3%	76.920 51,0%
<b>2001</b>	179.706 100%	20.768 11,6%	14.314 8,0%	4.137 2,3%	38.451 21,4%	52.454 29,2%	95.042 52,9%
<b>2002</b>	172.753 100%	18.773 10,9%	14.686 8,5%	4.187 2,4%	35.800 20,7%	54.758 31,7%	94.745 54,8%
<b>2003</b>	186.230 100%	19.862 10,7%	14.995 8,1%	5.010 2,7%	41.389 22,2%	57.254 30,7%	103.653 55,7%
<b>2004</b>	188.616 100%	19.612 10,4%	15.491 8,2%	4.908 2,6%	43.363 23,0%	54.510 28,9%	102.781 54,5%
<b>2005****</b>	219.803 100%	23.025 10,5%	15.229 6,9%	6.470 2,9%	67.086 30,5%	58.992 26,8%	132.548 60,3%
<b>2006</b>	187.540 100%	20.049 10,7%	13.967 7,4%	6.520 3,5%	43.471 23,2%	55.829 29,8%	105.820 56,4%
<b>2007</b>	183.530 100%	19.212 10,5%	14.542 7,9%	7.594 4,1%	42.632 23,2%	55.567 30,3%	105.793 57,6%
<b>Anstiege 00-07</b>	21,8%	6,8%	12,2%	147,1%	36,9%	30,1%	37,5%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Staatsanwaltschaftsstatistik, 2.4. Zahl der von Ermittlungsverfahren betroffenen Personen.

Anm.: \* ohne § 45 III JGG;

\*\* ohne § 45 I, II JGG.

\*\*\* In der Vorbemerkung der Staatsanwaltschaftsstatistik 2005, S. 10 heißt es: „Aufgrund eines Datenbankfehlers wurden in Hamburg versehentlich insgesamt 9.568 Zählkartendatensätze aus vorangegangenen (Jahren) in das Jahresergebnis für 2005 einbezogen.“



Die Übersicht lässt erkennen, dass die Zahl der Anklagen zwar im Jahr 2002 im Vergleich zu 2001 um etwa 2.000 Personen niedriger lag, sich dann aber ab 2003 relativ stabil im Bereich von 19-20.000 Angeklagten bewegte.<sup>42</sup> Insoweit wird hier kein Ansatz deutlich, der einen wesentlichen Beitrag zur Erklärung der absinkenden Belegungszahlen im Strafvollzug leisten könnte. Interessant ist allerdings, dass sich die (zunächst relativ niedrigen) absoluten Zahlen bei den Einstellungen unter Auflagen (§ 153a StPO) zwischen 2000 und 2007 mehr als verdoppelt haben (+147,1%). Fasst man alle in der Übersicht einbezogenen Einstellungsmöglichkeiten (mit/ohne Auflagen, § 170 II StPO) zusammen, wird bei dieser Gruppe ein Anstieg um 37,5% erkennbar, eine Quote die deutlich höher ausfällt als die Steigerungsquoten bei den Anklagen (16,8%) und bei den Strafbefehlsanträgen (12,2%). Nach einer Analyse des *Statistischen Bundesamts* wies Hamburg im Jahr 2006 von allen Bundesländern die höchste Einstellungsquote auf, die niedrigste ergab sich in Bayern. Bei den Anklage- bzw. Strafbefehlsquoten hatten im Vergleich zu Hamburg nur Schleswig-Holstein und Rheinland-Pfalz niedrigere Werte<sup>43</sup>, so dass zumindest auf der Basis dieser Daten von relativ geringer Punitivität gesprochen werden kann.<sup>44</sup>

## 5. Verurteilungen zu bedingter/unbedingter Freiheitsstrafe und Haftplatzbelegung

Nach *Brings* gibt es einen relativ engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung bei den Verurteilungen zu unbedingter Freiheits- bzw. Jugendstrafe und der Haftplatzbelegung: „Ändert sich die Sanktionspraxis der Gerichte, hat dies einen unmittelbaren Einfluss auf die Belegungszahlen in den Strafvollzugsanstalten.“<sup>45</sup> Bei einem nur leicht höheren Anteil der unbedingten Freiheits- und Jugendstrafen von 6% (an allen Verurteilungen) im Jahr 2006 gegenüber 5% im Jahr 1990 habe der über die Strafverfolgungsstatistik messbare, unmittelbare jährliche Zugang in den Strafvollzug absolut von 37.100 (1990) auf 44.300 (2006) zugenommen.<sup>46</sup> Umgekehrt wird der nach jahrelanger Überbelegung festgestellte „Zellenüberschuss in den Niederlanden“ – im Juli 2008 standen dort 4.000 Zellen leer – mit einer veränderten Sanktionsstrategie der Richter erklärt:

42 Die Daten des Jahres 2005 bleiben wegen der in den Anm. zu *Übersicht 4* benannten offiziell erfassten Mängel unberücksichtigt.

43 *Lorenz/Brings* 2008, S. 12 f.

44 Zu den Unterschieden bezüglich der Staatsanwaltschaften in Schleswig-Holstein und Niedersachsen siehe detailliert *Schott u. a.* 2004, S. 461 ff.

45 *Brings* 2004, S. 90 f.; *Lorenz/Brings* 2008, S. 37; vgl. auch *Kaiser* 2000, S. 190. Deutlich zurückhaltender *Metz/Sohn* 2008, S. 30, mit Verweis auf die Ergebnisse von *Schott u. a.* 2004, S. 150, vgl. auch S. 459.

46 *Brings* 2008, S. 301.

Statt einer Freiheitsstrafe werde in den Niederlanden zunehmend die „Aufgabenstrafe“ (Arbeits- und/oder Lernstrafe) verhängt.<sup>47</sup> Bezogen auf die in Hamburg wahrzunehmenden rückläufigen Belegungszahlen im Strafvollzug ist demnach zu prüfen, inwieweit im Rahmen der strafrechtlichen Sanktionierung seit etwa 2002 weniger unbedingte Freiheitsstrafen verhängt worden sind.

### Übersicht 5: Nach allgemeinem Strafrecht zu Freiheitsstrafe verurteilte Heranwachsende und Erwachsene in Hamburg

Jahr	verhängte Freiheitsstrafen insgesamt	Freiheitsstrafen mit Bewährung	Freiheitsstrafen ohne Bewährung	Vergleichsdaten mit Bew./ohne Bew. – BRD
1999	6.002 100%	3.981 66,3%	2.021 33,7%	89.052/41.641 68,1%/31,9%
2000	4.516 100%	2.971 65,8%	1.545 34,2%	84.552/40.753 67,5%/32,5%
2001	4.881 100%	3.310 67,8%	1.571 32,2%	83.015/40.518 67,2%/32,8%
2002	5.274 100%	3.067 58,2%	2.207 41,8%	85.746/39.273 68,6%/31,4%
2003	4.992 100%	3.545 71,0%	1.447 29,0%	88.043/39.468 69,0%/31,0%
2004	4.574 100%	3.387 74,0%	1.187 26,0%	91.728/38.258 70,6%/29,4%
2005	5.188 100%	3.845 74,1%	1.343 25,9%	90.085/37.896 70,4%/29,6%
2006	4.905 100%	3.450 70,3%	1.455 29,7%	87.058/37.605 69,8%/30,2%
2007	3.989 100%	2.976 74,6%	1.013 25,4%	84.934/35.500 70,5%/29,5%

Quelle: *Statistisches Bundesamt*, Strafverfolgungsstatistiken: 3.2 Verurteilte Heranwachsende und Erwachsene nach Ländern und Dauer der Freiheitsstrafe, und eigene Berechnung.

47 *Sagel-Grande* 2009, S. 96 ff. Zu den Inhalten und dem Anwendungsbereich der neuen Sanktion siehe den zitierten Beitrag.

Obwohl man aus der Übersicht ab dem Jahr 2002 einen gewissen (beim direkten Vergleich mit 2007 erheblichen) Trend zu weniger Freiheitsstrafen ohne Bewährung herauslesen kann, bleibt bei diesen Daten angesichts offiziell registrierter Mängel der Grad ihrer Verlässlichkeit unklar. In der Vorbemerkung der Strafverfolgungsstatistik 2005 stellte das *Statistische Bundesamt* fest:

„Für das Berichtsjahr 2005 ergibt sich für Hamburg ein augenscheinlicher Anstieg der Abgeurteilten- und Verurteiltenzahlen um ein Fünftel. Diese prägnante Veränderungsrate resultiert jedoch daher, dass aus Hamburger Berichtsstellen in den Berichtsjahren 2003 und 2004 fälschlicherweise insgesamt etwa 5.000 Verfahren nicht an die Strafverfolgungsstatistik gemeldet wurden. Die für die beiden Vorjahre nachgewiesene leicht rückläufige Gesamtentwicklung hat sich demnach im Nachhinein ebenfalls als irreführend herausgestellt. Tatsächlich sind die Abgeurteilten- und Verurteiltenzahlen in Hamburg demzufolge in den letzten drei Berichtsjahren weitgehend konstant geblieben.“<sup>48</sup>

Auffällig sind auch die für das Jahr 2002 registrierten Verteilungen der Freiheitsstrafen mit und ohne Bewährung (HH 58,2%/41,8%; bundesdeutsche Vergleichszahlen: 68,6%/31,4%). Sie passen nicht in die erkennbare vergleichsweise stabile Struktur über die Jahre hinweg, was zwar vorkommen kann, dennoch aber Zweifel an der Richtigkeit dieser statistischen Angaben aufkommen lässt. Vermutlich waren es (u. a. auch) diese Umstände, die die Autoren des von der Hamburger Justizbehörde bestellten Gutachtens der *KrimZ* beim Blick auf die nicht aussetzungsfähigen Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren zu einer bemerkenswert zurückhaltenden und vorsichtigen Bewertung veranlassten:

„Überdies zeigte sich (...), dass Erfassungsfehler die Aussagekraft der hamburgischen Strafverfolgungsstatistik erheblich einschränken (...). Da die Statistikwerte vom ‚Strukturbruch‘<sup>49</sup> 2000 bis 2005 nicht valide sind, fällt eine Bewertung darüber, inwiefern sich die Verurteilungspraxis auf die Vollzugspraxis auswirkt, schwer. Sicher hat es (etwa seit 2002) eine tatsächliche Niveauverschiebung der Zahlen nach unten gegeben. Ob damit allein, hauptsächlich, unter anderen Faktoren auch oder überhaupt nicht der starke aktuelle Rückgang der Gefangenenzahlen erklärt werden könnte, muss hier offenbleiben.“<sup>50</sup>

Mit anderen Worten: Angesichts der festgestellten Mängel in der Hamburger Strafverfolgungsstatistik lassen sich in diesem Zusammenhang zwar einige Vermutungen (nicht unerheblicher Rückgang bei den Freiheitsstrafen ohne Bewähr-

48 *Statistisches Bundesamt*, Strafverfolgungsstatistik 2005, S. 9 f.

49 Gemeint ist damit vermutlich der in der *Übersicht 5* erkennbare erhebliche Rückgang der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von 1999 auf 2000.

50 *Metz/Sohn* 2008, S. 29 f. Nach Ansicht der Autoren ist außerdem festzuhalten, dass die einfache Rechnung – Anstieg des Anteils der Bewährungsstrafen plus großzügige Strafrestaussetzungspraxis gleich automatischer Rückgang der Gefangenenzahlen am Stichtag – nicht aufgeht. Auch wirke sich ein Mehr an unbedingten Freiheitsstrafen nicht zwingend in einem Anstieg der Gefangenenzahlen aus (2008, S. 30).

ung), aber keine empirisch abgesicherten Schlussfolgerungen hinsichtlich des Einflusses auf die Belegungsdaten formulieren. So gesehen erscheint es auch nicht sinnvoll, auf die u. U. spezifische Verurteilungspraxis bei den Ausländern einzugehen. Hier muss auf die aufschlussreichen Ergebnisse der Studie von *Schott u. a.* (Niedersachsen und Schleswig Holstein betreffend) verwiesen werden.<sup>51</sup>

## 6. Belegungszahlen im Strafvollzug und die Entwicklung bei den einzelnen Haftarten

Unabhängig von der Entwicklung der Verurteilungen zu unbedingten Freiheitsstrafen können sich die Gesamtbelegungszahlen im Strafvollzug ändern, wenn sich bei bestimmten Haftarten Veränderungen ergeben. Näher zu beleuchten sind deshalb auch die Verläufe bei den Untersuchungshäftlingen, den Verbüßern von Ersatzfreiheitsstrafen und den Abschiebungshäftlingen. Bundesweit wird eine Entspannung im Bereich der Untersuchungs- und der Abschiebungshaft wahrgenommen. Nach *Brings* saßen zum 30.11.2006 bundesweit 13.300 Untersuchungs- und 800 Abschiebungshäftlinge ein, während es drei Jahre zuvor noch 16.800 bzw. 1.600 gewesen seien.<sup>52</sup> Für die Haftarten in Hamburg lässt sich in *Übersicht 6* ab dem Frühjahr 2003, dem Belegungshöchststand, folgendes Bild darstellen.

---

51 *Schott u. a.* 2004, S. 48 ff., 464 ff.: Es zeigte sich u. a., dass Ausländer in bestimmten Deliktssituationen härter sanktioniert wurden als Deutsche. Im Übrigen wird in dieser Studie zu Recht darauf verwiesen, dass bei veränderten Sanktionsstrukturen zu klären ist, ob sich die Schwere der Delikte oder die richterlichen Einstellungen verändert haben. Hierfür sind aber Aktenanalysen und Befragungen notwendig (*Schott u. a.* 2004, S. 90).

52 *Brings* 2008, S. 302; zu früheren Daten *ders.* 2004, S. 94.

Übersicht 6: Bestand der Gefangenen und Verwahrten in Hamburg an Stichtagen

Jahr	2003		2004		2005		2006		2007		2008		Veränderung BRD 03-08	Veränderung BRD 03-08
	31.3.	30.11.	31.3.	30.11.	31.3.	30.11.	31.3.	30.11.	31.3.	30.11.	31.3.	30.11.		
Belegung insgesamt	3.098	3.006	2.920	2.827	2.762	2.701	2.575	2.383	2.257	2.017	2.066	1.905	-38,5%	-11,0%
FS ohne ErsatzFS	2.060	1.958	1.872	1.783	1.759	1.693	1.661	1.602	1.509	1.357	1.351	1.260	-38,8%	-2,7%
ErsatzFS	152	136	165	139	156	143	128	120	128	97	102	103	-32,2%	+1,8%
Sicherungsverwahrung	14	15	14	14	16	15	15	16	19	21	22	23	+64,3%	+48,7%
Jugendstrafe	82	78	81	85	97	80	83	88	78	74	96	97	+18,3%	-14,7%
U-Haft	679	706	668	683	643	636	585	487	434	392	404	368	-45,8%	-31,8%
sonstige Freiheitsentziehung (primär Abschiebungshaft)	111	113	120	123	91	134	103	70	89	76	91	54	-51,4%	-42,6%

Quelle: Statistisches Bundesamt, Bestand der Gefangenen und Verwahrten, und eigene Berechnungen.

Es ist erkennbar, dass die Gesamtbelegungszahlen bis Ende 2008 um ein gutes Drittel (knapp 1.200 Gefangene) zurückgegangen sind. Dabei liegen die Veränderungen bei den Freiheitsstrafen und den Ersatzfreiheitsstrafen (bei denen ein zu Geldstrafe Verurteilter die Geldsumme nicht bezahlen konnte oder wollte), prozentual eher im Durchschnitt, während die stärksten Reduzierungen bei der Untersuchungshaft und bei der Abschiebungshaft zu verzeichnen sind. Die Verläufe bei letzterer Haftform sind wohl auch mit den veränderten Strukturen bei der Hamburger ausländischen Bevölkerung und bei der Kriminalitätsbelastung der Nichtdeutschen zu erklären. So gab es zum Beispiel Ende 2002 noch 5.267 (offiziell registrierte) Asylbewerber, am 31.12.2007 waren es aber nur noch 1.019.<sup>53</sup> Auch die absolute Zahl der ausländischen Tatverdächtigen hat seit dem Jahr 2001 abgenommen, dies gilt ebenso für die Tatverdächtigenbelastungszahlen.<sup>54</sup> Allerdings umfasst der Rückgang bei der „sonstigen Freiheitsentziehung/Abschiebungshaft“ nur etwas mehr als 50 Häftlinge, so dass der Erklärungswert für die erheblich reduzierten Belegungszahlen in Hamburg gering erscheint. Dies gilt auch für die Entwicklung bei der Ersatzfreiheitsstrafe (ebenfalls Rückgang um ca. 50 Geldstrafenschuldner). Mit dem Verlauf bei beiden Haftarten kann deshalb nur ein sehr kleiner Teil der Veränderungen im Strafvollzug erfasst werden.

Anders sieht das Bild bei der Untersuchungshaft aus. Der hier vorliegende prozentual zweitstärkste Rückgang bei den Haftarten betrifft insgesamt immerhin ca. 300 Häftlinge, d. h. diese Reduzierung würde etwa ein Viertel des Rückgangs bei den Gesamtbelegungszahlen beschreiben. Diese Veränderung ist deshalb bemerkenswert, weil die Reduzierung bei den bundesdeutschen Vergleichsdaten deutlich geringer ausfällt (HH: -45,8%; BRD: -31,8%).<sup>55</sup> Während sich bei den bundesdeutschen Zahlen hinsichtlich der Altersgruppen keine erheblichen Unterschiede ergeben, ist in Hamburg ein interessanter, weil ungleichmäßiger Verlauf zu erkennen. Dies wird in der folgenden Aufschlüsselung deutlich.

---

53 PKS Hamburg 2008, S. 9.

54 PKS Hamburg 2008, S. 24, 31 f.; Tatverdächtigenbelastungszahl = Ausländische Tatverdächtige pro 100.000 der registrierten ausländischen Einwohner in Hamburg.

55 Zu Thesen über die möglichen (rechtlichen) Ursachen des Rückgangs bei der U-Haft siehe *Püschel* 2009, S. 135.

### Übersicht 7: Entwicklung des Untersuchungshaftvollzugs in Hamburg

Jahr Stichtag	Untersuchungs- häftlinge insgesamt	14 bis unter 18 Jahre	18 bis unter 21 Jahre	21 Jahre und darüber
31.03.2003	679	52	74	553
30.11.2003	706	36	76	594
31.03.2004	668	30	65	573
30.11.2004	683	21	56	606
31.03.2005	643	21	49	573
30.11.2005	636	16	45	575
31.03.2006	585	16	46	523
30.11.2006	487	9	42	436
31.03.2007	434	15	33	386
30.11.2007	392	15	30	347
31.03.2008	404	13	45	346
30.11.2008	368	16	47	305
Rückgang HH 03-08 in %	- 45,8	- 69,2	- 36,5	- 44,8
Rückgang BRD 03-08 in %	- 31,8	- 37,5	- 37,9	- 30,7

Quelle: *Statistisches Bundesamt*, Bestand der Gefangenen und Verwahrten an Stichtagen, und eigene Berechnungen.

Die prozentual stärkste U-Haft-Reduzierung erfolgte bei den Hamburger Jugendlichen. Dies entspricht im Prinzip den Vorgaben von §§ 72, 71 JGG und wurde durch die Gesetzesreform bereits seit 1990 angestrebt. Nach den absoluten Zahlen hat aber die Entwicklung bei den erwachsenen Untersuchungshäftlingen den größeren Einfluss auf die Strafvollzugsbelegung. Da nach neueren Studien die U-Haft-Daten sich eher unabhängig von den Kriminalitätsraten ent-

wickeln<sup>56</sup>, kann hier eine veränderte Einstellung bei den Hamburger Haftrichtern nicht ausgeschlossen werden. Dies müsste allerdings mit Hilfe von Aktenanalysen und Befragungen geklärt werden.

Aus *Übersicht 6* ergibt sich außerdem, dass die Gruppe der Gefangenen mit Freiheitsstrafen um 800 Personen kleiner geworden ist und sich damit auf die Belegungszahlen am meisten ausgewirkt hat. Angesichts der wenig verlässlichen Verurteiltenzahlen ist eine Analyse der denkbaren Zusammenhänge zurzeit<sup>57</sup> jedoch nicht sinnvoll (vgl. *Abschnitt 5* oben). Immerhin lässt sich klären, wie sich innerhalb der Belegungsstruktur die Gruppen in Verbindung mit der Vollzugsdauer änderten:

Aus *Übersicht 8* ist zu entnehmen, dass der größte Rückgang (rund 54%) sich im Bereich der Gefangenen mit einer Freiheitsstrafe von sechs bis zwölf Monaten ergeben hat.<sup>58</sup> Hier handelt es sich überwiegend um Insassen, die Delikte im leichteren bis mittelschweren Bereich begangen haben und/oder durch wiederholte Straffälligkeit aufgefallen sind. Bei den Gefangenen mit Freiheitsstrafen über einem Jahr, also den schwereren Fällen, ist der Rückgang der Belegung niedriger ausgefallen (-34%). Dennoch ist auch diese Entwicklung bemerkenswert, weil die Vergleichsdaten zeigen, dass in der Bundesrepublik die entsprechenden Zahlen sogar angestiegen sind.

---

56 *Bussmann/England* 2004, S. 288; *Villmow* 2006, S. 472. Gleichwohl erscheint es sinnvoll, zu prüfen, ob z. B. ein Zusammenhang vorliegt zwischen den sinkenden U-Haftzahlen und den reduzierten Zahlen bei den Rauschgift-Tatverdächtigen bzw. den Rückgängen bei den entsprechenden nichtdeutschen Tatverdächtigenzahlen (*Übersicht 2*).

57 Nach *Merz/Sohn* 2008, S. 2 ist in Sachen Hamburgische Strafverfolgungsstatistik ein weiteres Gutachten der *KrimZ* zu erwarten. Nach Auskunft der Justizbehörde lag es Anfang Juni 2009 noch nicht vor.

58 Auf die sog. Stichtagsproblematik, vgl. dazu *Brings* 2006, S. 77, wird an dieser Stelle nicht weiter eingegangen.



### Übersicht 8: Vollzugsdauer bei den Gefangenen im Hamburger Strafvollzug

Jahr Stichtag	Gefangene mit Freiheitsstrafe und Ersatzfrei- heitsstrafe insgesamt	bis unter 6 Monate	6 Monate bis ein- schließ- lich 1 Jahr	bis ein- schließ- lich 1 Jahr (Spalte 3+4)	mehr als 1 Jahr
31.03.2003	2.212	403	568	971	1.241
30.11.2003	2.094	472	490	962	1.132
31.03.2004	2.037	452	460	912	1.125
30.11.2004	1.922	435	450	885	1.037
31.03.2005	1.915	452	458	910	1.005
30.11.2005	1.836	435	381	816	1.020
31.03.2006	1.789	433	396	829	960
30.11.2006	1.722	357	372	729	993
31.03.2007	1.637	372	355	727	910
30.11.2007	1.454	324	293	617	837
31.03.2008	1.453	323	281	604	849
30.11.2008	1.363	286	262	548	815
Rückgang 03-08 in %	- 38,4	- 29,0	- 53,9	- 43,6	- 34,3
Rückgang BRD 03-08	- 2,4	- 7,4	- 9,2	- 8,3	+ 2,0

Quelle: *Statistisches Bundesamt*, Bestand der Gefangenen und Verwahrten an Stichtagen, und eigene Berechnungen.

Aus einer internen Übersicht, die uns freundlicherweise vom Strafvollzugsamt zur Verfügung gestellt worden ist, ergibt sich bezüglich der Ausländer im Hamburger Strafvollzug und der Entwicklung der Gesamtzahlen im Vergleich zu den Deutschen kein wesentlicher Unterschied. Differenzierte Verläufe sind aber bei den Nichtdeutschen hinsichtlich der Haftarten zu erkennen.

**Übersicht 9:     Ausländer im Hamburger Strafvollzug an Stichtagen**

<b>Jahr Stichtag</b>	<b>Anwesende insgesamt</b>	<b>Deutsche insgesamt</b>	<b>Ausländer insgesamt</b>	<b>Ausländer in FS etc.</b>	<b>Ausländer in U-Haft</b>	<b>Ausländer in Absch.-Haft</b>
1.05.2003	3.054	1.835	1.219	730	398	91
1.11.2008	1.930	1.135	795*	535	223	34
Rückgang 03–08 in %	- 36,8	- 38,1	- 34,8	- 26,7	- 44,0	- 62,6

Quelle: *Strafvollzugsamt Hamburg*, Gesamtanteil ausländischer Gefangener und deren Delikte in Vollzugsanstalten Hamburgs (Übersicht vom 7.11.2008), und eigene Berechnung.

Anm.: \* Drei Ausländer waren in einer sonstigen Haftform.

Während die Gesamtzahlen generell um mehr als ein Drittel sanken, reduzierten sie sich bei den ausländischen Insassen mit Freiheitsstrafe nur um ein gutes Viertel. Bei der Untersuchungshaft hingegen entspricht der Rückgang bei den Ausländern (-44,0%) dem Verlauf bei der Gesamtgruppe (-45,8%; vgl. *Übersicht 7*). Im Übrigen kann festgehalten werden, dass die Anteile der Ausländer an den jeweiligen Gefangenengruppen über die hier einbezogenen Jahre hinweg relativ stabil geblieben sind: Bei den Insassen mit Freiheitsstrafe lagen sie zwischen 31 und 36 %, bei den Untersuchungshäftlingen erreichten sie in der Regel eine Größe von 51 bis 60%, Ausnahmen waren Anteile an einzelnen Stichtagen von 47 bzw. 64%.<sup>59</sup>

**7. Belegungszahlen im Strafvollzug und Entlassungsstrukturen**

Zu überprüfen ist abschließend, inwieweit die Entlassungsstrukturen zur Reduktion der Hamburger Belegungszahlen beigetragen haben. Denkbar wäre, dass die einschlägigen Normen wie §§ 57 StGB (Strafrestaussetzung), 35 III BtMG (Therapie), 456a StPO (Absehen von der Vollstreckung bei Ausweisung) und

<sup>59</sup> *Statistisches Bundesamt*, Bestand der Gefangenen und Verwahrten 2003-2008; *Strafvollzugsamt Hamburg*, Gesamtanteil ausländischer Gefangener und deren Delikte in Vollzugsanstalten Hamburgs v. 7.11.2008, sowie eigene Berechnungen. Zur Entwicklung der Ausländerzahlen im bundesdeutschen Strafvollzug siehe *Brings* 2006, S. 83 ff. Die bundesdeutschen Durchschnittsanteile der Ausländer im Vollzug der Freiheitsstrafe lagen in den letzten Jahren relativ konstant bei etwa 22-23%, vgl. *Laubenthal* 2008, S. 44.

Gnadenregelungen weniger restriktiv angewandt worden sind, um in einer Überbelegungssituation zu einer Entlastung der Vollzugsanstalten beizutragen.<sup>60</sup>

Die Daten in *Übersicht 10* zeigen, dass ab 2003, dem Jahr des Belegungshöchststandes im Hamburger Strafvollzug, keine erheblich ansteigenden Zahlen/Quoten im Bereich der Strafrestaussetzungen vorliegen, die den Rückgang der Gefangenenzahlen (mit) erklären könnten.<sup>61</sup> Der entsprechende Prozentanteil liegt in den Jahren 2004 bis 2006 unter dem Bundesdurchschnitt.<sup>62</sup> Bei den Gesamtzahlen (Entlassungen in die Freiheit) lässt sich für das Jahr 2003 zwar ein Spitzenwert erkennen. Diese Höhe ist aber in den Folgejahren nicht gehalten worden, so dass auch bei diesen Verläufen der Erklärungswert für die Vollzugsbelegung begrenzt erscheint.

---

60 Nach *Giehring* 1992, S. 480 beziehen sich die neueren gesetzgeberischen Intentionen bei § 456a StPO erklärtermaßen auf die Entlastung des Strafvollzugs. *Giehring* (1992, S. 499) verweist allerdings darauf, man könne es angesichts der Ausgestaltung des Entscheidungsprogramms auch als Zweck der Regelung bezeichnen, „eine übermäßige Belastung des Verurteilten und eine präventiv unnötige Verbüßung zu verhindern“.

61 *Schott u. a.* 2004, S. 85 f. stellen eine geringere Quote der vorzeitigen Entlassungen bei den ausländischen Insassen fest. Dies kann aber mit der Alternative gem. § 456a StPO zusammenhängen.

62 Auffallend hoch und im Vergleich zu den Bundeszahlen auffällig war die Quote im Jahr 2001, jedoch sind diese Daten für die Erklärung des Belegungsrückgangs ab 2003 nicht einschlägig. Zu bundesdeutschen Entwicklungen der entsprechenden Daten siehe *Brings* 2004, S. 94 ff.

### Übersicht 10: Entlassungen in die Freiheit im Hamburger Strafvollzug

Jahr	Entlassungen in die Freiheit	davon Ende der Strafe Vergleich Quote HH/BRD*	davon Strafrestaussetzungen nach § 57 StGB etc. Vergleich Quote HH/BRD*	Absehen von der Vollstreckung gem. § 456a StPO**
2001	2.075 100%	1.059 51,0%/69,3%	1.016 49,0%/30,7%	206
2002	2.639 100%	1.756 66,5%/69,4%	883 33,5%/30,6%	183
2003	3.396 100%	2.472 72,8%/73,2%	924 27,2%/26,8%	229
2004	2.972 100%	2.064 69,4%/66,3%	908 30,6%/33,7%	230
2005	2.460 100%	1.736 70,6%/64,4%	724 29,4%/35,6%	196
2006	2.644 100%	1.836 69,4%/64,1%	808 30,6%/35,9%	163
2007				115
2008				70

Quelle: *Statistisches Bundesamt*, Ausgewählte Zahlen für die Rechtspflege 2001-2007, Strafvollzug 4.2 Art der Zugänge und Art der Abgänge.

Anm.: \* für die Bundesrepublik werden als Vergleichsdaten nur die %-Zahlen angegeben;

\*\* Bürgerschaftsdrucksache 19/2073, S. 21 (23.2.2009).

Dies gilt schließlich auch für die Entscheidungen nach § 456a StPO, in deren Rahmen die Größe der Ausländerpopulation im Strafvollzug durch die Staatsanwaltschaft als Vollstreckungsbehörde beeinflusst werden kann. Nach dieser Regelung ist es möglich, von der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe abzusehen, wenn der Verurteilte aus der Bundesrepublik ausgewiesen wird. Angesichts der nicht geringen Zahl der Ausländer im Strafvollzug und des entsprechenden Anwendungspotentials der Norm erscheint es erstaunlich, dass die Entscheidungen nach § 456a StPO von der Staatsanwaltschaft nicht statistisch

registriert werden.<sup>63</sup> Die gleichwohl erfassbaren Daten für Hamburg (*Übersicht 10* und *11*) beruhen „auf einer manuell geführten Betriebsstatistik“<sup>64</sup> des Einwohnerzentralamts, wobei diese Zuständigkeit – wie sich erst auf Nachfrage ergeben hat – „aufgrund einer internen Vereinbarung“ entstanden ist. Danach ergibt sich folgendes Bild:

**Übersicht 11: Durchschnittliche Zahl der anwesenden Ausländer und Vollstreckungsverzicht nach § 456a StPO**

Jahr	Anwesende Ausländer*	Entscheidung § 456a StPO	in %
2001	1.131	206	18,2
2002	1.223	183	15,0
2003	1.228	229	18,6
2004	1.138	230	20,2
2005	1.101	196	17,8
2006	1.013	163	16,1
2007	845	115	13,6
2008	788	70	8,9

Quelle: *Strafvollzugsamt Hamburg*, Gesamtanteil ausländischer Gefangener und deren Delikte in Vollzugsanstalten Hamburgs v. 7.11.2008.

Anm.: \* hier wurden Durchschnittszahlen aus vier Stichtagen berechnet; Bürgerschaftsdrucksache 19/2073, S. 21 v. 23.2.2009, und eigene Berechnungen.

Nach den Prozentanteilen lässt sich ein Trend bis 2004 erkennen, der zu einer verstärkten Reduzierung der Ausländerpopulation im Strafvollzug geführt hat. Danach gehen die Anteile der Vollstreckungsverzichte jedoch erheblich zurück, wobei nur im Rahmen einer Befragung oder Aktenanalyse geklärt werden

63 *Giehring* 1992, S. 471; *Bammann* 2001, S. 94; Schreiben des *Justizverwaltungsamts Hamburg* vom 31.3.2009.

64 Bürgerschaftsdrucksache 19/2073, S. 20/21 vom 23.2.2009. Nachfragen ergaben, dass diese Daten der Hamburger Justizbehörde nicht bekannt waren, vgl. Schreiben des Justizverwaltungsamts vom 16.6.2009. Aus der Bürgerschaftsdrucksache 16/2063, S. 2 v. 2.3.1999 ergibt sich jedoch in einer Senatsantwort, dass ausländische Strafgefangene, bei denen gemäß § 456a StPO von der Strafvollstreckung (...) „abgesehen wird und bei denen die Abschiebung auch stattfindet, insgesamt erfasst werden“: 1996: 183, 1997: 199 und 1998: 234 Gefangene.

könnte, inwieweit z. B. in den Jahren 2003/2004 die Problematik der Überbelegung tatsächlich bei den staatsanwaltschaftlichen Entscheidungen eine wesentliche Rolle gespielt hat. Der Verlauf der Quoten deutet zumindest an, dass nach Erreichen einer entspannteren Belegungssituation auf diese Entlassungsmöglichkeit nicht mehr in demselben Maß wie in den Vorjahren zurückgegriffen wurde.<sup>65</sup> Allerdings kann auch diesen Daten nach Auskunft des Justizverwaltungsamts nur ein eingeschränkter Informationswert zugebilligt werden, weil hier nicht alle Beschlüsse der Staatsanwaltschaft nach § 456a StPO erfasst worden sind.<sup>66</sup>

## 8. Zusammenfassung

Leerstand im Strafvollzug war in den letzten Jahren in der Bundesrepublik kein Thema, die Entwicklung hin zur Überbelegung ist jedoch häufiger diskutiert und untersucht worden. Übereinstimmend wird der Verlauf der Belegungszahlen als ein durch viele Faktoren beeinflusstes Geschehen wahrgenommen, das allerdings noch nicht bis in alle Details erklärt werden kann und bei dem Prognosen mit erheblichen methodischen Schwierigkeiten verbunden sind. Im Anschluss an eine Studie der *KrimZ*, die die Entwicklung der Strafgefangenenzahlen in Hamburg untersuchte, war es Ziel unserer Analyse, eine Reihe von ergänzenden regionalen statistischen Daten zusammenzustellen, die – bezogen auf die letzten Jahre – einzelne Bereiche der Hamburger Strafrechtspraxis näher beleuchten sollten. Soweit möglich, sollten auch denkbare Einflüsse auf die Belegungsentwicklung im Hamburger Strafvollzug erfasst werden. Ein (nur) auf kriminalstatistischen Daten beruhender Ansatz kann jedoch wesentliche Fragen nicht be-

---

65 Nach der Analyse von *Giehring* 1992, S. 482 steht die Justizökonomie als unmittelbares Entscheidungskriterium nicht im Vordergrund. Allerdings wird in der Bürgerschaftsdrucksache 16/2063 vom 2.3.1999, S. 3 deutlich, dass aus Sicht des Senats „dem Belegungsdruck in den Hamburger Strafvollzugsanstalten Rechnung zu tragen ist“. Demgemäß sei die Staatsanwaltschaft bereits 1992 von der Justizbehörde angehalten worden (...), verstärkt von § 456a StPO Gebrauch zu machen. Jedoch könnten, so der Senat, Argumente der Kosten- und Haftplatzersparnis nicht allein ausschlaggebend sein. Vgl. aber auch den Antrag von *CDU*-Abgeordneten betreffend die Notwendigkeit der verstärkten Anwendung von § 456a StPO, Bürgerschaftsdrucksache 16/2758 vom 12.7.1999.

66 Erfasst werden die Fälle, „in denen Straftäter nach § 456a StPO aus der Haft heraus abgeschoben werden. Da die Daten damit von vornherein nur auf einen bestimmten Personenkreis beschränkt erhoben werden, lässt sich ihnen nicht entnehmen, wie viele Beschlüsse nach § 456a StPO die Staatsanwaltschaft Hamburg insgesamt in dem fraglichen Zeitraum erlassen hat. Sofern die Ausländerbehörde im Einzelfall aus Rechtsgründen von einer Rückführung abgesehen hat, wurden diese Fälle in der Statistik ebenfalls nicht nachträglich berücksichtigt“ (Schreiben des Justizverwaltungsamts vom 16.6.2009). *Bammann* (2001, S. 105) sieht bei § 456a StPO einen nachhaltigen Forschungsbedarf hinsichtlich der Anwendungspraxis.

antworten, weil für die Klärung einzelner Aspekte zusätzliche Aktenanalysen und Befragungen notwendig sind. Mit Hilfe der einschlägigen Statistiken können aber Indizien für bestimmte Zusammenhänge erarbeitet werden, die in Folgeuntersuchungen mit anderen Methoden überprüft werden können.<sup>67</sup> Bei den verschiedenen Hamburger Kriminalstatistiken wurden allerdings einige Kriminalitäts- und Entscheidungsstrukturen erkennbar, die vermuten lassen, dass bezüglich der Richtigkeit einzelner Datenkomplexe erhebliche Zweifel angebracht sind. Neben Mängeln in der Staatsanwaltschaftsstatistik und in der Strafverfolgungsstatistik, die teilweise bekannt sind, teilweise aber auch neu erscheinen, wurden auch lückenhafte Daten zur Entscheidungspraxis im Strafvollstreckungsbereich (§ 456a StPO) erfasst. Diese Fälle werden aber nicht von der Justiz, sondern vom Einwohnerzentralamt gezählt und enthalten nicht alle einschlägigen staatsanwaltschaftlichen Beschlüsse. Bezüglich der Entwicklung im Hamburger Strafvollzug konnte verdeutlicht werden, bei welchen Sanktionsformen und bei welchen Personengruppen sich die Verläufe unterscheiden. Erkennbar wurde außerdem, in welchen einzelnen Bereichen der Strafrechtspraxis und des Strafvollzugs die Hamburger Strukturen von den durchschnittlichen bundesdeutschen Strukturen abweichen. Da es sich hierbei aber nur um Beschreibungen und nicht um Erklärungen handelt<sup>68</sup>, erscheinen weitere und detailliertere Analysen der entsprechenden „Hamburger Verhältnisse“ notwendig. Für diese Studien ist zu wünschen, dass zukünftig auch verlässlichere kriminalstatistische Daten als Basis herangezogen werden können.

## Literaturverzeichnis:

- Bammann, K.* (2001): Die Unterbrechung der Strafvollstreckung bei Auslieferung oder Ausweisung. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*, S. 91.
- Brings, S.* (2004): Die amtlichen Rechtspflegestatistiken – Teil 1: Die Strafvollzugsstatistik: Kapazität und Belegungsentwicklung. *Bewährungshilfe*, S. 85.
- Brings, S.* (2006): Die amtlichen Rechtspflegestatistiken – Teil 3: Die Strafvollzugsstatistik – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten. *Bewährungshilfe*, S. 69.
- Brings, S.* (2008): Öffentliche Sicherheit und Strafverfolgung. In: *Statistisches Bundesamt u. a. (Hrsg.): Datenreport 2008. Ein Sozialbericht für die Bundesrepublik Deutschland*. Bonn, S. 295.

---

67 Vgl. *Schott u. a.* 2004, S. 89 ff.

68 *Schott u. a.* 2004, S. 90.

- Bundesministerium des Innern, Bundesministerium der Justiz* (2006) (Hrsg.): 2. Periodischer Sicherheitsbericht. Berlin.
- Bussmann, K.-D., England, P.* (2004): Vermeidung von U-Haft an Jugendlichen und Heranwachsenden. *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe*, S. 280.
- Dünkel, F., Geng, B.* (2003): Fakten zur Überbelegung im Strafvollzug und Wege zur Reduzierung von Gefangenenraten. *Neue Kriminalpolitik*, S. 146.
- Dünkel, F., Geng, B.* (2007): Aktuelle Daten zum Strafvollzug in Deutschland. *Forum Strafvollzug*, S. 14.
- Giehring, H.* (1992): Das Absehen von der Strafvollstreckung bei Ausweisung und Auslieferung ausländischer Strafgefangener nach § 456a StPO. In: Ostendorf, H. (Hrsg.): *Strafverfolgung und Strafverzicht*. Köln, S. 469.
- Heinz, W.* (2008): Kriminalstatistik – quo vadis? In: Sieber, U. u. a. (Hrsg.): *Strafrecht und Wirtschaftsstrafrecht. Festschrift für K. Tiedemann*. Köln, S. 1547.
- Kerner, H. J.* (1986): Der statistisch-quantitative Effekt des Strafvollzugs: Überlegungen zur Überbelegungsproblematik. In: *Gesellschaft für Rechtspolitik Trier* (Hrsg.): *Bitburger Gespräche. Jahrbuch 1986/2*. München, S. 87.
- Kreuzer, A.* (1985): Gefängnisüberfüllung – eine kriminalpolitische Herausforderung. In: *Schwind, H.-D.* (Hrsg.): *Festschrift für Günter Blau*. Berlin, S. 459.
- Kury, H.* (2000): Überfüllung der Strafvollzugsanstalten und deren Lösungen. In: *Drittes deutsch-chinesisches Kolloquium über Strafrecht und Kriminologie*. Freiburg, S. 197.
- Laubenthal, K.* (2008): *Strafvollzug*. 5. Aufl. Berlin.
- Lorenz, A., Brings, S.* (2008): *Justiz auf einen Blick*. Statistisches Bundesamt. Wiesbaden.
- Maelicke, B.* (2003): Überbelegung = Fehlbelegung? *Neue Kriminalpolitik*, S. 143.
- Metz, R., Sohn, W.* (2008): Ist der tiefste Stand schon erreicht? Eine Untersuchung zur Entwicklung der Strafgefangenenzahlen im Auftrag der Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg. *Kriminologische Zentralstelle*. Wiesbaden.
- Neubacher, F.* (2008): Gewalt unter Gefangenen. *Neue Zeitschrift für Strafrecht*, S. 361.
- Oberheim, R.* (1985a): Gefängnisüberfüllung. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe*, S. 15.



- Oberheim, R.* (1985b): Gefängnisüberfüllung – Ursachen, Folgen und Lösungsmöglichkeiten in der Bundesrepublik Deutschland mit einem internationalen Vergleich. Frankfurt.
- Pfeiffer, C.* (2009): Das Konjunkturpaket der Bundesregierung – eine Chance für den Ausbau des Strafvollzugs. Forum Strafvollzug, S. 86.
- Püschel, C.* (2009): Vermeidung von Untersuchungshaft. Strafverteidiger Forum, S. 134.
- Rehn, G.* (2008): Hamburger Strafvollzug – Wege und Irrwege. Zentrale Fakten einer verfehlten Strafvollzugspolitik. Neue Kriminalpolitik, S. 34.
- Sagel-Grande, I.* (2008): Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg. Zellenüberschuss in den Niederlanden. Forum Strafvollzug, S. 96.
- Schott, T.* (2003): Strafausspruch, Strafzumessung und Strafvollzug in Zeiten der Überbelegung. Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe, S. 195
- Schott, T. u. a.* (2004): Der Anstieg der Belegung im Justizvollzug Niedersachsens und Schleswig-Holsteins – Folge der Kriminalitätsentwicklung oder gerichtlicher Strafhärte? Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen. Hannover.
- Statistisches Bundesamt* (2009): Strafvollzug – Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3.2008. Wiesbaden.
- Suhling, S., Schott, T.* (2001): Ansatzpunkte zur Erklärung der gestiegenen Gefangenenanzahlen in Deutschland. In: Bereswill, M., Greve, W. (Hrsg.): Forschungsthema Strafvollzug. Baden-Baden, S. 25.
- Suhling, S., Schott, T., Brettfeld, K.* (2002): Steigende Gefangenenanzahlen – Probleme und mögliche Ursachen. Soziale Probleme, S. 156.
- Villmow, B.* (2006): Zur Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvermeidung bei Jugendlichen. In: Feltes, T. u. a. (Hrsg.): Kriminalpolitik und ihre wissenschaftlichen Grundlagen. Heidelberg, S. 469.
- Villmow, B.* (2007): Weltstadt Hamburg – Kriminalstatistische Provinz? Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, S. 408.
- Windzio, M. u. a.* (2007): Kriminalitätswahrnehmung und Punitivität in der Bevölkerung – Welche Rolle spielen die Massenmedien? Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen. Hannover.

# England und Wales

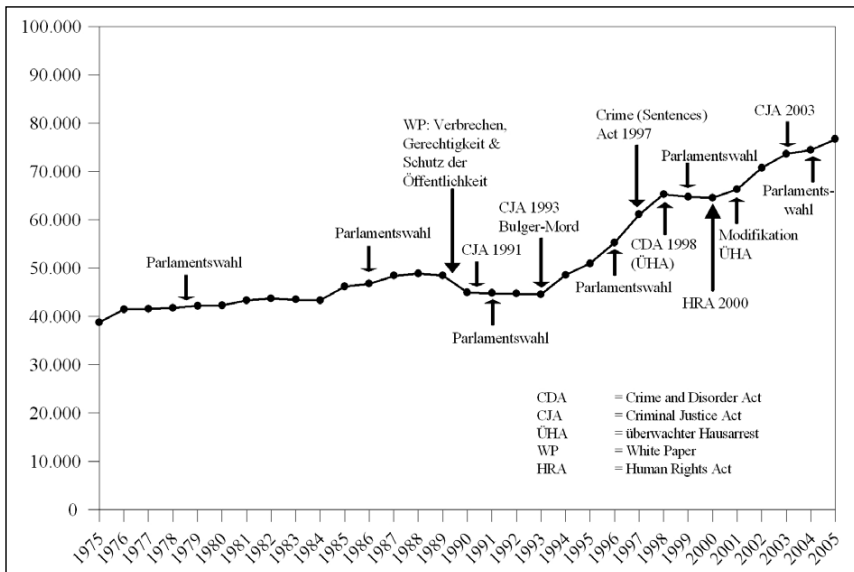
*James Dignan, Michael Cavadino*

## 1. Einleitung: Entwicklungen der Gefangenraten seit 1980<sup>1</sup>

Die Veränderungen in der englischen<sup>2</sup> Gefängnisbelegung in den letzten 30 Jahren sind in unten in *Abb. 1* aufgezeigt. Inhaftierungen waren in dieser Zeit großen und unregelmäßigen Fluktuationen unterworfen und trotz zwischenzeitlichen und gewöhnlich kurzfristigen Abwärtsbewegungen zeigt der durchgehende Trend beständig und unaufhaltsam nach oben, wobei sich die Anstiegsrate in der Phase seit 1993 deutlich verschärft hat. Bereits in den 1970er Jahren gab die englische Gefängnispopulation Anlass zur Sorge. 1975 lag sie bei knapp 40.000 (81 pro 100.000 der Gesamtbevölkerung). Der damalige Innenminister sagte seinerzeit, dass, sollte die Population auf 42.000 ansteigen, „sich die Zustände im System dem Untragbaren nähern würden und drastische Schritte zur Verbesserung der Situation unvermeidbar wären“ (zitiert bei *Stern* 1987, S. 38). Allerdings betrug die „tägliche Durchschnittsbelegung“<sup>3</sup> der Gefängnisse 1979 bereits 42.220 und innerhalb der folgenden knapp 30 Jahre hat sie sich auf 76.675 beinahe verdoppelt (womit 2004 eine durchschnittliche Rate von 141 je 100.000 der Gesamtbevölkerung erreicht wurde).

- 
- 1 Anm. der Hrsg.: Der Beitrag berücksichtigt den Entwicklungsstand bis 2005, teilweise darüber hinaus. Aktuelle Entwicklungen werden im zusammenfassenden Kapitel aufgegriffen. Internet-Nachweise wurden auf Aktualität geprüft bzw. aktualisiert.
  - 2 England und Wales – zwei Länder, die, gemeinsam mit Schottland und Nordirland, das Vereinigte Königreich bilden – haben gemeinsam ein einheitliches Straf- (und Rechts-) system. „England“ und „englisch“, hier und auch sonst im Beitrag, bedeutet „England und Wales“ bzw. „englisch und walisisch“.
  - 3 Diese Statistik bezieht sich auf die durchschnittliche Belegung der Gefängnisse an einem durchschnittlichen Tag des Jahres und ist die Grundlage, auf der die Belegungszahlen aus *Abb. 1* berechnet wurden.

**Abbildung 1: Englische Gefängnisbelegung, politische Eingriffe und andere Schlüsselereignisse**



Um diese markante Aufwärtskurve zu erklären, können ein paar sozioökonomische Faktoren, wie demographischer Wandel,<sup>4</sup> Arbeitslosigkeit<sup>5</sup> oder Tendenzen bei der Armutsquote,<sup>6</sup> von vornherein ausgeschlossen werden, denen diese Kurve der Belegungszahl nicht plausibel zugerechnet werden kann. Zudem fehlt ein erkennbarer Zusammenhang zwischen den Gefangenenraten und der Kriminalitätsrate insgesamt. Denn obwohl die Zahl der polizeilich erfassten Straftaten seit 1918 beständig um 5% pro Jahr anstieg (*Home Office* 1999, S. 3),

- 4 Die englische Bevölkerung wuchs um bescheidene 5% zwischen 1981 und 2001, dem Zeitpunkt der letzten Volkszählung (*Office for National Statistics* 2001).
- 5 Die Arbeitslosigkeit, die in den 1980er Jahren regelmäßig die 10% übertraf, fiel in den 1990ern beständig, bevor sie sich bei 5% stabilisierte, was auch der Wert Ende 2002 war (*Office for National Statistics* 2004). Anm. der Hrsg.: Ausweislich der *Eurostat*-Daten hat sie sich seitdem aber etwas erhöht, vgl. hierzu *Morgenstern* in diesem Band.
- 6 Zwischen 1979 und 1999 stieg das Ausmaß der Einkommensunterschiede und der relativen Armut drastisch an. Zwischen 1996/7 und 2004/5 fiel der Prozentsatz der Menschen, die von weniger als dem Durchschnittseinkommen (unterstellt, es blieb real unverändert) lebten, um die Hälfte (*Office for National Statistics* 2006).

wurde diese Entwicklung seit 1993 auf dramatische Weise umgekehrt,<sup>7</sup> dennoch stieg die Gefängnisbelegung in derselben Zeitspanne drastisch an.<sup>8</sup> Ein weiterer möglicher Faktor – die Anzahl der vor Gericht Angeklagten – kann auch herausgerechnet werden, da dieser ebenso im Laufe der Zeit Schwankungen unterworfen war, die in keinem Verhältnis zu gegenwärtigen Entwicklungen der Gefängnisbelegung stehen.<sup>9</sup>

In England bestand der stärkste direkte Einfluss auf die Größe der Gefängnisbelegung – sowohl historisch als auch statistisch – in der Verurteilungspraxis der Gerichte, obwohl ein wichtiger, mitverantwortlicher Faktor auch polizeiliche Interventionen waren, ausgehend von Politikern, die wiederum selbst für Veränderung im allgemeinen Strafklima empfänglich sind.

In diesem Kapitel stellen wir im folgenden Abschnitt kurz das Straf- bzw. Strafzumessungssystem in England dar und im Zuge dessen untersuchen wir die substanziellen Veränderungen in der Verurteilungspraxis der Gerichte seit 1980. Außerdem werden wir uns knapp mit einer Reihe von Faktoren auseinander setzen, die, in geringerem Ausmaß, die Größe der Gefängnisbelegung beeinflussen könnten, einschließlich der Entscheidungen über Untersuchungshaft und der Praxis frühzeitiger bzw. bedingter Haftentlassungen. Im dritten Abschnitt werden wir die politischen Haupteingriffe der letzten 30 Jahre nachzeichnen und auf ihre größtenteils indirekten Auswirkungen auf die Gefängnisbelegung hin untersuchen. Im vierten Abschnitt bewerten wir dann die zukünftigen Aussichten für die Gefängnisbelegung im Licht politischer Vorhaben und möglicher Alternativpläne. Abschließend werden wir diese Entwicklungen in den Kontext des dramatischen Wandels des Strafklimas einordnen, der Englands Übergang von einem sozialdemokratisch orientierten Gemeinwesen vor den 1980er Jahren hin zum neoliberalen Standard heutiger Tage begleitete.

- 
- 7 Das jährliche Niveau der erfassten Straftaten sank zwischen 1993 und 1999. Ein Wechsel der Erfassungsmethode der Vorjahre erschwerte die Vergleichbarkeit der Niveaus, anschließend schwankten die Werte. Laut dem *British Crime Survey* allerdings fiel das geschätzte Aufkommen der gegen private Haushalte begangenen Verbrechen zwischen 1995 und 2005 um nicht weniger als 44% (*Nicholas u. a.* 2005).
  - 8 Seit 1997 wurden insgesamt 30% weniger Verbrechen registriert, obwohl Nachforschungen, die vom Strategiestab des Premierministers durchgeführt wurden, schätzten, dass der zweiundzwanzigprozentige Anstieg der Gefängnisbelegung im gleichen Zeitraum die Verbrechensrate nur um 5% reduziert hat (*Carter* 2003). Der substanzielle Abfall in der Verbrechensrate ist damit zum größten Teil nicht dem massiven Anstieg der Gefängnisbelegung zuzuschreiben.
  - 9 Die Zahl der vor Gericht Angeklagten stieg leicht von 1,92 Millionen 1987 auf 2,05 Millionen 1992, bevor sie bis 1997 wieder leicht auf 1,86 Millionen zurückging (*Home Office* 1992, S. 32). Seitdem fluktuierte sie etwas und stand 2005 bei 1,9 Millionen (*Home Office* 2006a, S. 13). Es gab einen neunprozentigen Anstieg bei den für Verbrechen Verurteilten zwischen 1993 und 2003 (berechnet auf Grundlage von Werten in *RDS NOMS* 2005), während in dieser Phase die Gefängnisbelegung um 65% anstieg.

## 2. Das englische Strafrechts- und Strafsystem und seine Auswirkungen auf die Gefängnisbelegung

Die wichtigsten Weichenstellungen im englischen Strafrechtssystem erfolgen durch zwei sehr unterschiedliche Gruppen von Richtern, die für die Entscheidung verantwortlich zeichnen, wie mit Tätern nach ihrer Verurteilung umgegangen werden soll – abhängig von der Art des urteilenden Gerichts. Circa 95% aller Strafrechtsfälle werden vor Gerichten der unteren Instanz verhandelt, bekannt als *Magistrates' Courts* und besetzt mit Laienrichtern (unbezahlt und weitgehend ungeschult, auch bekannt als „Friedensrichter“ [„*justices of peace*“ oder „JPs“]).<sup>10</sup> Die verbleibenden Fälle, bestehend aus schwerwiegenderen Delikten wie Vergewaltigung und Tötung,<sup>11</sup> werden vor dem *Crown Court* von einem in Rechtsfragen ausgebildeten professionellen Richter und Laiengeschworenen verhandelt. Im Vergleich mit anderen Rechtskreisen genossen englische Richter traditionell einen beachtlichen Handlungsspielraum bei ihren Verurteilungsmöglichkeiten, da es relativ wenige verpflichtende Strafrahmen gab und das Parlament bis vor kurzem zögerte, in Hinblick auf die hartnäckige Verteidigung der richterlichen Unabhängigkeit durch die Richter weitergehende Einschränkungen vorzunehmen. Obwohl die meisten Delikte einer gesetzlichen Höchststrafe unterliegen, wird auf diese Weise den Richtern ein erhebliches Ermessen hinsichtlich Art und Länge der zu verhängenden Strafe eingeräumt. Die Urteilsmacht der *Magistrates' Courts* ist zusätzlich durch gesetzliche Grenzen eingeschränkt, die eine maximale Haftstrafe von 12 Monaten für eine einzelne Tat (oder 65 Wochen, falls dem Angeklagten mehr als eine Tat vorgeworfen wird)<sup>12</sup> und eine maximale Geldstrafe von £ 5000 vorsehen. Die zwei Gerichtsarten unterscheiden sich nicht nur in ihrer Strafkompetenz, sondern auch in der

---

10 Laienmagistrate sitzen grundsätzlich zu dritt zu Gericht. In einigen (hauptsächlich urbanen) Regionen werden sie durch hauptamtliche Vollzeitmagistrate ergänzt, die Bezirksrichter („*District Judges*“, zuvor als „*stipendiary magistrates*“ bezeichnet) genannt werden und die als Einzelrichter am *Magistrates' Court* ihre Urteile fällen.

11 Straftaten wie diese können nur vor dem *Crown Court* verhandelt werden. Allerdings gibt es auch eine große Zahl von Taten mittlerer Schwere, darunter Vermögensdelikte in Verbindung mit Unehrlichkeit („*dishonesty*“). Diese können entweder vor dem *Magistrates' Court* oder dem *Crown Court* verhandelt werden, abhängig davon, ob der Angeklagte auf schuldig oder nicht plädiert, ob die *Magistrates* es für angemessen erachten, wenn sie über den Fall richten, und teilweise abhängig von der Wahl des Angeklagten.

12 Abschnitte 154 und 155 des *Criminal Justice Act* von 2003. Zuvor waren die Obergrenzen erheblich geringer (sechs Monate bzw. 12 Monate). Die Strafe ist nicht immer vollständig in Haft zu verbringen; siehe dazu unten.

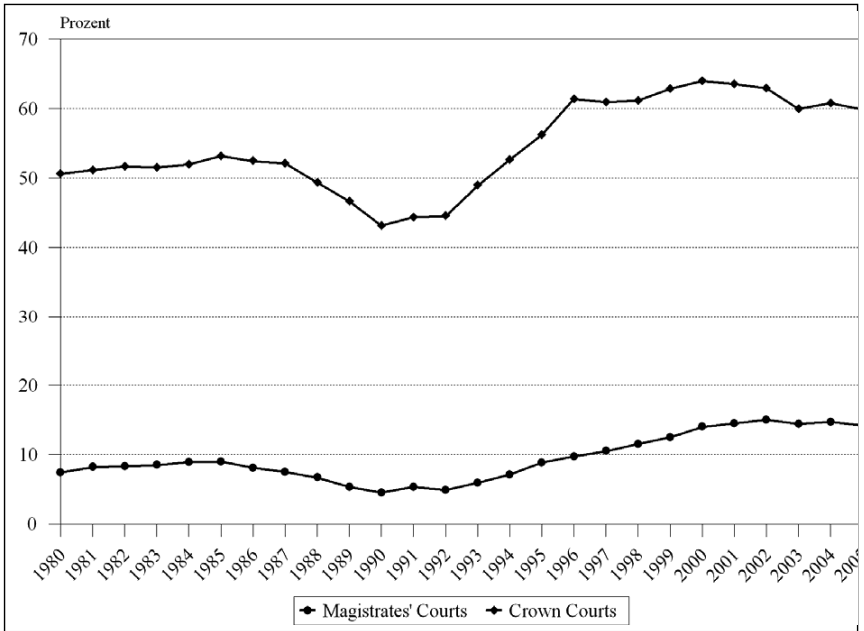
Bandbreite an Strafen, oder auch „Tarifen“,<sup>13</sup> die sie wahrscheinlich bei Taten eines gewissen Schweregrades verhängen. Dies hat gleichfalls große Auswirkungen auf die Gefängnisbelegung.

Die Richter haben hauptsächlich auf zwei Wegen direkt zur ausufernden Gefängnisbelegung in den letzten Jahren beigetragen: erstens durch die zunehmende Häufigkeit, mit der sie freiheitsentziehende Maßnahmen verhängen, und zweitens durch die Ausdehnung der Länge der verhängten Haftstrafen (siehe dazu *Cavadino/Dignan* 2002, S. 109; *Hough u. a.* 2003, S. 11).

Der Anteil der Straftäter mit besonders schweren Delikten („*indictable offenders*“),<sup>14</sup> die von *Magistrates’* oder *Crown Courts* im untersuchten Zeitraum unmittelbar zu einer Freiheitsstrafe verurteilt wurden, ist in *Abb. 2* dargestellt.<sup>15</sup> Erkennbar wird, dass der Anteil von Haftstrafen bei den Urteilen der *Magistrates’ Courts* bis zur Mitte der 1980er Jahre bei knapp 10% lag, bevor er 1990 einen Tiefpunkt von 4,5% erreichte, von dem aus er sich bis 2005 auf 14,2% mehr als verdreifachte. Die Verurteilungsrate zu Haftstrafen durch die *Crown Courts* fluktuierte sogar noch dramatischer, aber der allgemeine Trend ist vergleichbar. Nachdem sich der prozentuale Anteil über fast die gesamten 1980er Jahre bei ungefähr 50% bewegte, fiel er ebenfalls auf ein Tief von 43,1% im Jahr 1990, um anschließend in den 1990er Jahren rasant anzusteigen auf über 60% im Jahr 1996. Seitdem ist der Anteil von Haftstrafen bei den Urteilen der *Crown Courts* auf diesem hohen Niveau mehr oder weniger stabil geblieben. Es wird deutlich, dass der steilste Anstieg in der Hafturteilsrate, also Mitte der 1990er Jahre, mit dem stärksten Anstieg der Gefängnisbelegung zusammenfällt (vgl. *Abb. 2*).

- 
- 13 Der „Tarif“ stellt die normale Bandbreite der Sanktionen dar, die gegen vergleichbare Täter in der Vergangenheit verhängt wurden, und geht auf den Gedanken zurück, dass auf Taten eines gewissen Schweregrades verhältnismäßige und konsistente Strafen folgen sollten. Jedoch arbeiten unterschiedliche Instanzen mit sehr unterschiedlichen Tarifen. Das kommt teilweise daher, dass ihre Wahrnehmung der „gängigen Rate“ („*going rate*“) von der relativen Schwere der ihnen vorgetragenen Verbrechen beeinflusst ist, und zum anderen Teil davon, dass die Spitze der Skala in jedem Fall eine andere ist.
- 14 Straftäter mit besonders schweren Delikten sind solche, die für Straftaten verurteilt wurden, wegen derer sie vor dem *Crown Court* angeklagt werden könnten, wobei aber die große Mehrheit der Fälle, wie wir gesehen haben, vor den *Magistrates’ Courts* verhandelt wird. Das schließt die leichtesten Übertretungen („*summary offences*“) aus, die nur vor *Magistrates’ Courts* verhandelbar sind, obwohl einige davon ebenfalls Haftstrafen nach sich ziehen können.
- 15 *Abb. 2* wurde aus Statistiken zusammengetragen, die in den offiziellen Kriminalitätsstatistiken für 1985, 1994, 2002 und in der Verurteilungsstatistik von 2005 veröffentlicht wurden, vgl. *Home Office* 2002, 2005, 2005a und 2006.

**Abbildung 2: Anteil von Haftstrafen (Täter aller Altersstufen) nach Gerichtstyp (schwere Vergehen)**



Der deutliche Anstieg der Anteile von Freiheitsstrafen in den letzten Jahren bedeutet, dass viele von denjenigen, die sich eine Verurteilung zu ambulanten Sanktionen („community sanctions“) erhoffen durften, nun sehr viel wahrscheinlicher ins Gefängnis gehen. Dies führt allerdings nicht, wie man vielleicht erwarten könnte, zu einem deutlichen Rückgang der anteiligen Anwendung ambulanter Sanktionen, da wiederum viele derjenigen, die bisher eher zu Geldstrafen verurteilt wurden, nun stattdessen mit höherer Wahrscheinlichkeit zu einer belastenderen ambulanten Sanktion verurteilt werden. Anders gesagt, es zeichnet sich ein allgemeiner, inflationärer Trend ab, der quer durch das Strafenspektrum die Schwere der Bestrafungen verschärft.

Hinsichtlich der Straflänge als zweiter wichtiger Komponente der Strafzumessung, die für die Erklärung der Gefängnisbelegung von Bedeutung ist, stellt sich die Situation ein wenig komplexer dar. Wie unten aus *Abb. 3* hervorgeht,<sup>16</sup>

16 *Abb. 3* wurde aus Statistiken zusammengestellt, die in den offiziellen Kriminalitätsstatistiken (für 1984 und 1994) und Verurteilungsstatistik (für 2004) veröffentlicht wurden vgl. *Home Office* 2002, 2005, 2005a und 2006. Wegen Veränderungen in der Erhebungsmethode des Innenministeriums sollte allerdings vermerkt werden, dass sich die

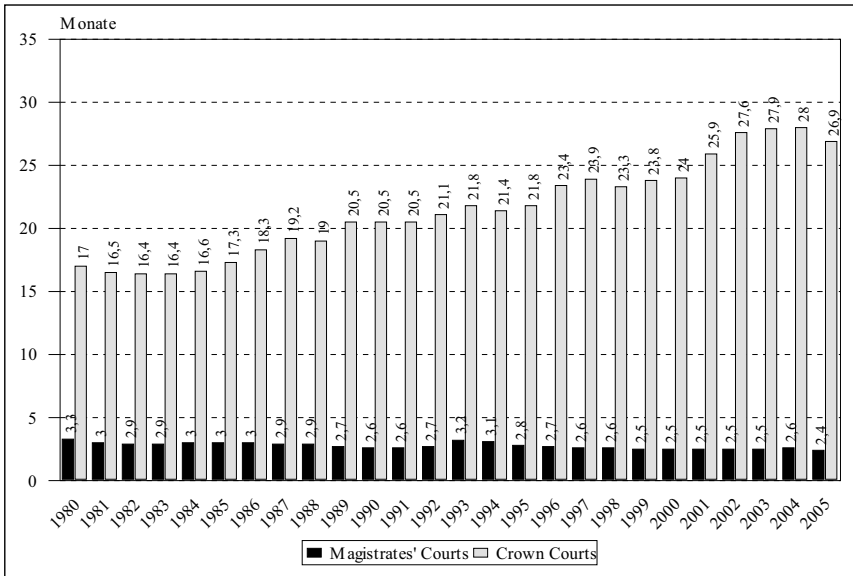
nahm die durchschnittliche Länge der von den *Crown Courts* verhängten Haftstrafen beständig und beinahe unaufhaltsam von 16,4 Monaten 1984 auf 28 Monate 2004 zu (ein Anstieg um 70%), bevor sie 2005 leicht zurückging. Und erneut gilt, dass ein Anstieg dieses Ausmaßes sehr wahrscheinlich große Auswirkungen auf die Zunahme der Gefängnisbelegung hat (siehe dazu auch *Hough u. a.* 2003, S. 16). Was die *Magistrates' Courts* angeht, so ist bei ihnen die durchschnittlich verhängte Haftdauer ein wenig stabiler gewesen. Für den Großteil des beobachteten Zeitraums lag sie bei ca. drei Monaten und ist im Durchschnitt seit 1997 auf 2,5 Monate gefallen. Jeglicher verringernde Effekt, den diese Entwicklung auf die Gefängnisbelegung hätte haben können, wurde jedoch durch die Verdreifachung der Häufigkeit, mit der Haftstrafen verhängt werden, auf die oben bereits hingewiesen wurde (vgl. *Abb. 3*), mehr als kompensiert. Wenn darüber hinaus Täter, die zuvor zu gemeinnütziger Arbeit verurteilt wurden, nun eine kurze Haftstrafe verbüßen müssen, senkt dies sicherlich den Gesamtdurchschnitt und verschleiert damit subtilere Veränderungen in der Strafmaßlänge.

---

Statistiken für 1980-1993 auf wegen schwerer Taten männliche Verurteilte über 21 Jahre beziehen, während sich die der Folgejahre auf alle erwachsenen Täter unbeachtlich Alter und Tatart beziehen. Das hat, wenn überhaupt, eher eine deflationäre als inflationäre Auswirkung auf die Gesamtstraflänge, die seit der Veränderung der Erhebungsmethode erfasst wurde.



**Abbildung 3: Durchschnittliche bei Erwachsenen durch Crown Courts und Magistrates' Courts verhängte Haftdauer**



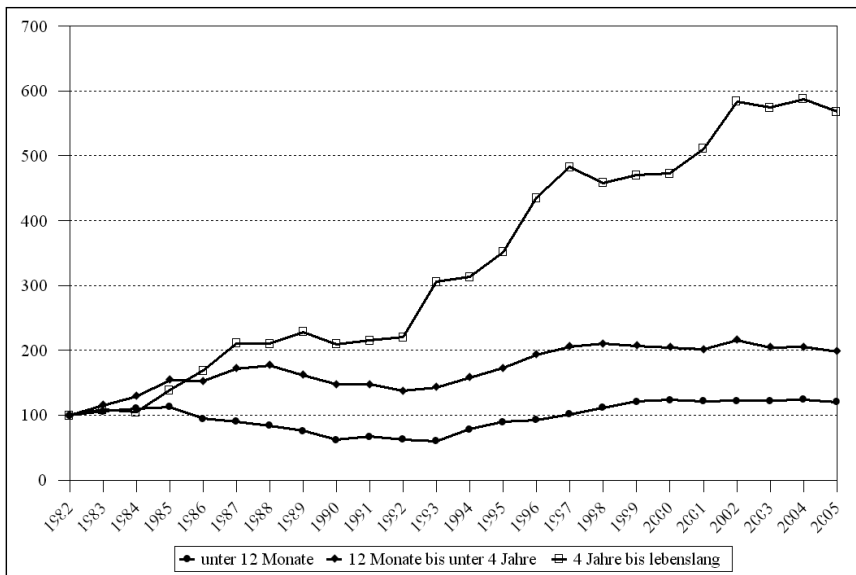
Ein klarer Einblick kann durch die Beobachtung gewonnen werden, was mit verschiedenen Kategorien der Strafmaßlänge im fraglichen Zeitraum geschehen ist (vgl. hierzu *Abb. 4*).<sup>17</sup> Dort wird deutlich, dass ein spürbarer Rückgang in der Anzahl der verhängten kurzen Freiheitsstrafen während der späten 1980er Jahre in einer Zeit stattgefunden hat, als sowohl die Regierung als auch der *Lord Chief Justice*<sup>18</sup> die Richter zu einem zurückhaltenderen Einsatz der Freiheitsstrafen ermahnten. Der Rückgang hatte sich Mitte der 1990er Jahre ins Gegenteil verkehrt und 2004 betrug die Zahl der kurzen Freiheitsstrafen absolut 61.669 und lag damit um fast 25% höher als 1982 (49.605) und fast doppelt so hoch wie 1991 (33.261). Urteile von einem bis zu vier Jahren verdoppelten sich im gleichen

17 *Abb. 4* wurde aus Werten der offiziellen Gefängnisstatistiken von 1992 und 2002 und der Statistik zur Arbeitsbelastung der Bewährungshilfe („*offender management case-load statistics*“) von 2004 zusammengetragen (vgl. u. a. *RDS NOMS 2007*). Auf Grund der Veränderung der Erfassungsmethode der Statistiken ist es nicht möglich, vergleichbare Daten von vor 1982 aufzuführen.

18 Anm. der Hrsg.: Der *Lord Chief Justice* bzw. Lordoberrichter war traditionell der zweithöchste Richter in England und Wales. Nach einer Reform im Jahr 2005 steht er allein der Gerichtsbarkeit in England und Wales vor und vertritt sie gegenüber Parlament und Regierung.

Zeitraum von 11.417 im Jahr 1982 auf 23.414 (2004), jedoch war die Zuwachsrates hinsichtlich der längsten Strafmaße am spektakulärsten, deren Anzahl sich von 1.403 (1982) auf 8.243 (2004) fast versechsfachte. Und obwohl die absolute Zahl der verhängten langen Haftstrafen sehr viel kleiner ist als die der kurzen Strafen, ist die Auswirkung auf die Gefängnisbelegung größer, weil jeder dieser Häftlinge einen Haftplatz sehr viel länger belegt.<sup>19</sup>

**Abbildung 4: Zugänge in Haftanstalten nach der Straflänge der Verurteilten – Indexwerte bzgl. 1982 = 100**



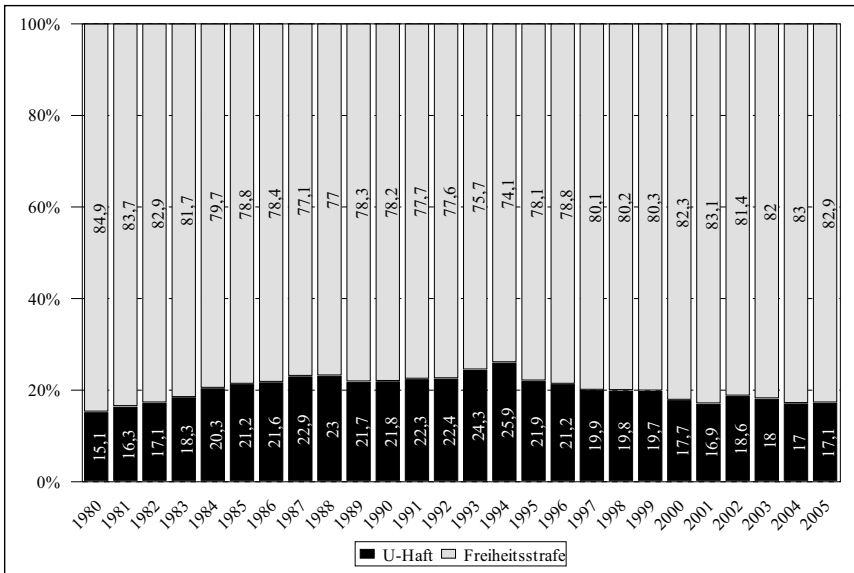
Obwohl die Richter das Ausmaß der Gefängnisbelegung hauptsächlich als direktes Ergebnis ihrer Strafzumessung beeinflussen, können sich weitere Entscheidungen in ihrem Verantwortungsbereich, wie diejenige über die Festsetzung einer Kautions im Rahmen der Untersuchungshaftanordnung bzw. -vermeidung, ebenso auswirken. Veränderungen in der Zusammensetzung der Untersuchungshaft- und Gefängnisbelegung sind in *Abb. 5* aufgeführt.<sup>20</sup> Interessanterweise ergab sich trotz

19 *Hough u. a.* (2003, S. 14) deutet an, dass die Zeitspanne, in der ein typischer Häftling mit lebenslanger Freiheitsstrafe eine Gefängniszelle belegt, der Belegung durch 100 Täter, die jeweils zu drei Monaten verurteilt wurden, entspricht.

20 *Abb. 5* wurde aus offiziellen Gefängnisstatistiken für die Jahre 1990, 1991 und 2002, der *NOMS*-Statistik zur Arbeitsbelastung der Bewährungshilfe für 2004 und der *NOMS*-

gewisser Schwankungen in der Zusammensetzung der Gefängnisbelegung in der Phase des größten Zuwachses der Gefängnisbelegung ein Rückgang des Anteils von Untersuchungshäftlingen von knapp 26% im Jahr 1994 auf 17% im Jahr 2005. Damit bestätigt sich die Annahme, dass die Hauptursache des Anstiegs der Gefängnisbelegung in der Urteilspraxis der Gerichte liegt, und nicht etwa in einer möglichen Änderung ihrer Neigung, Untersuchungshaft anzuordnen.

**Abbildung 5: Zusammensetzung der Gefängnisbelegung insgesamt nach Art der Haft**



Der einzige andere direkte Einfluss von Relevanz auf die Größe der Gefängnisbelegung hängt mit der politischen Linie hinsichtlich frühzeitiger Entlassungen und deren praktischer Umsetzung zusammen, obwohl dafür eher die Exekutive als die Judikative verantwortlich ist. Es gab in den letzten Jahren eine Reihe komplexer Veränderungen (siehe dazu i. E. *Cavadino/Dignan 2007*, Kapitel 8), die insgesamt bewirkten, dass die Häftlinge mit kurzen Haftstrafen relativ kürzer im Gefängnis verbleiben, während diejenigen mit höheren Strafmaßen tatsächlich einen größeren Anteil der Freiheitsstrafe verbüßen und damit relativ

Gefängnisstatistik für 2005 zusammengetragen. Die Darstellung lässt um der Übersichtlichkeit Willen andere relativ bedeutungslosere Teile der Gefängnisbelegung aus, so beispielsweise Geldstrafensäumige (deren Zahl in den letzten Jahren drastisch zurückgegangen ist) und nichtkriminelle Häftlinge.

länger inhaftiert bleiben (siehe auch *Hough u. a.* 2003, S. 18). Obgleich die genauen Auswirkungen solcher Änderungen auf die Größe der Gefängnisbelegung schwierig zu bestimmen sind, werden sie höchstwahrscheinlich zusätzlich zu den inflationär angestiegenen Belastungen beigetragen haben, die mit den oben beschriebenen Veränderungen der Strafzumessungspraxis verbunden waren.

### **3. Grundsätzliche Politikinterventionen und ihre Auswirkung auf die Gefängnisbelegung**

Wie wir gesehen haben, liegt die Hauptverantwortung für den deutlichen Anstieg der Gefängnisbelegung in den letzten Jahren voll und ganz in der Hand der Gerichte. Nichtsdestotrotz wurden ihre Entscheidungen und Praktiken zweifellos von der intensiv geführten kriminalpolitischen Debatte und den legislativen Reformen sowie von Äußerungen von Politikern beeinflusst, von denen viele die Debatte vor allem in den letzten Jahren i. S. einer „*Law and Order*“-Rhetorik anheizten. In diesem Abschnitt untersuchen wir die sechs Hauptphasen der Sanktionspolitik, die dabei halfen, die gängige Praxis zu beenden, dass die Gerichte – in Grenzen – bei der Urteilsfindung je nach Einzelfall improvisieren und zu moderaten Entscheidungen gelangen konnten (vgl. dazu oben *Abb. 1*).

#### **3.1 Vor 1979: Politik des Stillstands und die Strategie der Ermunterung**

Die anfängliche Reaktion aufeinander folgender Regierungen auf frühe Bedenken über den scheinbar unaufhaltsamen Zuwachs der Gefängnisbelegung von den 1960er Jahren bis Ende der 1970er Jahre war in erster Linie *pragmatisch* und lässt sich am besten mit „Strategie der Ermunterung“ umschreiben. Das Parlament sorgte für eine größere Bandbreite an Alternativmaßnahmen zum Freiheitsentzug wie gemeinnützige Arbeit und ausgesetzte Haftstrafen („*suspended sentences*“), während sich die Regierung mehr auf „Ermahnungen“ als auf legislative Kontrolle verlegte, um die Gerichte zu ermutigen, diese „Alternativen zum Gefängnis“ auch zu nutzen. In dieser Phase wurden Gefangene vermehrt auf Bewährung freigelassen (bedingte Entlassung i. S. d. „*parole*“). Dies geschah im Rahmen der akzeptierten Strategie, einen Stillstand – wenn auch keine Reduzierung – bei der Gefängnisbelegung zu erreichen. Als die Gefängnisbelegung während der 1970er Jahre weiter anwuchs, geriet die Stillstandspolitik zunehmend unter Druck. Rekordhaftzahlen Mitte der 1980er Jahre halfen schließlich dabei, die damalige konservative Regierung zu überzeugen, dass es mehr als nur Ermunterungen bedurfte; jedoch erst nach kurzem Liebäugeln mit einer expansionistischeren Politik.

### 3.2 1979 bis 1987: Aufgabe der Stillstandspolitik

1979 kam die konservative Regierung unter *Margaret Thatcher* an die Macht. Die *Konservative Partei* stellte sich normalerweise als „*tougher on crime*“ als ihr *Labour*-Gegenüber dar und lange Zeit fand dieser harte Standpunkt die Zustimmung der Öffentlichkeit. Allerdings war „*Law and Order*“ zu keinem Zeitpunkt ein so bedeutendes Wahlkampfthema wie 1979, als sich die *Konservativen* der Ressourcenausweitung des Strafvollzugssystems und der Kompetenzausweitung der Gerichte verschrieben. Im März 1982 trug Innenminister *William Whitelaw* dem Parlament vor: „Wir sind entschlossen sicherzustellen, dass in den Gefängnissen Platz für jeden ist, den die Richter und *Magistrates* dort sehen möchten, und wir werden fortfahren, das Nötige für dieses Ziel zu tun.“ (HC Deb, 25. März 1982; *Rutherford* 1986, S. 56 f.) Dies leitete Englands umfangreichstes Gefängnisneubauprogramm des 20. Jahrhunderts ein und beendete de facto zeitgleich die Stillstandspolitik der vorangegangenen zwei Jahrzehnte.

Die darauf folgende Strategie war dennoch kein reiner Expansionismus. Ein materieller Faktor war der zeitraubende Bauprozess, der weitere Anstieg der Gefängnisbelegung musste unvermeidbar zumindest vorübergehend die Fertigstellung zusätzlicher Haftplätze übersteigen. In der Folge bewegten pragmatische Erwägungen die Regierung, Anstrengungen zu unternehmen um diesen Anstieg zu beschränken, indem sie (verhältnismäßig diskret) die verstärkte Anwendung von Diversionsmaßnahmen und ambulanten Sanktionen sowie kürzere Freiheitsstrafen für „Null-Acht-Fünfzehn“-Straftäter anregte. Außerdem unterstützte die Regierung den fortgesetzten Einsatz von „Haftalternativen“ wie gemeinnütziger Arbeit und anderer *intermediate sanctions* für jugendliche Straftäter. Aber diese Maßnahmen waren nur bei mutmaßlich weniger schwer straffälligen Tätern anzuwenden. Generell wurde eine Doppelstrategie („*bifurcation*“) mit leichteren Sanktionen für minderjährige Täter bzw. Bagatellstraftäter einerseits und andererseits der vollen Entfaltung des Strafrechts i. S. einer „*Law and Order*“-Rhetorik und -Behandlung für schwerere Rechtsverstöße entwickelt.

Insgesamt kann man wohl kaum behaupten, dass die Sanktionierungsstrategie der frühen 1980er Jahre ein herausragender Erfolg war. Die Gefängnisbelegung stieg für den größten Teil des Jahrzehnts weiterhin kontinuierlich an, und zwar von 42.220 im Jahr 1979 bis zum vorübergehenden Höchstpunkt im Jahr 1988 mit 49.949 Gefangenen. Rekordzuwächse wurden für 1985 mit ca. 3.000 zusätzlichen Gefangenen erkennbar. Zugleich stellten Unruhen und Aufstände in den Gefängnissen weiterhin eine regelmäßige Erscheinung dar. Die registrierten Straftaten nahmen jedes Jahr des Jahrzehnts mit Ausnahme eines einprozentigen Rückgangs 1983 zu und Großbritanniens Innenstädte wurden in den Sommern 1981 und 1985 von schweren Ausschreitungen erfasst. Die Zeitschrift „*Punch*“ stellte einmal einprägsam über die *Thatcher*-Regierung fest, dass ihr Bellen dogmatisch sei, ihr Biss jedoch pragmatisch, und so stellte sich in der zweiten

Hälfte der 1980er Jahre ein neue dramatische Wende in der Ausrichtung der Sanktionspolitik ein.

### 3.3 1987 bis 1992: „*Just deserts*“ und der *Hurd*-Ansatz

Ein grundlegender Wandel im Ansatz der Regierung zur Strafrechtspflege vollzog sich nach dem Sieg der *Konservativen* bei der Wahl 1987 unter *Douglas Hurd* als Innenminister.<sup>21</sup> Die Regierung begann in dieser Phase, die strafrechtliche Sanktionierung und insbesondere den Gebrauch von Freiheitsstrafen in einem deutlich anderen Licht zu sehen. Eine 1988 veröffentlichte Konsultationsvorlage (*Home Office* 1988, 1.8) stellte unverblümt fest, dass „Inhaftierung nicht die effektivste Strafe für die meisten Delikte darstellt. Die Haftstrafe sollte schweren Verbrechen vorbehalten sein, insbesondere wenn der Täter gewalttätig ist und ein andauerndes Risiko für die Öffentlichkeit darstellt.“ Ein Weißbuch („*White paper*“)<sup>22</sup> von 1990 konstatierte in einer viel beachteten Stellungnahme, Inhaftierung könne „ein teurer Weg sein, schlechte Menschen noch schlechter zu machen“ (*Home Office* 1990, 2.7). Auch die Einstellung zur richterlichen Unabhängigkeit war deutlich verändert. Das Weißbuch stellte fest: „Die Unabhängigkeit der Judikative wird zu Recht als ein Eckpfeiler unserer Freiheiten angesehen. Aber die Strafzumessungsgrundsätze und -praktiken sind für die Regierung von erheblichem Belang“ (*Home Office* 1990, 2.1). Die Regierung war nun darauf vorbereitet den Zorn der Richter auf sich zu ziehen, als sie ein Rahmenwerk („*framework for sentencing*“) erließ, dass den Richtern sehr viel deutlicher Führung und Anleitung vorgab als jemals zuvor.

Die Hauptmaßnahme der Regierungsstrategie war der *Criminal Justice Act* von 1991, der beabsichtigte, die Strafzumessung als einen Prozess mit eindeutigen Zielsetzungen zu rationalisieren, dessen vorrangige Orientierung in der Vergeltungs-ideologie i. S. eines „*just deserts*“ bestehen sollte. Während zuvor die Gerichte bei der Urteilsfindung in ihrer Entscheidung über Sanktionsziele und -philosophien frei waren, erhob der neue Ansatz nun das Prinzip der Verhältnismäßigkeit von Strafe und Schwere der Tat („*proportionality*“)<sup>23</sup> zum Hauptaspekt für die Strafzumessung. Konsequenterweise enthielt das Gesetz Regelungen darüber, dass die Strafen „angemessen zur“ (z. B. proportional) „Schwere der Tat“ sein sollten (Absätze 2(2)(a) und 6(2)(b)). Erneut – und in dem Bestreben, so viele

---

21 Seine Amtszeit dauerte von 1985 bis 1989, aber da die Strategie, die er nach der Wahl von 1987 umsetzte, von seinen Amtsnachfolgern bis 1992 fortgeführt wurde, deckt der „*Hurd*-Ansatz“ tatsächlich die Jahre 1987 bis 1992 ab.

22 Ein Weißbuch legt die Vorhaben der Regierung für die Gesetzgebung dar.

23 Im Gegensatz zur Beständigkeit des kriminellen Verhaltens des Täters. Wie wir jedoch weiter unten sehen werden, wurde der entscheidende Umschwung hin zu einem „tatbezogenen“ statt einem „täterbezogenen“ Tarif nachträglich umgekehrt.

minderjährige Täter wie möglich in alternative Strafformen umzuleiten – wurden die Richter angewiesen, keine Haftstrafe zu verhängen, solange nicht die Tat „so schwer war, dass nur eine solche Sanktion gerechtfertigt wäre“ (Absatz 1(2)(a)). In beiden Fällen erlaubte das Gesetz Abweichungen von diesem Tatproportionalitätsprinzip nach oben, indem für gewalttätige und Sexualstraftäter höhere Strafen erlaubt wurden, als sie eigentlich nach der Schwere der Tat „verdient“ gewesen wären, wenn derartige drastische Strafen zum Schutze der Öffentlichkeit als notwendig erachtet wurden (vgl. Absätze 1(2)(b) und 2(2)(b)). Zeitgleich wurden verschiedene Maßnahmen in die Wege geleitet, die zu einer repressiveren Ausgestaltung der ambulanten Sanktionen führten. Derart „gläubwürdige“ und harte („*tough*“) Alternativen zur Freiheitsstrafe sollten die Gerichte ermutigen, diese Alternativen anstelle der Freiheitsstrafe zu nutzen.

Obwohl das Gesetz von 1991 erstmals ein halbwegs schlüssiges Konzept für die Strafzumessung in England einführte, beließen seine Regelungen den Gerichten doch ausreichende Spielräume für die Interpretation und Umsetzung einer die ambulanten Sanktionen angemessen berücksichtigenden Strafzumessungspraxis. Anfangs gab es einige Hinweise darauf, dass diese Strategie zumindest teilweise wirksam war. In den ersten Monaten nach der Umsetzung des *Criminal Justice Acts* 1991 fiel der Anteil der verhängten Freiheitsstrafen spürbar von 16% in der Zeitspanne Januar-September 1992 auf 12% im letzten Quartal 1992. Die Gefängnisbelegung fiel ebenso von 45.835 im September 1991 auf 40.606 im Dezember 1992.<sup>24</sup> Aber das sollte nicht von Dauer sein.

### 3.4 1992 bis 1997: Die „*Law and Order*“-Gegenreform

Die Reformstrategie von 1991 begann ihre Wirkung auf spektakuläre Weise ab Ende 1992 zu entfalten, später als „eine der bemerkenswertesten Kehrtwendungen in der Geschichte der Sanktionspolitik in England und Wales“ beschrieben (*Ashworth/Gibson* 1994, S. 101). Die konservative Regierung unter *John Major*<sup>25</sup> hatte zwar die Wahl im April 1992 gewonnen, aber am 16. September („Schwarzer Mittwoch“) erlebte sie den wirtschaftlichen und politischen GAU, als das Vereinigte Königreich gezwungen war, den Europäischen Wechselkursmechanismus zu verlassen und das Pfund abzuwerten. An der kriminalpolitischen Front gab es Widerstand von Teilen der Medien und Judikative gegen die Teile des Gesetzes, die als „*softness*“ im *Criminal Justice Act* von 1991 wahr-

---

24 Dies folgte einem gleichermaßen dramatischen Rückgang von knapp 50.000 im Jahr 1988 auf 45.636 zwei Jahre später, was mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dem Umstand geschuldet war, dass die Richter den viel propagierten Strategiewechsel vorwegnahmen, der 1988 mit der Veröffentlichung des oben erwähnten Konsultationsentwurfs durch die Regierung an Schwung gewann (*Home Office* 1988).

25 *John Major* folgte *Margaret Thatcher* im Amt des Premierministers im November 1990.

genommen wurden. Hinzu kam das öffentliche Entsetzen über die Ermordung des zweijährigen *James Bulger* durch zwei Zehnjährige in Liverpool.

Anstatt das über fünf Jahre von aufeinander folgenden konservativen Innenministern akribisch zusammengeschnürte Politikkonzept zu verteidigen, reagierte die Regierung so oft es ging mit dem Auspielen der „*Law and Order*“-Karte. Damit entfesselte sie eine dramatische Gegenreform, die darauf abzielte, ihre eigenen einstigen Vorhaben und Gesetzesinitiativen rückgängig zu machen. Kernkomponenten der Strategie – dabei am auffälligsten der Versuch durch das Gesetz von 1991 die Gefängnisbelegung zu reduzieren – wurden aufgegeben und bereits 1993 wurden bestimmte Vorschriften des Gesetzes von 1991 wieder zurückgenommen. Noch wichtiger als diese legislativen Abänderungen waren die deutlichen Verschiebungen in der politischen Rhetorik, von denen sie begleitet wurden. Der am deutlichsten in Erinnerung bleibende Vorfall war die Rede des Innenministers *Michael Howard* auf dem Parteitag der *Konservativen* 1993. In jener Rede stellte *Howard* fest, dass „Gefängnis wirkt“ („*prison works*“) und dass er nicht vor Vorhaben zurückschrecken werde, die die Gefängnisbelegung ausweiten. Die Regierung verleugnete nun schrill die der 1991er-Reform zugrunde liegenden Leitlinien, wie zum Beispiel das Prinzip der Freiheitsstrafe als „ultima ratio“ und des Vorrangs ambulanter Maßnahmen insbesondere für minderjährige Täter. Das Ergebnis dieser Gegenreform war ein bemerkenswerter Anstieg sowohl des Anteils von Freiheitsstrafen als auch der durchschnittlichen Länge der Haftstrafen (wie im vorherigen Abschnitt erwähnt). Im Folgenden unternahm *Howard* weitere Schritte, die auf die Verschärfung der Urteile und Strafen abzielten. Hierzu gehörten (aus dem „*Crime [Sentences] Act*“ von 1997) Maßnahmen wie „*Three strikes and you're out*“-Urteile amerikanischen Stils für bestimmte Arten von Wiederholungstätern im Rahmen dessen was – bemerkenswerterweise – die dritte grundlegende Abkehr von der Justizpolitik seit 1979 war.

Die Auswirkungen dieses „Kreuzzuges gegen das Verbrechen“ der *Konservativen* auf die Verurteilungen und die Gefängnisbelegung wurden schon vor der Umsetzung des Gesetzes von 1997 spürbar, wodurch einmal mehr deutlich wird, dass eine Änderung der Rhetorik von Kabinettsmitgliedern häufig selbst eine wirkungsvolle Kraft sein kann. Die Richter und *Magistrates* reagierten entsprechend auf die impliziten und zuweilen expliziten Ermutigungen des Premierministers und seiner Innenminister, in ihren Urteilen härter zu strafen. So geschah es, dass trotz der fortwährenden und fast vollständigen Geltung des Gesetzes von 1991 inklusive des „Schweregrad“-Kriteriums für Freiheitsstrafe und Haftlänge die Ungenauigkeit der Formulierungen den Richtern reichlich Spielraum für einen härteren, der Aufforderung der Regierung folgenden Kurs bot. Die Zahl der Menschen, die zu einer Haftstrafe verurteilt wurden, stieg von 58.000 im Jahr 1992 auf 69.200 im Jahr 1994. Die Gefängnisbelegung erhöhte sich ausgehend von 40.600 im Dezember 1992 auf 43.600 (Stand Mai 1993) und stieg weiter an. Jedes Jahr von 1995 bis 1998 wurden alle vorherigen Rekorde gebro-



chen, bis 1998 eine durchschnittliche Tagesbelegung von 65.300 erreicht war – ein spektakulärer Anstieg von 61% ausgehend vom Wert im Dezember 1992. Dieser Anstieg wurde nicht durch eine vermehrte Anzahl von vor Gericht gestellten Tätern bewirkt – deren Zahl war in Wirklichkeit seit 1992 zurückgegangen –, sondern weil die Gerichte häufiger und längere Freiheitsstrafen verhängten (*White/Powar* 1998, S. 3; *Penal Affairs Consortium* 1999; vgl. dazu auch *Halliday* 2001, S. 99).

### 3.5 1997 bis 2003: *New Labour*, widersprüchliche Botschaften

Im Mai 1997 verlor die *Konservative Partei* die Macht durch den Erdrutschsieg der *Labour Party* unter *Tony Blair*. Dieser hatte mit großem Erfolg die Reformierung und „Umbenennung“ der *Labour Party* in „*New Labour*“ vorangetrieben, was nirgends deutlicher wurde als auf dem weiten Feld der Strafrechtspolitik. Jederzeit seit seiner Ernennung zum Schatteninnenminister 1992 arbeitete *Blair* an der Modifizierung des öffentlichen Bildes von der *Labour Party* als „lasch gegenüber dem Verbrechen“ hin zum Bild – wie er nicht müde wurde zu betonen – der Partei, die „hart gegen das Verbrechen und hart gegen die Ursachen des Verbrechens ist“ („*tough on crime and on the causes of crime*“). Obwohl die Wendung „hart gegen die Ursachen des Verbrechens“ die andauernde Besorgnis andeutete um das was die *Labour Party* als die sozialen Wurzeln des Verbrechens ansah (wie Arbeitslosigkeit), zielte das Motto als ganzes doch darauf ab, populistischen Stimmungen zu gefallen, indem der Eindruck genährt wurde, man wolle streng mit Tätern umgehen. Das bedeutete zwar nicht, dass die *Labour Party* der konservativen Politik von „*Law and Order*“ in allem folgte, aber immerhin, dass man von Zeit zu Zeit „vernünftigerweise“ vermied sich dieser entgegenzustellen. Gelegentlich war die noch oppositionelle *Labour Party* bestrebt, die *Konservativen* in augenscheinlicher „Härte“ zu übertreffen, so zum Beispiel durch die wiederholte, wenn auch unbestimmt bleibende Beantragung härterer Strafen für Gewaltverbrechen. Eine der Auswirkungen war, dass die *Konservativen* sich gezwungen sahen, immer härtere „*Law and Order*“-Vorhaben zu verfolgen um zwischen sich und die *Labour Party* in diesen Fragen „klares blaues Wasser“ zu bringen und noch härter zu wirken. Zum Zeitpunkt der Machtübernahme durch die *Labour Party* hatte sich als bleibendes Vermächtnis der „*Law and Order*“-Politik der *Konservativen* in den 1980er und 1990er Jahren der gesamte Schwerpunkt in der Sanktionspolitik Richtung „Härte“ verschoben.

Im Anschluss an den Wahlsieg im Mai 1997 stellte die *New Labour*-Regierung eine Mischung bzw. ein Durcheinander neuer Vorschläge und Maßnahmen bezüglich der Bestrafungspolitik vor. Im Gegensatz zur Phase 1993-1997, als fast jede Initiative der konservativen Regierung auf die Ausweitung der „Härte“ zielte, bot die Politik von *New Labour* ein gemischtes Bild. Innenminister *Jack Straw* (1997-2001) erklärte, er hätte, anders als *Michael Howard*, „kein Interesse

am Herunterleiern des grob vereinfachenden Mantras „*prison works*“.<sup>26</sup> Aber das Mantra „*hart gegen das Verbrechen und hart gegen die Ursachen des Verbrechens*“ war immer noch deutlich hörbar, genauso wie zeitweise „*zero tolerance*“ (ein Konzeptimport aus den Vereinigten Staaten; vgl. dazu *Cavadino u. a.* 1999, S. 28-30). Die „*Three strikes and you're out*“-Gesetzgebung aus dem Gesetzbuch *Michael Howards* wurde umgesetzt, wobei aber sein Plan zur faktischen Abschaffung des Systems der frühzeitigen Haftentlassung verworfen wurde.

Was den Gebrauch von Freiheitsstrafe anging, so drückte die neue Regierung ursprünglich den Wunsch aus, die Haftzahlen zu verringern und mehr Straftäter mit ambulanten Sanktionen bestrafen zu lassen. Jedoch bestand der Hauptplan, um dies zu erreichen, aus einer Neuauflage der alten Kombination „Ermunterungsstrategie“ und „ambulante Sanktionierung“ („*punishment in the community*“). Aber Versuche, den ambulanten Maßnahmen ein Ansehen zu geben, das hart genug ist, damit die Richter sie im Vergleich zur Haftstrafe vermehrt einsetzen, schlugen in der Vergangenheit jämmerlich fehl und schienen dies auch weiterhin zu tun. Daher stieg die tägliche Durchschnittsbelegung der Gefängnisse 1997 und 1998 mit beinahe dem gleichen Rate (vgl. *Abb. 1*), trotz eines leichten Absinkens bei den verhängten Haftstrafen ab Mitte 1997 (*Penal Affairs Consortium* 1999). Es kam 1999 und 2000 zu leichten Rückgängen dank der einzigen wichtigen Innovation der *Labour Party* zur Verringerung der Haftzahlen – welche einen deutlichen Kontrast zu den Plänen der *Konservativen* bildete, alles zu tun vorzeitige Haftentlassungen zu vermeiden – in Form des überwachten Hausarrests (*Crime and Disorder Act* 1998, Abschnitt 99). Laut dessen 1999 eingeführten und 2002<sup>27</sup> erweiterten gesetzlichen Vorgaben können Häftlinge mit Haftstrafen von weniger als vier Jahren bis zu viereinhalb Monate früher entlassen werden,<sup>28</sup> vorausgesetzt sie werden als niedriges Risiko eingestuft, allerdings wird die Reststrafe in Form eines elektronisch überwachten Hausarrests vollstreckt. Ungefähr 17.296 Straftäter wurden 2004 in den überwachten Hausarrest entlassen (*RDS NOMS* 2006). Der Rückgang von 1999/2000 stellte sich jedoch nur als eine weitere kleine Abwärtsbewegung im allgemeinen Aufwärtzickzack heraus. Wie *Abb. 1* zeigt, setzte die englische Gefängnisbelegung ihren Anstieg auf Rekordhöhen fort, dabei lag sie am 14. Oktober 2005 bei 77.633.

Anschließend wurde der Reformeifer der Administration unter *New Labour* im Zuge einer allgemeinen Überprüfung des gesamten Strafzumessungsrechts,

---

26 Zitiert im *Prison Report* Nr. 41, Winter 1997, S. 3.

27 Die maximale Dauer des überwachten Hausarrests wurde 2002 und dann erneut 2003 verlängert, und seit 2003 sind Gefängnisdirektoren angewiesen, nichtgewalttätigen Gefangenen mit Kurzeitstrafen überwachten Hausarrest zu gewähren, es sei denn, es stehen zwingende Gründe entgegen (siehe dazu weiter *Cavadino/Dignan* 2007, S. 8).

28 Zusätzlich zu bestehenden Ansprüchen auf vorzeitige Haftentlassung.

die von der Regierung im Mai 2000 angeordnet und mit *Sir John Halliday* der Aufsicht eines leitenden Staatsbeamten unterstellt wurde, auch auf die Verurteilungspolitik ausgedehnt. Die Umstände dieser Anordnung ließen deutlich werden, dass die Regierung ein „progressiveres“ Sanktions- bzw. Strafzumessungssystem wollte, in dem Wiederholungstäter härtere Strafen zu erwarten hätten, und der *Halliday*-Bericht (2001) sollte die Regierung in diesem Punkt auch nicht enttäuschen. Mit einigen Abänderungen fanden *Hallidays* Vorschläge Eingang in den *Criminal Justice Act* von 2003, das eine weitere neue Phase der sich entfaltenden englischen „Strafrechtspflege-Saga“ einläutete.

### **3.6 Seit 2003: Fortschritte bei der Strafzumessung; ein weiteres neues Strafzumessungsrahmenrecht**

Der englische *Criminal Justice Act* von 2003 stellt ein weiteres gesetzgeberisches Rahmenwerk zur Strafzumessung dar und trat an die Stelle des Gesetzes von 1991 (welches trotz der „*Law and Order*“-Gegenreform von 1992/93 in großen Teilen in Kraft geblieben war). Das Gesetz von 2003 beinhaltet eine große Bandbreite von sanktionsbezogenen Maßnahmen, von denen die meisten 2005 in Kraft traten.

Während es den durch das Vorgängergesetz von 1991 hinsichtlich der Verhängung von Freiheitsstrafen eingeführten „Schwerevorbehalt“ bestärkt (d. h. Freiheitsstrafe nur bei entsprechend schweren Delikten), fügt das 2003er Gesetz dem eine radikal abweichende Note hinzu, indem es klarstellt, dass Gerichte frühere Verurteilungen strafscharfend bewerten *müssen* und sich so die Schwere des aktuellen Verstoßes erhöht. Dadurch etablierte es einen Tarif, bei dem das Strafregister des Täters sehr schwer wiegt. Hierdurch erhöht sich die Wahrscheinlichkeit, dass Kleinkriminelle („*petty offenders*“) ins Gefängnis kommen, vorausgesetzt sie sind oft genug rückfällig. Gleichzeitig werden die Gerichte angewiesen sicherzustellen, dass die verhängte Freiheitsstrafe die kürzest mögliche ist angesichts der Schwere der Straftat, aber die „Schwere“ ist hier wiederum im Zusammenhang mit dem Strafregister des Täters zu bewerten. Darin ist eine deutliche Abkehr von der Orientierung auf das „*just deserts*“ des Gesetzes von 1991 zu sehen.

Eine weitere Abkehr vom Prinzip der „*just deserts*“ gab es in Form der besonders harten Urteile, die darauf abzielten, die Öffentlichkeit vor *gewalttätigen oder Sexualstraftätern* zu schützen. Sie beinhalteten die Einführung der „verlängerten Strafdauer“ („*extended sentences*“), bei der sich eine „normale“ Haftstrafe um eine extralange Überwachungsphase in der Gemeinschaft erhöht, falls das Gericht dies zum Schutz der Öffentlichkeit vor ernsthaften Bedrohungen als

notwendig erachtet.<sup>29</sup> Eine noch drastischere Maßnahme ist die neue Sanktion der Freiheitsstrafe von unbestimmter Dauer zum „Schutz der Öffentlichkeit“ („*imprisonment for public protection*“), die genau wie die lebenslange Freiheitsstrafe dazu führen kann, dass der Täter für den Rest seines Lebens im Gefängnis verbleibt. Sie steht sogar bei Taten mit einer geringeren maximalen Strafe als lebenslänglich und bei Taten, deren Schweregrad eine zeitlich unbestimmte Haft grundsätzlich nicht rechtfertigt, zur Verfügung. Trotzdem sind die Gerichte verpflichtet diese Strafe gegen jeden Täter über 18 Jahren zu verhängen, der einer bestimmten schweren Tat überführt ist, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, dass vom Täter ein „bedeutendes Risiko zu schwerer Rechtsverletzung an Teilnehmern des öffentlichen Lebens“ ausgeht, sollte er weitere Straftaten begehen. In den ersten fünfzehn Monaten ihrer Gültigkeit wurden 1.120 dieser zeitlich unbegrenzten Haftstrafen von den Gerichten verhängt, so dass berechtigter Anlass zur Sorge besteht, dass sie den inflationären Druck auf die Inhaftiertenzahlen weiter verstärken.

Eine weitere (Teil-)Zwangmaßnahme, die als Antwort auf die Besorgnis über die steigende Zahl von mit Schusswaffen verübten Straftaten eingeführt wurde, verpflichtet zur Verhängung von mindestens fünf Jahren Freiheitsstrafe für verschiedene Delikte bei gleichzeitigem illegalen Waffenbesitz, wenn der Täter über 16 Jahre alt ist. Obwohl das Gesetz im Falle „außergewöhnlicher Umstände“ eine leichtere Strafe erlaubte, zeigen Fallstudien, dass die Gerichte nicht sonderlich geneigt sind, die Verhängung der regulär vorgesehenen Fünf-Jahrs-Strafen zu umgehen.<sup>30</sup>

Das Gesetz beinhaltete Regelungen, die darauf abzielten, sowohl Haftstrafen als auch ambulante Sanktionen zu restrukturieren. Haftstrafen bis zu zwölf Monaten waren durch eine neue Strafart zu ersetzen, die sich „*custody plus*“ (*Haft plus*) nannte und die eine maximale Gefängnisstrafe von drei Monaten und zusätzlich mindestens sechs Monate zwangsweiser Überwachung in der Gemeinschaft vorsah. Letztendlich wurden speziell diese Regelungen im Zuge der Ernennung eines neuen Innenministers im Mai 2006 auf unbestimmte Zeit außer Kraft gesetzt. In Hinsicht auf ambulante Sanktionsmaßnahmen wurde der frü-

---

29 Im Gegensatz zu anderen Häftlingen werden solche mit verlängerter Strafdauer nicht regulär automatisch nach der Hälfte der Strafe entlassen, sondern nur wenn die Kommission für Haftentlassung dies empfiehlt. Die Überwachung nach einer Haftentlassung kann auf Beschluss des Gerichts hin bis zu fünf Jahre für eine Gewalttat und bis zu acht Jahre für eine Sexualstraftat betragen.

30 Siehe hierzu beispielhaft die folgenden Fälle, in all denen entschieden wurde, dass „außergewöhnliche Umstände“ nicht vorlagen: *R v. Jordan* [2005] *Criminal Law Review* 312 (die Täter plädierten auf schuldig; einer glaubte die Waffe sei eine Nachbildung und hatte auch keine Munition dafür); *R v. McEaney* [2005] *Criminal Law Review* 579 (der Täter litt an einer Geistesstörung); *R v. Walker* (*The Guardian*, 14. Juli 2005; der Täter schoss sich selbst in die Hoden mit einer nicht zugelassenen Schusswaffe).

here Maßnahmenmischmasch (inklusive Strafaussetzung [„*probation*“], gemeinnütziger Arbeit,<sup>31</sup> Ausgangssperren [„*curfews*“] und anderer Weisungen/Auflagen) durch eine neue allgemeine nichtfreiheitsentziehende Strafe ersetzt, die sogenannte „*community order*“: Bei dieser Sanktion kann der Richter mit der Verurteilung eine dieser Maßnahmen verhängen oder verschiedene Maßnahmen miteinander kombinieren. Wie bereits ausgeführt, sah das Gesetz zusätzlich vor, die Verurteilungskompetenzen der *Magistrates' Courts* auszuweiten.<sup>32</sup>

Gleichzeitig versuchte der *Criminal Justice Act* von 2003 die Strafbemessung durch Schaffung eines Beirats für Strafzumessungsrichtlinien<sup>33</sup> („*Sentencing Guidelines Council*“) aktiver zu regulieren, der von einem Haftberatungsgremium („*Sentencing Advisory Panel*“) unterstützt und für die Zusammenstellung und fortwährende Überprüfung umfassender Strafzumessungsrichtlinien („*sentencing guidelines*“) verantwortlich ist. Beabsichtigt wird letztlich die Schaffung umfassender Strafzumessungsrichtlinien, die alle Straftaten abdecken (sowohl für *Crown* als auch *Magistrates' Courts* geltend) (*Home Office* 2002, S. 89). Theoretisch zumindest bedeutet das einen Umschwung von einer reinen „Ermunterungsstrategie“ hin zu einer direkteren Vorgabe an die Richter. Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass der Beirat für Strafzumessungsrichtlinien unter dem Vorsitz des *Lord Chief Justice* (der Vorsitzende Richter des *Court of Appeal*, d. h. des Berufungsgerichts) tagt und sich aus sieben weiteren Richtern (ernannt vom Justizminister) und vier weiteren Nichtrichtern (vom Innenminister ernannt) zusammensetzt.<sup>34</sup>

Aber wie wird all dies die *Urteilspraxis* beeinflussen: Wie werden die Gerichte fortan innerhalb des rechtlichen Rahmens des Gesetzes von 2003 arbeiten? Und welche Politik oder Strategie hat die Regierung in Hinblick darauf?

---

31 Oder, um ihre offiziellen Bezeichnungen zwischen 2001 und 2005 (unter dem *Criminal Justice and Court Services Act* 2000) zu verwenden, *community rehabilitation* und *community punishment order*.

32 Siehe oben *Fn. 12*. Die entscheidenden Vorschriften waren damals, im Jahr 2006, noch nicht in Kraft.

33 Er wurde im März 2004 geschaffen.

34 Unter den Richtern sind Repräsentanten aller strafgerichtlichen Instanzen. Zurzeit sind unter den Nichtrichtern ein Polizeipräsident, der Leiter der Anklagebehörde, ein Strafverteidiger und der Chefkoordinator der Opferbetreuung („*Head of policy of Victim Support*“).

#### 4. Zukünftige Aussichten für die Gefängnisbelegung im Licht aktueller politischer Entwicklungen

Der Wechsel zu einer progressiveren, täterorientierten Strafzumessung anstelle des zuvor bestimmenden, auf „*just deserts*“ orientierten, tatbezogenen Ansatzes bedingt ganz offensichtlich inflationäre Auswirkungen auf das Ausmaß der Gefängnisbelegung. Dabei steht es keinesfalls fest, dass die vom Beirat für Strafzumessungsrichtlinien stammenden Grundsätze das ausgleichen werden.<sup>35</sup> Konfrontiert mit diesem risikobehafteten und unsicheren Ausblick beauftragte die Regierung im März 2003 einen Geschäftsmann und „regierungseigenen trouble-shooter“, *Patrick Carter*, mit der breit gefächerten, unabhängigen Untersuchung der Strafvollzugsbehörden.

Der *Carter*-Bericht (2003) kam zu dem Schluss, dass die Sanktionierungspraxis in den letzten Jahren sehr viel härter geworden ist, darin einbezogen die stark ausgeweitete Nutzung von unbedingten und bedingten Freiheitsstrafen, bei einem kaum nachweisbaren Abschreckungseffekt auf potentielle Straftäter durch diese härtere Bestrafungspraxis. Er hob außerdem hervor, dass die vermehrte Anwendung der Haftstrafe auf Ersttäter statt auf Täter mit schweren Straftaten bzw. gefährliche oder Mehrfach- und Intensivtäter („*highly persistent offenders*“) wenig sachgerecht erscheint, indem sie zu ineffektiver Ressourcennutzung, überfüllten Gefängnissen, extremen Fallbelastungszahlen in der Bewährungshilfe und damit verbundenen weiteren Schwierigkeiten führt. Der *Carter*-Bericht trat für eine Umkehr bei der perspektivlosen ständigen Erhöhung des Strafniveaus der vergangenen Jahre durch eine dem Sicherheitsrisiko der Straftäter angemessenere und moderatere Strafzumessungspraxis ein. Dies würde erfordern, dass Täter mit sehr geringem Risikoprofil aus dem Gerichtssystem komplett herausfallen; während andere wenig risikobehaftete Täter zu einkommensabhängigen Geldstrafen nach dem Tagessatzsystem („*day fines*“) verurteilt werden könnten; „moderate“ Risikotäter könnten ambulant bestraft werden; während Freiheitsstrafe lediglich Tätern mit besonders schweren Delikten, gefährlichen Rechtsbrechern und Mehrfach- bzw. Intensivtätern vorbehalten bleiben sollte. Von immanenter Wichtigkeit für diese Strategie des „gezielten“ Sanktionierens wäre, dass der neue Beirat für Strafzumessungsrichtlinien zügig umfassende Strafzumessungsrichtlinien herausbringt und sie jährlich auf der Ba-

---

35 Obwohl die aktuellen Richtlinien (*Sentencing Guidelines Council* 2004, Abschnitt 1.32) feststellen, dass die Freiheitsstrafe den schwersten Straftaten vorbehalten sein sollte, tun sie dies nur in vagen Formulierungen. Tatsächlich überlässt der Gesamttenor der Leitlinien im Einzelfall vieles dem richterlichen Ermessen, was ein Ergebnis der Besetzung des Beirats für Strafzumessungsrichtlinien hauptsächlich mit Richtern sein mag. Darüber hinaus besteht die Besorgnis, dass die Anwendung der Urteilsrichtlinien – anstatt sie zu mindern – eher inflationäre Auswirkungen auf die durchschnittliche Urteilshöhe hat (*Wasik* 2004; 2004a).

sis von evidenzgestützten Erkenntnissen dahingehend überprüft, was die Straftatbegehung reduziert („*what works*“) und die vorhandenen Ressourcen kostenbewusst nutzt.

Zum Zeitpunkt des *Carter*-Berichts wurde ein Anstieg der Gefängnisbelegung von 74.000 Ende 2003 auf 93.000 im Jahr 2009 vorhergesagt, wobei 300.000 unter Bewährungsaufsicht stehen sollten. *Carter* glaubte, dass seine Vorschläge diese Zahlen für 2009 auf 80.000 in Haft und 240.000 unter Bewährungsaufsicht reduzieren können (*Carter* 2003, S. 39). Die erste Regierungsreaktion auf *Carter* (*Blunkett* 2004) war voller Zustimmung in fast jeder Hinsicht, darin eingeschlossen die Zustimmung zur Zielsetzung, die Gefängnisbelegung bei 80.000 zu „deckeln“.

Diese Hoffnung wurde bald genauso aufgegeben wie der Vorschlag, es dem Beirat für Strafzumessungsrichtlinien rechtlich verbindlich vorzuschreiben, die Sanktionsressourcen inklusive der Gefängnisbelegung bei der Erstellung ihrer Grundsätze zu berücksichtigen. Die gegenwärtige Strategie basiert auf einem bekannten Mix aus Erhöhung der Haftplätze und Beschränkung der Möglichkeit zur vorzeitigen Haftentlassung bei bestimmten Kategorien von Straftätern mit besonders schweren Delikten parallel zu einer Reihe von Notfallmaßnahmen, um zusätzliche Haftplätze zur Verfügung zu stellen. Trotz dieser Anstrengungen droht die ständig expandierende Gefängnisbelegung andauernd die so genannte „Belegungskapazität“ zu durchbrechen, bei der das absolute Maximum an Häftlingen liegt, die das System unter Aufrechterhaltung der Sicherheit fassen kann.

## 5. Die Gesamtschau: Sanktionspolitik in einem sich wandelnden Strafklima

Bei der Betrachtung der englischen Gefängnisbelegung der ungefähr letzten 30 Jahre haben wir uns bis hierher mit der Rolle der Richter befasst, denen die größte Verantwortung für die Entwicklung der Gefängnisbelegung zukommt. Zudem haben wir den von Politikern geleisteten Beitrag betrachtet, deren Rhetorik, Politik und Gesetzgebung behilflich ist das allgemeine Strafklima zu schaffen, indem sich die Gerichte bewegen müssen. In diesem letzten Abschnitt soll es uns vor allem darum gehen, den dramatischen Wandel von einem relativ milden Strafklima in den 1970er Jahren hin zu dem heutigen harschen Strafklima zu erklären, in dessen Verlauf die Politik eines liberalen Pragmatismus' von der viel strengeren „*Law and Order*“-Agenda scheinbar völlig überlagert worden ist.<sup>36</sup>

Bis in die 1970er Jahre und auch noch in deren Verlauf konnte das Vereinigte Königreich als weitgehend sozialdemokratische Nation eingeordnet wer-

---

36 Das Verhältnis zwischen Sanktionspolitik und politischer Ökonomie in verschiedenen Ländern ist umfangreicher untersucht in *Cavadino/Dignan* 2006.

den. Die Akzeptanz des *Beveridge*-Berichts in den 1940er Jahren durch alle wichtigen politischen Parteien hatte einen Wendepunkt in der Sozialpolitik markiert. Die daraus abgeleiteten und von der *Labour*-Regierung von 1945 bis 1951 umgesetzten Reformen beinhalteten ein klares Bekenntnis zur Idee der universellen sozialen Rechte der Bürger und zur gleichzeitigen Minderung der Abhängigkeit der Menschen von ungebändigten Marktkräften. Dies war jedoch immer weit entfernt von der Sozialdemokratie nordischen Typs. Einerseits war der britische Wohlfahrtsstaat niemals so großzügig und universalistisch wie der schwedische (trotz des staatlichen Gesundheitsdienstes, der in mancherlei Hinsicht ein Modell für sozialisierte Medizin bleibt). Andererseits wurden Gewerkschaften und andere Interessengruppen nicht auf die Art und Weise in die Entscheidungsfindungsinstitutionen eingebunden wie es in christlichen Demokratien oder nordischen Sozialdemokratien der Fall war. Dies lag zum Teil daran, dass die britischen Gewerkschaften der Schwächung ihrer Unabhängigkeit und der Gehaltseinbußen widerstanden, die eine solche gesellschaftliche Einbindung mit sich führen würde, und stattdessen auf der Beibehaltung freier Tarifverhandlungen bestanden. Das Gesamtbild war das einer *Sozialdemokratie ohne Korporatismus*.

Es ist unstrittig, dass das Fehlen korporatistischer Institutionen die britische Sozialdemokratie verletzlich machte, als der Wind der neoliberalen Wiederauf-erstehung gegen Ende des Zwanzigsten Jahrhunderts stark zu wehen begann. Ein Staat, in dem eine Vielzahl mächtiger Interessengruppen stabil in den politischen Prozess eingebunden ist, hätte dem Strudel der Ideologie des freien Marktes möglicherweise effektiveren Widerstand entgegengesetzt, als sie durch die konservativen Regierungen unter *Margaret Thatcher* und *John Major* in der Phase 1979-1997 Eingang in die Regierungspolitik fand. Sozialdemokratische Elemente der politischen Ökonomie und Kultur wurden in dieser Zeit nicht etwa ausgelöscht, dafür wurden sie aber aufs schwerste ausgehöhlt. Die *New Labour*-Regierung *Tony Blairs*, die die Macht 1997 übernahm, legte sich (wie *Bill Clinton* in den USA) auf einen „Dritten Weg“ in der Politik fest, der einen gehörigen Anteil der *Thatcher/Reagan*-Ideologie und -Politik vom freien Markt beinhaltet.

Dies spiegelte sich in der englischen Strafpolitik wieder. Vor 1993 versuchten die britischen Regierungen im Allgemeinen relativ milde Strafpolitiken zu verfolgen, indem die Gefängnisbelegung gedeckelt und die Rehabilitation von Straftätern durch humane und resozialisierende Maßnahmen bevorzugt wurde. Eine Verschärfung der Politik in der Strafrechtspflege zeichnete sich schon unter der *Labour*-Regierung 1974-1979 ansatzweise ab. In dieser Phase geriet die Wirtschaft ins Schleudern und die Wirtschaftspolitik bekam einen Anflug von Monetarismus und Neoliberalismus, während die konservative Opposition begann, einen selbstbewussten Wahlkampf aufbauend auf „*Law and Order*“-Themen zu etablieren (*Hall u. a.* 1978; *Hall* 1979). Obwohl wir andernorts argumentiert haben (siehe hierzu *Cavadino/Dignan* 2006), dass es eine allgemeine Korrelation zwischen Neoliberalismus und punitiveren Tendenzen gibt, ist dies



nicht unweigerlich immer der Fall, wobei die konservative Regierung unter *Margaret Thatcher* (1979-1990) in diesem Zusammenhang eine Ausnahme darstellt. Man könnte versucht sein zu denken, dass es eigentlich zu einem Höhepunkt der Verherrlichung harter Strafen hätte kommen sollen, berücksichtigt man *Thatchers* Ikonenstatus sowohl als persönliche Anhängerin der harten „*Law and Order*“-Politik als auch als Weltpionier in der Einführung des Neoliberalismus im späten Zwanzigsten Jahrhundert. In Wahrheit war das Bild jedoch komplexer als es diese vereinfachte Betrachtung andeuten mag.

Obwohl ihre Regierung im Ansatz einige Aufsehen erregende Strategien der zu erwartenden Art verfolgte – darunter die Einrichtung von „*Short, sharp shock*“-Anstalten –, waren diese Maßnahmen mit einem weiteren Vorstoß verbunden, jugendliche Täter von vornherein vor Strafverfolgung zu bewahren. Mit voranschreitender Zeit – besonders ab 1987 – nahm ihre Regierung einen sehr viel pragmatischeren Standpunkt ein, der darauf abzielte, die Gefängnisbelegung einzudämmen und sogar zu reduzieren.

Zweifelsohne spielten Faktoren wie die Persönlichkeiten und Hintergründe einzelner Politiker und hochrangiger Staatsbeamter eine wichtige Rolle. *Thatcher* selbst schien sich persönlich in ihren letzten Amtsjahren nur indirekt für Angelegenheiten der Strafrechtspflege zu interessieren, während Minister wie *Douglas Hurd* ihre ganze eigene, deutlich „un-thatcheristische“ Politik entwickelten. Losgelöst von den bestimmenden Persönlichkeiten betrachtet, fällt die Entwicklung des relativ liberalen „*Hurd-Ansatzes*“ in den späten *Thatcher*-Jahren als Verkörperung einer zwiespältigen historischen Tendenz im Rahmen des Ansturms neoliberaler Wirtschaft und Kultur auf: *des Aufstiegs des managerialism*. Diese langfristige Entwicklung bevorzugt rationalere, kosteneffektivere Vorhaben, die auf die Einführung reibungslos laufender, effizienter Systeme abzielen. Die Sorge entsprechend denkender Minister und Staatsbeamter war, dass die steigende Gefängnisbelegung sich nicht nur als zu teuer in der Unterhaltung erweisen würde, sondern auch zu schwierig in der Kontrolle: Sich verschlechternde Haftbedingung könnten zu Aufständen und Instabilität führen – was natürlich wiederum zu weiteren Ausgaben und politischer Blamage führt.

Erst unter *Thatchers* farblosem konservativen Nachfolger *John Major* nahm die Sanktionspolitik ihre schärfste Wendung seit Menschengedenken. Auch wenn man bedenkt, dass unter der *Major*-Regierung 1990-1997 das Vereinigte Königreich den neoliberalen Pfad noch weiter einschlug, als es unter *Thatcher* in vielerlei Aspekten jemals möglich gewesen wäre, kann so eine Kehrtwendung wohl kaum in ihrer ganzen Breite als reine Begleiterscheinung allgemeiner konservativer Einstellungen gesehen werden. Teilweise war es das Ergebnis bestimmter politischer Umstände, in denen sich die herrschende Partei in ausweglosen Schwierigkeiten befand und in populistischer „*Law and Order*“-Haltung

einen zuverlässigen Wählerstimmenbringer sah.<sup>37</sup> Bei dieser Lagebeurteilung wurde die Partei zweifellos sehr stark von der damaligen amerikanischen Politik und der Art und Weise beeinflusst, mit der amerikanische Politiker (wie *George H. W. Bush* im Präsidentschaftswahlkampf gegen *Michael Dukakis* 1988) bedeutende Vorteile durch das Versprechen härterer Bestrafungen für Kriminelle erlangten.

*New Labours* Gemischtwarenladen der Sanktionsvorhaben und –philosophien passt einigermaßen gut zu ihrem allgemeinen Ansatz, einen Großteil des vorangegangenen Neoliberalismus zu akzeptieren ohne es auf ein Zurückdrehen der Uhr oder einen Vorwärtsschritt hin zu einer neuen Sozialdemokratie ankommen zu lassen. Ebenso wenig steht irgendein Versuch in Aussicht, die Gefangenenrate auf ein „vorthatcherisches“ (oder auch erst einmal nur thatcherisches) Niveau zu senken. Aber wenn *New Labour* eines ist, dann ist es „modern“: Der sogenannte Managerialismus ist sehr stark auf dem Vormarsch. Die Regierung ist daran interessiert für das Geld eine Gegenleistung zu erhalten, indem sichergestellt wird „was wirkt“ („*what works*“) um Verbrechen einzudämmen und zu reduzieren, und dass das Vorgehen „evidenzbasiert“ festgelegt wird. Dabei nimmt sie hin, dass die Beweislage nicht auf eine Bestätigung von „*prison works*“ hindeutet. Der kommunitaristische moralische Instinkt verschiedener *New Labour*-Politiker, darunter auch *Tony Blair*, – obgleich sehr wohl im Widerspruch zur von ihnen hingenommenen neoliberalen Wirtschaftsordnung – kombiniert mit ihrer Begeisterung für „moderne“ Dinge, bringt sie dazu, Interesse für Ideen wie „*restorative justice*“ aufzubringen. Andauernd ist *New Labour* jedenfalls damit beschäftigt, ein wählerfreundliches Paket zu schnüren und ein entsprechendes Außenbild abzugeben, das *New Labour* die Macht erhält und vor allem den möglichen Eindruck vermeidet, man sei „sanft mit dem Verbrechen“. „Wir müssen hart sein, wir müssen modern sein, wir müssen für Geld Leistung erhalten, wir müssen wiedergewählt werden.“ Es ist diese Mischung aus Einstellungen und Wünschen, die zurzeit die englische Sanktionsszene maßgeblich beeinflusst. Unglücklicherweise sorgt das nicht für ein Strafklima, dass einer substantiellen Senkung der Gefängnisbelegung zu-

---

37 In Bezug auf die Rolle der Medien hinsichtlich ihres Einflusses auf die sanktionspolitischen Entscheidungen sollte vermerkt werden, dass sich – ähnlich anderen neoliberalen Staaten – viele, wohl aber absolut nicht alle, Medien in Privatbesitz befinden und marktorientiert arbeiten, und dass gerade die Regenbogenpresse regelmäßig populistische und hochgradig punitive Ansichten zu bestimmten sanktionspolitischen Themen vorbringt. Gelegentlich haben sie versucht, die „öffentliche Meinung“ auf eine Weise zu kanalisieren und ihr Gehör zu verschaffen (vor allem im Zuge des Mordes an *James Bulger*, siehe oben), die darauf abzielt, politische Entscheidungen zu bestimmten Sanktionsthemen zu beeinflussen. Allgemeiner gesagt sind sich Strafpolitiker sicherlich der Notwendigkeit bewusst zu berücksichtigen, wie einzelne Entscheidungen und Maßnahmen in bestimmten Teilen der Medienlandschaft dargestellt werden, und wenn es auch nur darum geht, sie für die öffentliche Wahrnehmung „aufzubereiten“.

träglich ist; im Gegenteil, England und Wales lassen wenig Hoffnung aufkommen, sie könnten in absehbarer Zukunft ihren bedenklichen Status als einer der punitivsten Staaten Westeuropas abtreten.

## **Literatur:**

- Ashworth, A., Gibson, B.* (1994): The Criminal Justice Act 1993: Altering the Sentencing Framework. *Criminal Law Review*, S. 101-109.
- Blunkett, D.* (2004): *Reducing Crime, Changing Lives*. London: Home Office.  
*Onlinepublikation:* <http://www.homeoffice.gov.uk/docs2/changinglives.pdf>.
- Carter, P.* (2003): *Managing Offenders, Reducing Crime: A New Approach*. London: Strategy Unit.
- Cavadino, M., Dignan, J.* (2002): *The Penal System: An Introduction*. 3. Auflage. London: Sage.
- Cavadino, M., Dignan, J.* (2006): *Penal Systems: A Comparative Approach*. London: Sage.
- Cavadino, M., Dignan, J.* (2007): *The Penal System: An Introduction*. 4. Auflage. London: Sage.
- Cavadino, M., Crow, I., Dignan, J.* (1999): *Criminal Justice 2000: Strategies for a New Century*. Winchester: Waterside Press.
- Hall, S.* (1979): The Great Moving Right Show. *Marxism Today* 23, S. 14-20.
- Hall, S., Clarke, J., Critcher, C., Jefferson, T., Roberts, B.* (1978): *Policing the Crisis*. London: Macmillan.
- Halliday, J.* (2001): *Making Punishments Work: Report of a Review of the Sentencing Framework for England and Wales*. London: Home Office Communication Directorate.
- Home Office* (1988): *Punishment, Custody and the Community*, Cm 424. London: HMSO.
- Home Office* (1990): *Crime, Justice and Protecting the Public: The Government's Proposals for Legislation*, Cm 965. London: HMSO.
- Home Office* (1999): *Digest 4: Information on the Criminal Justice System in England and Wales*. London: Home Office Research and Statistics Department.
- Home Office* (2002): *Justice for All*, Cm 5563. London: The Stationery Office.  
*Onlinepublikation:* [http://www.cjsonline.gov.uk/publications/whitepaper\\_2002/cjs\\_white\\_paper.html](http://www.cjsonline.gov.uk/publications/whitepaper_2002/cjs_white_paper.html).
- Home Office* (2005): *Criminal Statistics 2004 England and Wales*. Home Office Statistical Bulletin 19/05. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.

- Home Office* (2005a): Offender Management Caseload Statistics 2004. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Home Office* (2006): A Five Year Strategy for Protecting the Public and Reducing Re-offending, Cm 6717. London: The Stationery Office.
- Home Office* (2006a): Criminal Statistics 2005 England and Wales. Home Office Statistical Bulletin 19/06. London: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.
- Hough, M., Jacobson, J., Millie, A.* (2003): The decision to imprison: Sentencing and the prison population. London (Prison Reform Trust).
- Nicholas, S., Povey, D., Walker, A., Kershaw, C.* (2005): Crime in England and Wales 2004/2005. Home Office Statistical Bulletin 11/05. London: Home Office.
- Onlinepublikation:* <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pubsstatistical.html>.
- Office for National Statistics* (2001): Census 2001. London: Office for National Statistics.
- Onlinepublikation:* [http://www.statistics.gov.uk/census2001/get\\_facts.asp](http://www.statistics.gov.uk/census2001/get_facts.asp).
- Office for National Statistics* (2004): Labour Force Survey. London: Office for National Statistics.
- Office of National Statistics* (2006): Households below average income statistics. London: Office of National Statistics Information Directorate, Department for Work and Pensions.
- Penal Affairs Consortium* (1999): The Prison System: Regime and Population Trends. London: Penal Affairs Consortium.
- RDS NOMS* (2005): Sentencing Statistics Quarterly Brief England and Wales April to June 2005.
- Onlinepublikation:* <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/spnd.html>.
- RDS NOMS* (2006): Offender Management Caseload Statistics, 2005. Home Office Statistical Bulletin 18/06.
- Onlinepublikation:* <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/hosb1806.pdf>.
- RDS NOMS* (2007): Sentencing Statistics 2005 England and Wales. Home Office Statistical Bulletin 03/07. London: Home Office.
- Onlinepublikation:* <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs07/hosb0307.pdf>.
- Rutherford, A.* (1986): Prisons and the Process of Justice. Oxford: Oxford University Press.
- Sentencing Guidelines Council* (2004): Overarching Principles: Seriousness.
- Onlinepublikation:* <http://www.sentencing-guidelines.gov.uk/guidelines/council/final.html>.
- Stern, V.* (1987): Bricks of Shame: Britain's Prisons. London: Penguin.

- Wasik, M.* (2004): Sentencing Guidelines: past, present and future. In: Freeman, M. (Hrsg.): Current Legal Problems 2003. Oxford (Oxford University Press), S. 239-264.
- Wasik, M.* (2004a): What guides sentencing decisions? In: Bottoms, A., Rex, S., Robinson, G. (Hrsg.): Alternatives to Prison: Options for an Insecure Society. Cullompton: Willan Publishing, Kapitel 12.
- White, P., Powar, I.* (1998): Revised Predictions of Long Term Trends in the Prison Population to 2005. Home Office Statistical Bulletin 2/98. London: Home Office.

## Estland

*Jaan Sootak, Anna Markina*<sup>1</sup>

### 1. Einleitung: Die Entwicklung der Gefängnisbelegung seit 1980

Seit der Wiederherstellung der Unabhängigkeit hat das estnische Strafrechtssystem verschiedene Stufen zur Demokratisierung durchlaufen. Bis 1991 waren die Strafvollzugseinrichtungen in Estland Teil des zentralisierten Systems, das dem Innenminister der UdSSR unterstellt war. Daher ist es nicht möglich, vor 1991 von einer spezifisch estnischen Entwicklung zu sprechen.

Im letzten Jahrzehnt der 1990er Jahre lag die Gefängnisbelegung weitgehend unverändert zwischen 4.200 und 4.800 Inhaftierten (jeweils mehr als 300 bis ca. 350 pro 100.000 der Wohnbevölkerung, s. u. *Tab. 1*). Die Gefangenenerate von inzwischen (Stand 1.1.2008) nur noch 259 pro 100.000 der Gesamtbevölkerung bleibt eine der höchsten in Europa. *Tab. 1* zeigt die Veränderungen der Gefängnisbelegung zwischen 1991 und 2008. Der kontinuierliche Anstieg der Gefangenenerate lässt sich teilweise auf den Rückgang der estnischen Bevölkerung zurückführen.

---

1 Anm. der Hrsg.: Der Beitrag gibt im Wesentlichen den Stand bis 2006 wieder, vereinzelt konnten neuere Entwicklungen (vor allem die Gesetzesänderungen von 2007, vgl. hierzu unten 4.2 und 4.4) berücksichtigt werden. Aktuelle Daten werden im zusammenfassenden Beitrag von *Düinkel u. a.* berücksichtigt.

**Tabelle 1: Gefängnisbelegung in Estland 1991-2008**

<b>Jahr</b>	<b>Verurteilte Gefangene</b>	<b>U-Gefangene</b>	<b>Gesamtbelegung in Gefängnissen</b>	<b>Rate pro 100.000 der Wohnbevölkerung</b>
<b>1991</b>	3.189	1.219	4.408	282
<b>1992</b>	3.226	1.552	4.778	312
<b>1993</b>	2.691	1.823	4.514	302
<b>1994</b>	2.553	1.965	4.518	309
<b>1995</b>	2.515	1.886	4.401	306
<b>1996</b>	2.878	1.350	4.228	301
<b>1997</b>	3.170	1.582	4.752	341
<b>1998</b>	3.019	1.323	4.342	315
<b>1999</b>	3.040	1.639	4.679	341
<b>2000</b>	3.262	1.541	4.803	351
<b>2001</b>	3.270	1.505	4.775	350
<b>2002</b>	3.059	1.293	4.352	321
<b>2003</b>	3.220	1.355	4.575	339
<b>2004</b>	3.469	1.096	4.565	339
<b>2005</b>	3.386	1.024	4.410	328
<b>2006</b>	3.265	1.045	4.310	321
<b>2007</b>	3.266	1.045	4.311	320
<b>2008</b>	2.540	916	3.456	259

Quelle: Estnisches Justizministerium (Stichtag 1.1. des Jahres); Estnisches Statistikamt.

2006 verbüßten 41 Jugendliche eine Strafe in estnischen Gefängnissen. Diese Zahl ist im Vergleich zu den Vorjahren zurückgegangen. Der Anteil weiblicher Inhaftierter liegt seit den frühen 1990er Jahren bis zum Beginn des neuen Jahrtausends konstant bei ca. vier Prozent.

Esten machten 2006 45% der Untersuchungsgefangenen aus. Der prozentuale Anteil der Esten an den Gefängnisinsassen ging seit Beginn der 1990er Jahre in den folgenden zehn Jahren kontinuierlich zurück. Obwohl Esten nur ein gutes

Drittel der verurteilten Gefangenen ausmachen, ist ihr Anteil an den Straftätern deutlich höher (61%).

Der möglicherweise ausschlaggebende Faktor ist der unterschiedliche Schweregrad der Straftaten. Untersuchungen zeigen, dass Ausländer häufiger Straftaten gegen die Person begehen, während sich Esten eher durch Eigentumsdelikte oder Verstöße gegen die öffentliche Ordnung strafbar machen (darunter am häufigsten Straßenverkehrsdelikte).<sup>2</sup> Trotzdem stellt dies keine zufriedenstellende Erklärung für die große ethnische Differenzierung in der Zusammensetzung der Gefangenen dar.

Einer von *Walmsley* durchgeführten Studie<sup>3</sup> zufolge lag 2001 die Auslastung der Haftplatzkapazität in estnischen Gefängnissen bei 98%. Allerdings beträgt der offiziell pro Inhaftiertem vorgesehene Raum lediglich 2,5 m<sup>2</sup>, verglichen mit 4 m<sup>2</sup>, die das Europäische Antifolterkomitee bzgl. Estlands für akzeptabel hält. Wenn die räumlichen Spezifikationen europäischen Standards angeglichen würden, betrüge die Überbelegung estnischer Gefängnisse mehr als 50%. In den letzten Jahren wurden verschiedene Schritte eingeleitet, um die Lebensbedingungen der Gefangenen zu verbessern. Das Zentralgefängnis sowie die Anstalten in *Maardu* und *Pärnu* wurden geschlossen. Ein neues Regionalgefängnis in *Tartu* wurde 2002 eröffnet. Die weiteren Maßnahmen, die darauf abzielen, die Zahl der Haftplätze zu erhöhen, die moderne Anforderungen erfüllen, sind unter anderem die Zusammenlegung der Anstalten *Ämari* und *Murru* 2007, die Eröffnung eines neuen Gefängnisses im Bezirk *Ida-Viru* und die Schließung des Gefängnisses *Viljandi* 2008. Ziel der Reform bis zum Jahr 2010 ist es, die Zahl der Gefängnisse auf vier zu reduzieren, von denen jedes für eine bestimmte Region zuständig ist (vgl. hierzu mit Stand 2006 *Tab. 2*).<sup>4</sup>

---

2 Vgl. *Saar u. a.* 2002.

3 Vgl. *Walmsley* 2003, S. 271. Die offizielle Belegung sank zum 1.1.2008 auf 91% ab, vgl. *International Centre for Prison Studies (ICPS)*, World Prison Brief Estonia, <http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>.

4 Vgl. *Justizministerium* 2006, S. 8.



**Tabelle 2: Estnische Strafanstalten**

<b>Name</b>	<b>Art des Vollzuges</b>	<b>Inhaftierte</b>
<b>Harku</b>	Geschlossen	Verurteilte weibliche Erwachsene und Jugendliche
<b>Murru</b>	Geschlossen	Verurteilte männliche Erwachsene
<b>Pärnu</b>	Geschlossen	Verurteilte männliche Erwachsene
<b>Tallinn</b>	Geschlossen	Erwachsene U-Gefangene; verurteilte männliche Erwachsene
<b>Tartu</b>	Geschlossen	Erwachsene und jugendliche U-Gefangene; Verurteilte männliche Erwachsene
<b>Viljandi</b>	Geschlossen	Verurteilte männliche Erwachsene
<b>Viru (Eröffnung 2008)</b>	Geschlossen, Offen	Erwachsene und jugendliche U-Gefangene; Verurteilte männliche Erwachsene

Quelle: Estnisches Justizministerium.

Eng mit der Überfüllung der Gefängnisse verbunden ist der hohe Verbreitungsgrad von Tuberkulose und sexuell übertragbaren Krankheiten unter den Inhaftierten. Über mehrere Jahre wurde die Ausbreitung von Tuberkulose als das schwerwiegendste Gesundheitsproblem angesehen. 2004 litten 49 Gefangene an Tuberkulose, in 41 Fällen davon erst kürzlich diagnostiziert. Für 2005 liegen die entsprechenden Zahlen bei 27 bzw. 24.<sup>5</sup>

Während Tuberkulose mittlerweile unter Kontrolle gebracht wurde, bedarf ein anderes Problem, namentlich die große Zahl von HIV-positiven Inhaftierten, besonderer Aufmerksamkeit. Der erste Fall von HIV wurde im zentralen Gefängnisnkrankenhaus im Mai 2000 ärztlich festgestellt. Von Oktober 2001 an wurden für alle Inhaftierten HIV-Tests ermöglicht. In Übereinstimmung mit Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation ist der HIV-Test in Gefängnissen freiwillig. Bis zum Jahresende 2001 wurden 2.087 Tests in estnischen Gefängnissen durchgeführt, von denen 485 oder 23% positiv ausfielen. Zum 1. September 2002 waren 542 HIV-positive Personen unter den Inhaftierten registriert, was 11% der Gesamtbelegung aller Gefängnisse entsprach. 46 von ihnen waren Frauen (das entspricht einem Drittel aller weiblichen Gefangenen).<sup>6</sup> 2002 wurden 1.874 HIV-Tests durchgeführt, von denen 328 positiv ausfielen. Infi-

5 Vgl. *Justizministerium* 2006, S. 38.

6 Vgl. *Saar u. a.* 2002, S. 160.

zierte Personen sind hauptsächlich Drogenabhängige.<sup>7</sup> Nach dem Jahrbuch 2006 lag die Zahl HIV-positiver Insassen 2004 bei 584 und 2005 bei 578. 19% aller HIV-positiven Patienten in Estland wurden in Gefängnissen diagnostiziert.<sup>8</sup>

Die ersten Daten zum Anteil der Drogenabhängigen an der Gefängnisbelegung stammen von 1998, als der Wert bei unter 8% lag. Bis 2001 stieg der Anteil auf ungefähr 23,5%, so dass also fast jeder vierte Inhaftierte ein Drogenabhängiger war.<sup>9</sup> Hierbei ist erwähnenswert, dass das Problem erkannt und Behandlungsprogramme initiiert wurden. Obwohl in den letzten Jahren spürbare Fortschritte gemacht wurden, um die Gesamtsituation im Gefängnisssystem zu verbessern, gilt es nach wie vor viele Probleme zu lösen.

## **2. Hintergründe und Erklärungsmuster im Überblick: Diskurse über Kriminalitätsentwicklung, Kriminalpolitik, Strafrechtsreformen und gerichtlicher Sanktionspraxis**

Die Entwicklungstendenzen der registrierten Kriminalität sind vor dem Hintergrund der Veränderungen der Gesetzgebung und der Straftatenerfassungspraxis zu analysieren. Kurz nach der Wiederherstellung der staatlichen Unabhängigkeit wurde 1992 eine modifizierte Version des früheren sowjetischen Strafgesetzbuchs eingeführt. Das sowjetische System der Kriminalitätserfassung wurde kritisiert und im Ergebnis wurden 1993 neue polizeiliche Erfassungsstandards eingeführt, die bis 2001 nicht verändert wurden. Zu neuerlichen Veränderungen kam es 2002, als das neue Strafgesetzbuch am 1. September in Kraft trat. Das neue vereinheitlichte Strafgesetz kombiniert das frühere Strafrecht und das Verwaltungsstrafrecht. Im Ergebnis wurde die Unterscheidung zwischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten aufgegeben. Zahlreiche neue Straftaten wurden im Gesetz berücksichtigt, ebenso wie neue Straforten. Dementsprechend sind die Deliktstypen der offiziellen Statistiken aus dem Zeitraum vor 2002 nicht den neuen vergleichbar, und das sogar, wenn die Bezeichnung gleich geblieben ist. Bedauerlicherweise wurde das Thema der Vergleichbarkeit der Statistiken im Zusammenhang mit der Einführung des neuen Strafgesetzes nicht ausreichend berücksichtigt.<sup>10</sup>

Die wiederholten Polizeireformen haben wahrscheinlich die Arbeit der Polizei und die Erfassung von Straftaten beeinflusst. Zwischen 1991 und 1997 hatte die estnische Polizei sieben verschiedene nationale Kommissare und auch verschiedene Leitungsgruppen und Vorgaben für die polizeiliche Tätigkeit. 1991

---

7 Vgl. *Justizministerium* 2003.

8 Vgl. *Justizministerium* 2006, S. 38.

9 Vgl. *Saar u. a.* 2002, S. 159.

10 Vgl. *Saar* 2004.

wurde eine unabhängige Ermittlungsbehörde gegründet, die 1993 den Namen „Zentrale Ermittlungsbehörde“ („*Central Investigation Bureau*“) erhielt und der Polizeibehörde („*Police Board*“) untergeordnet wurde. Nach einer kurzen Phase der Stabilisierung wurde 2003 eine neue, großangelegte Polizeireform umgesetzt, die die Zahl der Polizeipräfektoren von 15 auf vier reduzierte. All diese Veränderungen spiegeln sich in den erheblichen Schwankungen des registrierten Kriminalitätsaufkommens in dieser Zeitspanne wider.

Viktimisierungsumfragen zufolge lag der Anteil der polizeilich angezeigten Straftaten zwischen 1993 und 2004 konstant bei 35-37%. Nichtsdestotrotz haben sich die Beweggründe für die Nichtanzeige von Kriminalität verändert. Während die Antwort „die Polizei wird nichts unternehmen“ 2004 immer noch der am häufigsten genannte Grund war, so ist doch der Anteil jener, die skeptisch hinsichtlich der Fähigkeiten der Polizei und ihrer Bereitschaft zur Verbrechensbekämpfung sind, zwischen 2000 und 2004 immerhin von 45% auf 34% gesunken.<sup>11</sup>

Bei der Betrachtung der Dynamik krimineller in Estland polizeilich erfasster Aktivitäten lassen sich zwei Phasen unterscheiden. Die Phase ab der Wiederherstellung der Unabhängigkeit bis zum Jahr 2001 ist von einem beständig ansteigenden Kriminalitätsniveau geprägt, besonders in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre. Diese Zunahme endete 2001 und die Zahl der Straftaten stabilisierte sich zwischen 2002 und 2005, nachdem ein Level von 53.000 erfassten Delikten pro Jahr erreicht wurde. 2006 fiel dieser Wert auf 48.317 polizeilich erfasste Straftaten. Allerdings gilt es zu berücksichtigen, dass solch ein drastischer Wandel in der Anzahl der erfassten Straftaten bis zu einem bestimmten Grad dem Umstand geschuldet ist, dass das am 1. September 2002 in Kraft getretene neue Strafbuch erheblich vom vorherigen Strafbuch abweicht. Des Weiteren darf nicht übersehen werden, dass es bei den erfassten Straftaten unmöglich ist, die Statistiken zu einzelnen Delikten mit denjenigen vor 2002 zu vergleichen. Daher greift dieser Abschnitt des Beitrages nur auf die Polizeistatistiken für den Zeitraum 2003-2006 zurück.

Die Zahl der gegen die Person gerichteten Straftaten (insbesondere Morde) wird als wichtiger Indikator für die Verbrechensanalyse angesehen. Die juristische Definition von Mord blieb im neuen Strafbuch im Grunde genommen die gleiche. In Estland nahm die Anzahl begangener Morde zwischen 2002 und 2006 ab. Die Polizei erfasste 2006 insgesamt 91 Morde – womit die Zahl zum ersten Mal seit der Wiedererlangung der Unabhängigkeit bei weniger als 100 lag. Die letzten Jahre wiesen auch einen Abwärtstrend bei den schweren Körperverletzungen auf – 110 Fälle wurden 2006 erfasst. Ähnliche Entwicklungstendenzen lassen sich bei erfassten schweren Straftaten gegen die Person aus den Ergebnissen von Opferbefragungen ablesen, denen zufolge drei Prozent der Befragten Opfer solcher Delikte wurden (verglichen mit sechs Prozent 1999).

---

11 Vgl. Saar 2004.

Neben den zuvor genannten Verbrechen umfasst die Kategorie der Straftaten gegen die Person auch Verursachung von oder Bedrohung mit leichter Körperverletzung, Vergewaltigung usw. Diese Kategorie weist eine ansteigende Tendenz auf: 2006 nahm die Zahl der Straftaten gegen die Person um ungefähr das Dreißigfache im Vergleich zu den entsprechenden Zahlen für 2003 zu. Jedoch stellen diese Zahlen nicht notwendigerweise eine Verschlechterung der Situation dar – vielmehr liegen die Ursachen dieser Veränderung in einem Wandel der Gesetzgebung. Erwähnt sei hierbei insbesondere, dass nach der am 1. Juli 2004 in Kraft getretenen Strafprozessordnung die Polizei verpflichtet ist, auch in Fällen zu ermitteln, in denen es keine entsprechende Anzeige des Opfers gibt.<sup>12</sup> Dies führte zu dem drastischen Anstieg der Anzahl erfasster Straftaten gegen die Person.

Das am weitesten verbreitete Delikt sind Straftaten gegen das Eigentum, welche 63% aller erfassten Straftaten im Jahr 2006 ausmachten. Auch diese Kategorie zeigt eine positive Entwicklung angesichts eines Rückgangs der Fallzahlen bei Diebstahlsdelikten. Es gab einen bedeutenden Rückgang bei der Zahl der Wohnungseinbruchsdiebstähle: von 6.495 im Jahr 2003 auf 3.928 2006.

Viktimisierungsbefragungen untermauern die Information, dass der Opferanteil in den meisten Fällen strafbarer Handlungen gegen das Eigentum zurückgegangen ist. Allerdings gab es von 1999 bis 2003 einen leichten Anstieg bei den Opferzahlen von anderen als Wohnungseinbruchsdiebstählen. Letztere sind auch ausweislich der Opferbefragungen stark zurückgegangen. Nach den Ergebnissen der Viktimisierungsstudien ist der Anteil von Befragten, die Opfer eines Verbrechens wurden, von 34% 1999 auf 32% 2003 zurückgegangen.<sup>13</sup>

Um die möglichen Veränderungen im Kriminalitätsniveau zwischen 1992 und 2003 erfassen zu können, wurden elf Deliktsarten erfasst. In Bezug auf die pro 100 Personen begangenen vergleichbaren Deliktsarten wurden in Estland 72 Straftaten 1992, 65 im Jahr 1994, 79 Delikte 1999 und 64 im Jahr 2003 berichtet.<sup>14</sup>

### **3. Gesellschaftliche Strukturdaten**

#### **3.1 Basisdaten zur demographischen Entwicklung**

Nach den Daten des Estnischen Statistikamtes lebten am 1. Januar 2007 1.342.409 Menschen in Estland. Seit 1991 geht die Bevölkerungszahl zurück (vgl. hierzu *Abb. 1*). Die Ergebnisse der letzten Volkszählung von 2000 belegen, dass die Einwohnerzahl um 215.985 Personen oder 13,7% im Vergleich zu 1989 gesunken ist. Dafür gibt es zweierlei Gründe. Erstens ist die Bevölkerung durch den

---

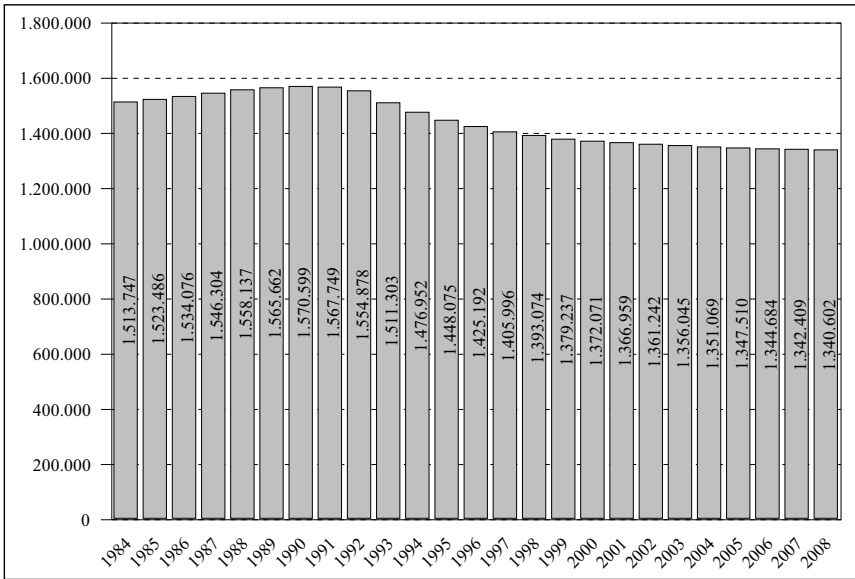
12 Vgl. *Liiv* 2007, S. 15.

13 Vgl. *Saar* 2004.

14 Vgl. *Saar* 2004.

Wegzug eines großen Teils der russischen Bürger aus Estland nach der Wiederherstellung der Unabhängigkeit zurückgegangen. Dieser Prozess begann 1991 und setzte sich bis zum vollständigen Truppenabzug der Sowjets 1994 fort. Die Familienmitglieder verließen das Land zusammen mit den Militärs. Zweitens hat Estland eine der weltweit niedrigsten Geburtenraten. Seit 1991 ist die natürliche Zuwachsrate der Bevölkerung negativ. Das schlechteste Jahr war 1994, als die Todesfälle die Geburten um 8.036 überstiegen. Obwohl die Zahl der Geburten langsam steigt, ist die natürliche Zuwachsrate nach wie vor negativ (-2.439 im Jahr 2006).

**Abbildung 1: Estnische Bevölkerung 1980 – 1. Januar 2008**



Im Ergebnis des negativen natürlichen Zuwachses altert die estnische Bevölkerung. 2007 lag der Bevölkerungsanteil der unter 15-jährigen bei 16,2%. Der Anteil der über 65-jährigen betrug 15,2%. 2006 lag die durchschnittliche Lebenserwartung in Estland bei 73 Jahren. Für Männer liegt sie bei knapp über 67 Jahren, für Frauen bei über 78 Jahren. Der Großteil der estnischen Bevölkerung lebt in Städten (65%). Die größte Stadt ist *Tallinn*, wo 400.000 Menschen oder knapp ein Drittel der Landesbevölkerung leben.

Esten machen nach der Volkszählung im Jahr 2000 68% der Bevölkerung aus. Die zweitgrößte ethnische Gruppe sind Russen mit 26% der in Estland lebenden Menschen. Die verbleibenden sechs Prozent entstammen verschiedenen Nationalitäten, darunter Ukrainer, Weißrussen oder Finnen. Der Anteil der Esten

ist seit 1989 von 61% auf die bereits erwähnten 68% im Jahr 2000 angestiegen. Der hohe Anteil von Russen an der Bevölkerung ist Ergebnis mehrerer Immigrationswellen aus verschiedenen Teilen der Sowjetunion während der 1950er Jahre unter dem Sowjetregime.<sup>15</sup>

### **3.2 Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Arbeitsbedingungen: Arbeitskraftpotenzial, Beschäftigungsquoten, Arbeitslosigkeit usw.**

Der Wechsel von der sowjetischen Planwirtschaft zur demokratischen Marktwirtschaft zu Beginn der 1990er Jahre brachte Veränderungen in Ausmaß und Struktur der Beschäftigung mit sich. Während der Sowjetzeiten war die Beschäftigungsrate sehr hoch. 1989 beispielsweise lag die Beschäftigungsquote trotz der Krisensituation, in der sich die Planwirtschaft zu diesem Zeitpunkt befand, in der relevanten Altersgruppe der 15- bis 74-Jährigen bei 74%. Zu diesem Zeitpunkt war die Beschäftigung sowohl für Männer (80%) als auch für Frauen (68%) hoch. Die Daten der estnischen Arbeitslosenstatistik verdeutlichen, dass die Arbeitslosenquote insgesamt und diejenige junger Menschen im Alter von 15-24 Jahren im Zeitraum 1993-2000 stark anstieg, danach aber deutlich zurückgegangen ist. Die Arbeitslosigkeit junger Menschen begann sich insbesondere seit 1997 auszuweiten und erreichte einen Höhepunkt von 23,8% im Jahr 2000, was einer nahezu doppelt so hohen Arbeitslosenrate im Vergleich zur arbeitsfähigen Gesamtbevölkerung entspricht (vgl. *Tab. 3*).<sup>16</sup> In den letzten Jahren ist die estnische Wirtschaft stark gewachsen. 2006 ist die gesamte Arbeitslosenrate der aktiven Bevölkerung bis auf 5,9% und für die Altersgruppe der 15- bis 24-Jährigen auf zwölf Prozent zurückgegangen. Den Werten des Estnischen Statistikamtes zufolge lag die Beschäftigungsquote in der Altersgruppe der 15- bis 74-Jährigen bei Männern bei 66% und bei Frauen bei 58%.

---

15 Im Kontrast hierzu lag der Anteil der Esten an der Gesamtbevölkerung z. B. im Jahr 1934 bei 88%.

16 Vgl. *United Nations Development Programme* 2003, S. 58 f.

**Tabelle 3: Arbeitslosenquote 1989-2006 (in %)**

	Bevölkerung im Alter 15-74			Junge Menschen im Alter 15-24		
	Insgesamt	Männer	Frauen	Insgesamt	Männer	Frauen
<b>1993</b>	6,6	6,5	6,6	11,2	9,8	13,1
<b>1994</b>	7,6	7,3	7,9	11,7	11,5	11,9
<b>1995</b>	9,7	10,5	8,9	14,4	13,0	16,3
<b>1996</b>	9,9	10,6	9,2	16,1	15,7	16,6
<b>1997</b>	9,6	10,1	9,2	14,5	16,0	12,4
<b>1998</b>	9,8	10,8	8,8	15,8	17,0	14,2
<b>1999</b>	12,2	13,4	10,9	19,7	20,6	18,5
<b>2000</b>	13,6	14,5	12,6	23,8	23,9	23,7
<b>2001</b>	12,6	12,9	12,2	22,2	19,3	26,4
<b>2003</b>	10,0	10,2	9,9	20,6	16,9	26,0
<b>2004</b>	9,7	10,4	8,9	21,7	21,2	22,4
<b>2005</b>	7,9	8,8	7,1	15,9	16,6	14,9
<b>2006</b>	5,9	6,2	5,6	12,0	10,0	14,7

Quelle: Estnisches Statistikamt.

### 3.3 Entwicklung sozialstaatlicher Transferleistungen

Das Ergebnis der Haushaltserhebung 2006 zeigt, dass die geschätzte Gesamtzahl estnischer Haushalte bei 570.000 liegt. Der durchschnittliche Haushalt in Estland besteht aus 2,3 Mitgliedern. Kinder gab es in 26% aller Haushalte.

2004 lebten 14,2% aller Haushalte und 25,3% solcher mit Kindern unter der absoluten Armutsgrenze. Im Zeitraum 2000-2004 hat der Anteil der Haushalte abgenommen, die unterhalb der absoluten Armutsgrenze leben, während der Anteil jener, die in relativer Armut lebten, mehr oder weniger gleich geblieben ist.<sup>17</sup> Estland gehört zu den europäischen Staaten mit relativ weit verbreiteter Armut. Der höchste Anteil einkommensarmer Haushalte betrifft alleinerziehende Eltern.

17 Vgl. Tiit 2006.

Die Autoren des Hintergrundpapiers zum *UNICEF Social Monitor 2002* bemerken, dass „die Mehrzahl der Haushalte mit Kindern und arbeitslosen Erwachsenen in extremer Armut leben. In vielen Fällen ist die Arbeitslosigkeit zu einem Dauerzustand in diesen Haushalten geworden, was zur Reproduktion von Armut führt. Allerdings wäre es falsch anzunehmen, dass nur alleinerziehende oder arbeitslose Haushalte von extremer Armut betroffen sind. Im Jahr 2000 gab es extreme Armut in 7.000 Haushalten mit Kindern und zwei arbeitenden Erwachsenen, in 10.000 Haushalten mit Kindern und nur einem von zwei Erwachsenen, der arbeitete, 5.000 alleinerziehende Haushalte, in dem der Erwachsene Arbeit hatte, und über 5.000 Haushalte mit Kindern und zwei arbeitslosen Erwachsenen.“<sup>18</sup>

Der Wandel von der sozialistischen zur Marktwirtschaft hat eine wachsende Ungleichheit in den 1990er Jahren mit sich gebracht. Während die Ungleichheit in einigen Ländern des früheren sozialistischen Lagers nur moderat gewachsen ist, hat sie in Estland deutlich zugenommen. Der zur Bestimmung von Einkommens- und Vermögensungleichverteilungen innerhalb eines Landes anwendbare Ginikoeffizient ist für Estland von 27,7 im Jahr 1989 auf 39,6 1994/95 angestiegen.<sup>19</sup>

### 3.4 Weitere Indikatoren der Lebensqualität

Bildung ist ein Mittel zur Verbesserung des sozialen Zusammenhalts und der Integration. Die Daten zeigen, dass 2005 unter den über 16-jährigen mit höherer Schulbildung bzw. Hochschulbildung der Anteil unterhalb der Armutsgrenze Lebender 10,3% betrug, während dieser Anteil unter denjenigen mit lediglich einem 10-Klassen-Abschluss bei 26,8% lag.<sup>20</sup>

Unter allen Kindern und Jugendlichen zwischen sechs und 23 Jahren waren 2002 87,8% in irgendeiner Form von Bildungseinrichtung registriert. Dieser Anteil war während der letzten Jahre stabil, lag allerdings über den Werten Mitte der 1990er Jahre (z. B. lag der vergleichbare Wert 1995 bei 74,2%).

Während es keine erwähnenswerten Veränderungen bei der allgemeinen Schulbildung und der Berufsausbildung gibt, steigt die Rate der Menschen kontinuierlich an, die ihre Ausbildung auf universitärem Niveau fortsetzen. Der Zuwachs ist bemerkenswert: Von 165 Studenten pro 100.000 der Gesamtbevölkerung 1990 auf 512 im Jahr 2006.

Der zwischen 1990 und 2002 alle zwei Jahre durchgeführten Studie „Gesundheitliches Verhalten der estnischen Erwachsenenbevölkerung“ zufolge verbessert sich die Einschätzung des gesundheitsbezogenen Allgemeinzustands

---

18 *Kask/Kögel/Tuvikene 2002.*

19 *Vgl. United Nations Development Programme 2003, S. 53 f.*

20 *Vgl. Rummo 2007.*



kontinuierlich. 2002 lag der Anteil der Befragten, die ihren Gesundheitszustand als gut bzw. überwiegend gut einstufen bei 40%, was der höchste Wert im ganzen Zeitraum der Studien war.<sup>21</sup> Die erwähnte Studie vermerkt auch positive Veränderungen bei Essgewohnheiten, einen Rückgang beim Rauchen seit 1996 und einen leichten Rückgang beim Alkoholkonsum.

Zusätzlich zu dieser Forschung wurde eine europäische Studie zum Alkohol- und Drogenkonsum von Schülern (ESPAD) von 1995 bis 2007 in Estland durchgeführt. Die Ergebnisse zeigten, dass der Anteil Jugendlicher, der illegale Drogen probiert hat, von 7% 1995 auf 15% 1999 und weiter auf 24% 2003 anstieg.<sup>22</sup>

### **3.5 Sicherheitsempfinden, Stress und Angst hinsichtlich verschiedener Lebensbereiche und Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen der Strafverfolgung**

In den letzten zwei Jahrzehnten hat Estland wie viele andere postsowjetische Länder zwei eng miteinander verbundene Prozesse gleichzeitig durchgemacht: Ökonomischen und politischen Übergang auf der einen und Globalisierung auf der anderen Seite. Beide Prozesse haben zu Verunsicherungen in der Bevölkerung beigetragen. *Maria Loś* bemerkt, dass „radikale Systemveränderungen von der Kommandowirtschaft hin zum Markt und vom Ein-Parteien-Staat zum formell demokratischen Staat“ ambivalente Wahrnehmungen von Gefährdungen wie auch Sicherheit zur Folge hatten.<sup>23</sup> Hinsichtlich des Niveaus der Angst vor Kriminalität ist zu erwähnen, dass dem International Crime Victimization Survey (ICVS) aus dem Jahr 2004 zufolge 32% der Esten Angst vor Verbrechen hatten. Das Ausmaß der Besorgnis hat verglichen mit früheren Studien in gewisser Weise sogar abgenommen (49% der Bevölkerung waren 1993 besorgt, 43% 1995 und 41% 2000), obwohl es im Vergleich zu den meisten westeuropäischen Ländern immer noch deutlich höher ist.<sup>24</sup> In Finnland beispielsweise fürchteten laut ICVS 18% der Bevölkerung viktimisiert zu werden, und in Schweden war der Anteil mit 15% sogar noch geringer.<sup>25</sup> Obwohl Transformationsländer wie Estland einen Anstieg der Kriminalitätsrate erlebten, kann dieser nur teilweise das hohe Niveau der Verbrechenangst erklären.

---

21 Vgl. *Kasmel/Lipand/Markina* 2003.

22 Vgl. *Allaste* 2004, S. 22.

23 Vgl. *Loś* 2002, S. 169.

24 Vgl. *Saar u. a.* 2002.

25 Vgl. *van Kesteren/Mayhew/Nieuwebeerta* 2000.

Die Verletzlichkeit und die große Besorgnis hinsichtlich Kriminalität in der Bevölkerung kann auch über die Risikowahrnehmung, Opfer einer Straftat zu werden, erfasst werden. Nach den ICVS-Daten von 2004 schätzten es 30% der Esten als ziemlich wahrscheinlich ein, dass in ihre Wohnung innerhalb der nächsten zwölf Monate eingebrochen würde. Der entsprechende Wert für 1993 lag bei 34%, für 1995 bei 28% und für 2000 bei 44%. Die Zahl registrierter Einbrüche geht in eine andere Richtung. Die Anzahl der Einbrüche hat in den letzten Jahren deutlich abgenommen (vgl. oben 2.). Da die Menschen sich unsicherer fühlen, machen sie verstärkten Gebrauch von Maßnahmen zur Objektsicherung. So erhöhte sich die Verbreitung von Sicherheitsschlössern von zehn Prozent 1993 auf 40% 2000.<sup>26</sup>

2005 genoss unter den staatlichen Institutionen in Estland der Grenzschutz das größte Vertrauen (81% der Bevölkerung vertrauten dieser Einrichtung), gefolgt vom Präsidenten (80%) und der Bank von Estland (79%). Nur 21% der Bevölkerung vertrauten den politischen Parteien, 33% den Medien und 52% dem Parlament. Das Vertrauen in die Polizei war mit 66% relativ groß.<sup>27</sup>

Durch die ICVS-Daten bestätigt sich auch eine Verbesserung der Einstellung zur Professionalität der Polizei. Während 1993 die polizeiliche Professionalität von 17% der Befragten mit „angemessen genug“ gewertet wurde, hat sich der Anteil bis 2000 auf 51%, bis 2004 sogar auf 62% erhöht. Die Meinung hinsichtlich der Fähigkeit der Polizei, im entsprechenden Einzugsgebiet die Kriminalität unter Kontrolle zu halten, hat sich ebenfalls verbessert, wird allerdings von der Mehrheit der Befragten nach wie vor als inadäquat gesehen.

### 3.6 Soziale Umwelt und Indikatoren sozialer Integration

In den 1990er Jahren ereigneten sich verschiedene Veränderungen in der Struktur estnischer Familien. Dazu gehören das Aufschieben von Eheschließung und Familienplanung, ein Rückgang bei den Eheschließungen und eine Zunahme der eheähnlichen Gemeinschaften, ein Rückgang der Geburtenrate, eine Zunahme der Zahl der kinderlosen Haushalte, eine hohe Scheidungsrate und ein zunehmender Anteil von Haushalten mit alleinerziehenden Eltern.<sup>28</sup>

Am Ende der 1990er Jahre war der dominierende Familientypus in Estland das Paar (verheiratet oder in eheähnlicher Gemeinschaft lebend) mit Kindern. Sie machten 45% aller Familien aus. Die zweithäufigste Kategorie war das kinderlose Paar (22%), 11% waren Alleinlebende und 8% alleinerziehende Eltern.<sup>29</sup>

---

26 Vgl. Saar u. a. 2002, S. 127 f.

27 Vgl. Kivirähk 2005.

28 Vgl. *United Nations Development Programme* 2000, S. 42 f.

29 Vgl. *United Nations Development Programme* 2000, S. 42 f.

### 3.7 Soziale und politische Partizipation

Bei der Parlamentswahl 2007 gaben 62% aller Wahlberechtigten ihre Stimme ab. Bei der Wahl von 2003 lag die Wahlbeteiligung mit 58% um einiges niedriger.<sup>30</sup> Die Hauptgründe dafür, dass die Menschen nicht zur Wahl gehen (ausgehend von öffentlichen Umfragen), sind: Der Glaube, dass das eigene Votum keinen Unterschied mache (20%), und mangelndes Vertrauen in das Parlament (10%). Zudem findet mehr als die Hälfte der estnischen Bevölkerung das Wahlsystem zum Parlament ungerecht, während nur 29% es als gerecht empfinden.<sup>31</sup>

Wenn zu ihrer Meinung zum Entwicklungsstand der Demokratie in Estland befragt, geben drei Prozent an, sie seien absolut zufrieden; 37% sind eher zufrieden; 36% sind eher unzufrieden und neun Prozent sind absolut unzufrieden mit der Art und Weise, wie die Demokratie in Estland funktioniert.<sup>32</sup> Ältere Menschen sind zufriedener als junge, Esten sind eher zufrieden als Russen.

Der Anteil der Menschen, der meint über die Arbeit des Parlaments gut informiert zu sein, liegt bei 38%. Für russische Muttersprachler war der Wert mit 31% sogar noch niedriger. Am ehesten fühlten sich die Menschen über die Arbeit der Kommunalverwaltung (45%) und am wenigsten über die Arbeit der parlamentarischen Kommissionen informiert (9,5%).

Es sollte außerdem erwähnt werden, dass die abnehmende politische Partizipation der estnischen Bevölkerung umso bemerkenswerter ist, wenn man sie mit der politischen Aktivität der Esten Ende der 1980er und zu Beginn der 1990er Jahre vergleicht. Zu jener Zeit wurden Politik und die neue Nationalstaatlichkeit romantisiert. Die Jahre nach der Unabhängigkeit waren von der Ausbreitung verschiedenster sozialer Probleme geprägt. Die Apathie und Enttäuschung drückt sich sehr gut in dem zweifelnden Ausspruch aus, der sprichwörtlich wurde: „Ist dies das Estland, wie wir es wollten?“

## 4. Aktuelle strafrechtliche Rahmenbedingungen

### 4.1 Strafrahmen allgemein und für ausgewählte Delikte

Das estnische StGB<sup>33</sup> von 2001 enthält zwei Arten von Straftaten – Verbrechen und „Ordnungswidrigkeiten“ (§ 3 StGB) – und dementsprechend gibt es auch zwei Hauptarten der Geldstrafe (Geldstrafe für Verbrechen, § 44; Geldbuße für

30 Vgl. *Estnischer Nationaler Wahlausschuss*. Online zugänglich unter: [http://www.vvk.ee/r07/tulemus/eesti\\_tulemus.html](http://www.vvk.ee/r07/tulemus/eesti_tulemus.html) (letzter Zugriff 18.04.2008).

31 *Taru/Toomla* 2002.

32 *United Nations Development Programme* 2003, S. 17.

33 Näheres zur Strafrechtsreform: *Sootak/Pikamäe* 2002, S. 127 ff.

Ordnungswidrigkeiten, § 47) und zwei Arten der Freiheitsstrafe (Gefängnisstrafe für Verbrechen, § 45; Arrest für Ordnungswidrigkeiten, § 48). Arrest kann für bis zu 30 Tage, die Gefängnisstrafe für 30 Tage bis 20 Jahre oder lebenslang verhängt werden. Eine Aussetzung des Strafrests bei lebenslanger Haftstrafe ist frühestens nach der Verbüßung von 30 Jahren möglich. Im Jahr 2007 verbüßten in Estland 33 Personen lebenslange Gefängnisstrafen.

Die durch die Tatbestände des Besonderen Teils des StGB gesetzten Strafrahmen werden durch die Bestimmungen des Allgemeinen Teils teilweise eingeschränkt. So liegt das Höchstmaß der Gefängnisstrafe für Minderjährige bei zehn Jahren (§ 45 II). Bei den gesetzlich vorgesehenen Milderungsgründen (z. B. Beihilfe, Versuch usw.) wird die Strafe regelmäßig zwei Drittel des im entsprechenden Paragraphen vorgesehenen Höchstmaßes der Strafe nicht übersteigen (§ 60). In Ausnahmefällen kann das Gericht zu einer Strafe unterhalb des im Besonderen Teil vorgesehenen Mindestmaßes verurteilen (§ 61), aber keine andere Strafart (z. B. Geldstrafe statt Haftstrafe) verhängen, wenn diese Alternative im entsprechenden Paragraphen als Sanktionsoption fehlt.

Der Allgemeine Teil des StGB enthält keine Strafschärfungsgründe, nichtsdestotrotz gibt es solche jedoch im Besonderen Teil. So enthalten viele Tatbestände unter anderem regelmäßig zwei Qualifikationsmerkmale: Tatbegehung in einer Gruppe (Mittäterschaft) und wiederholte Tatbegehung. So beträgt beispielsweise die Strafandrohung beim einfachen Diebstahl (§ 199 I) Geldstrafe oder Gefängnisstrafe bis zu drei Jahre, bei den Qualifikationen Geldstrafe oder Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahre (§ 199 II) und beim Diebstahl durch eine kriminelle Vereinigung Gefängnisstrafe bis zu zehn Jahre (§ 199 III).<sup>34</sup>

## 4.2 Entwicklung der Verurteilungspraxis nach ausgewählten Delikten

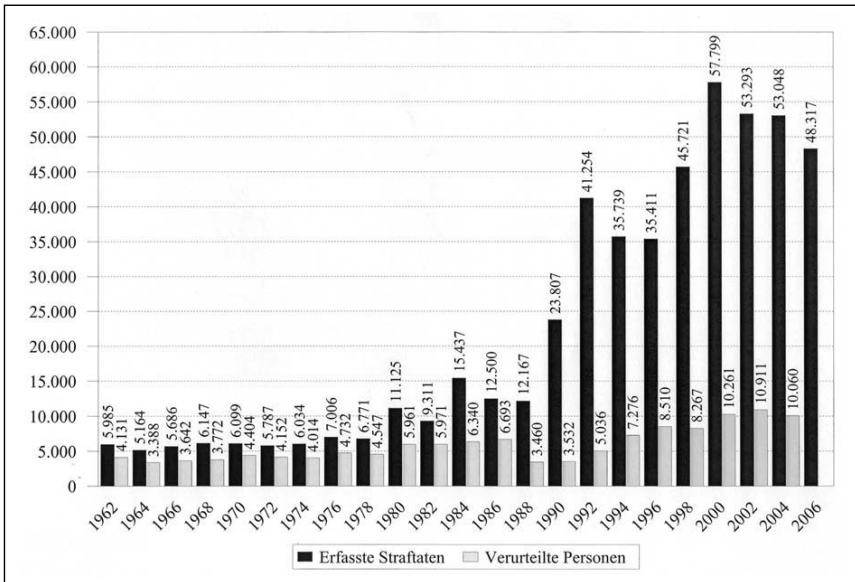
Die *Abb. 2* zeigt das allgemeine Kriminalitätsaufkommen und die Zahl der Verurteilungen in den Jahren 1962-2006.<sup>35</sup> Die beiden Indikatoren weisen einen leichten Anstieg ab der zweiten Hälfte der 1980er Jahre auf, seit Anfang der 1990er Jahre kam es zu einem drastischen Anstieg der registrierten Straftaten, die sich mehr als verdreifacht haben, während die Verurteilenzahlen weniger stark zunahmen. Seit dem Jahr 2000 sind die Verurteilenzahlen stabil, die registrierten Straftaten rückläufig.

---

34 Absatz 2 und 3 in der Fassung der Gesetzesänderung vom 24.01.2007 (Staatsanzeiger I 2007, 13, 69). Vgl. auch 4.2 und 5.1 sowie *Tab. 2* und 3.

35 Die empirischen Angaben stammen aus den folgenden Quellen: *Ginter/Laos/Sootak* 2002; *Saar u. a.* 2002.

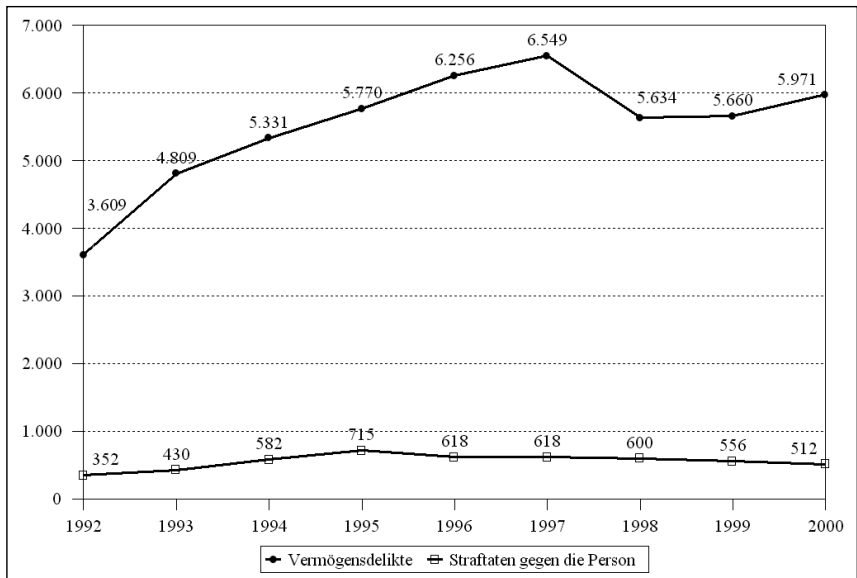
**Abbildung 2: Kriminalität und Verurteilungen in den Jahren 1962-2006**



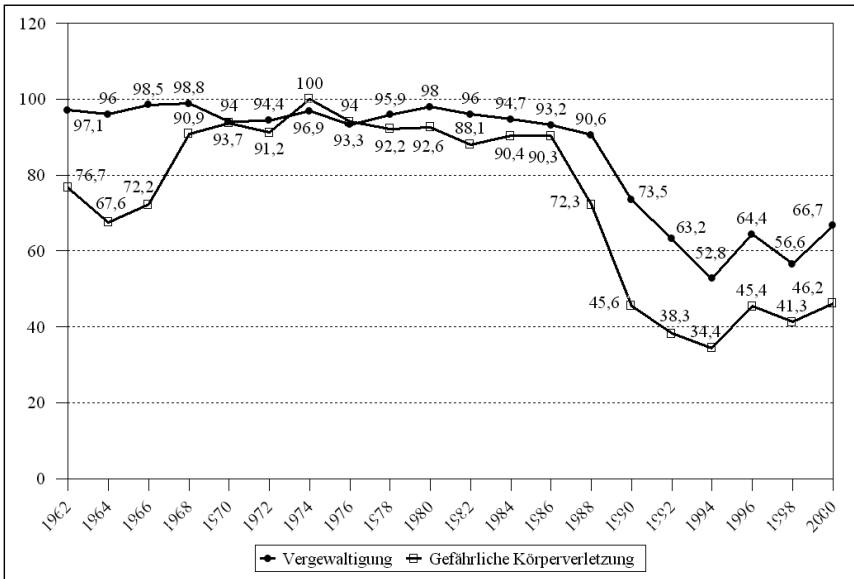
Die Anzahl der Delikte gegen die Person sank in der 2. Hälfte der 1990er Jahren beständig und lag im Jahr 2001 bei 78 pro 100.000 Einwohner (im Jahr 1993 bei 101). Das Niveau der Eigentumsdelikte erreichte im Jahr 2001 einen Wert von 3.310 pro 100.000 Einwohner (2.105 im Jahr 1993), vgl. auch oben 2.

Abb. 3 zeigt die Verurteilungspraxis bei Delikten gegen die Person und bei Eigentums- bzw. Vermögensdelikten zwischen 1992 und 2000 auf. Während das Niveau der Erstgenannten beständig sinkt, steigt die Anzahl der wegen Vermögensdelikten Verurteilten kontinuierlich an. Die allgemeine Entwicklungstendenz zeigt eine ständige und erhebliche Steigerung der Verurteiltenzahlen wegen Vermögensdelikten, wenngleich es zwischen 1997 und 1998 zu einer kurzzeitigen Abnahme kam. Insgesamt machen die Vermögensdelikte anteilig ca. 80% der registrierten Gesamtkriminalität aus.

**Abbildung 3: Wegen Vermögensdelikten und Straftaten gegen die Person Verurteilte (abs.), 1992-2000**



**Abbildung 4: Anteile der Freiheitsstrafe bei schwerer Körperverletzung und Vergewaltigung (in %), 1962-2000**



Die absolute Zahl der wegen Verkehrsdelikten Verurteilten ist während der 1990er Jahre um mehr als das effache gestiegen. Sie entwickelte sich von 110 Urteilen 1988 über 492 Urteile 1999 bis auf 1.300 im Jahr 2000. Entsprechende Steigerungsraten lassen sich pro 100.000 der Wohnbevölkerung feststellen: Von 29 im Jahr 1993 auf 134 im Jahr 2001.

Die Verurteilungspraxis bei Totschlag (der Strafrahmen des § 100 des damaligen StGB reichte von fünf bis zwölf Jahren) zeigt, dass ungefähr 20% der Strafen zu den relativ hohen gehören (mehr als acht Jahre), während die mildesten Strafen (bis zu fünf Jahre) vier bis neun Prozent ausmachen. Die übrigen verhängten Strafen fallen in den Bereich von fünf bis acht Jahren. Bei Verurteilungen wegen Mordes (§ 101 StGB in der alten Fassung: Strafrahmen von acht bis fünfzehn Jahren, seit 1997 auch lebenslange Freiheitsstrafe, vgl. auch unten 5.1) machen die höchsten Strafen (von mindestens zehn Jahren) einen Anteil von ca. 30% aus.

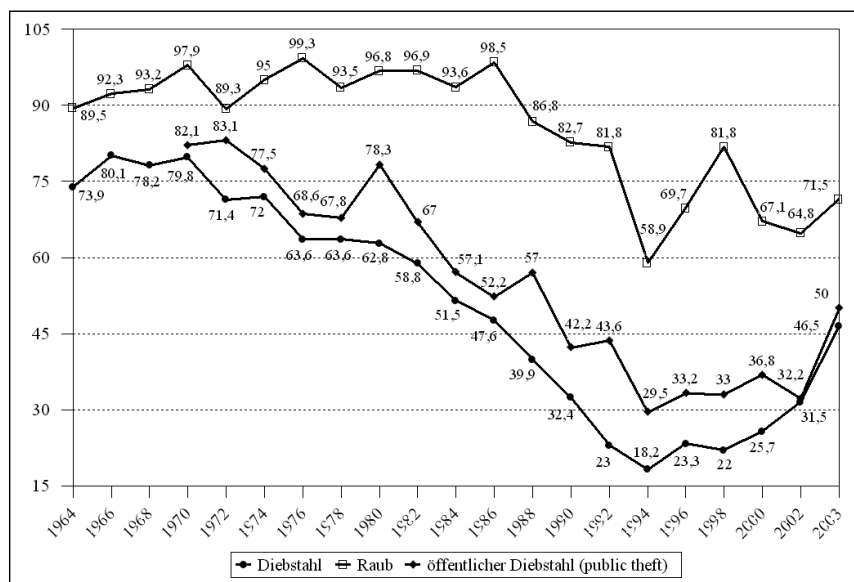
Bis zum Jahr 1986 bildete die unbedingte Freiheitsstrafe wegen schwerer Körperverletzung stabil über 90% der wegen dieses Delikts verhängten Strafen (mit Ausnahme der Jahre 1977 und 1982). Seit 1987 ging der Anteil der Freiheitsstrafe zurück und liegt heutzutage bei ca. 40-50% (vgl. Abb. 4).

Die Entwicklung bei der Bestrafung von Vergewaltigungen war bis zum Jahr 1987 stabil, Freiheitsstrafen machten einen durchschnittlichen Anteil von

mehr als 90% aller Urteile wegen Vergewaltigung aus. Nach dem Rückgang (analog zu dem bei Körperverletzungen) ab 1987 liegt der Anteil von Freiheitsstrafen zwischen 53% und 67%. Es ist nicht auszuschließen, dass der Wandel in der Sanktionspraxis bei der Vergewaltigung auch durch den Rückgang dieses Delikts beeinflusst ist: Die Rate ging von 7 pro 100.000 Einwohner auf 4 im Jahr 2007 zurück (die entsprechenden Werte für Körperverletzungen sind stabiler – von 15 auf 12).

Abb. 5 zeigt die Urteilspraxis der Gerichte bei den Diebstahlsarten und Raub. Hierbei sank der Anteil der Freiheitsstrafe beständig (von mehr als 70% auf 20-35%, 2003 allerdings wieder 40-50%, vgl. Abb. 5). Tatsächlich bilden jedoch in der Praxis die Diebstahlsqualifikationen mit bedeutend strengeren Strafen eine größere Gruppe (Anteil von Freiheitsstrafen: Mehr als 80%).

**Abbildung 5: Anteile der Freiheitsstrafe wegen Eigentums- bzw. Vermögensdelikten (in %), 1964-2003**



Im überarbeiteten StGB von 2001 wurden die Bagatelldelikte im Vermögensbereich teilweise neu geregelt. Diebstahl (das gilt aber auch für andere Eigentums- und Vermögensdelikte) von bis zu 1.000 Estnischen Kronen (ca. 64 Euro) ist nun eine Ordnungswidrigkeit. Dabei darf nicht vergessen werden (siehe unter 4.1), dass der wiederholte Diebstahl als Qualifikationstatbestand (also als Verbrechen) nach § 199 II Nr. 4 StGB mit Freiheitsstrafe bis zu fünf



Jahren strafbar war. Nach der Auslegung des Staatsgerichts bedeutete auch der wiederholte Bagatelldiebstahl schon die Subsumtion der beiden Taten unter die Qualifikation des Diebstahls.<sup>36</sup> Diese Entscheidung war dogmatisch wohl begründet, zog aber aus kriminalpolitischer Sicht die unerwünschte Folge nach sich, dass schon zwei kleine Diebstähle (etwa zweimal von einer Flasche Bier) alternativlos zu einer Haftstrafe von fünf Jahren führten.

Das Gesetz vom 24.01.2007 hat diese Rechtslage geändert.<sup>37</sup> Die neue Fassung des § 218 sieht vor, dass auch der wiederholte Kleindiebstahl immer unter § 218 zu subsumieren ist, wobei die Höchstgrenze der Strafe bei mehreren solcher Kleindiebstähle keinesfalls die maximale Strafdauer der Ordnungswidrigkeitenbuße (30 Tage Arrest) übersteigen darf. Dabei darf jedoch nicht die Regelung des § 3 V außer Acht gelassen werden, wonach bei der Idealkonkurrenz des Verbrechens und der Ordnungswidrigkeit der Täter nur aufgrund des Verbrechens zur Verantwortung gezogen wird. Das bedeutet, dass bei Realkonkurrenz die Ordnungswidrigkeit und das Verbrechen getrennt verhandelt werden; bei Idealkonkurrenz – z. B. wegen Einbruchsdiebstahls einer geringwertigen Sache – der Täter hingegen sowohl eine Ordnungswidrigkeit (§ 218) als auch ein Verbrechen (§ 266: Einbruch) begangen hat und dann nur wegen des Verbrechens nach § 266 bestraft wird.<sup>38</sup>

Der Anteil der Freiheitsstrafen an den Verurteilungen wegen Raubes sank bereits ab 1986 und befindet sich heute auf einem Niveau von ungefähr 70%. Ein Umbruch in Richtung einer gewissen Verschärfung der Sanktionspraxis lässt sich ab 1994 feststellen (charakteristisch für alle Vermögensdelikte).<sup>39</sup>

### 4.3 Strafzumessungspraxis der Gerichte

*Tab. 4* gibt eine Übersicht über die verhängten Strafen. Der Anteil der freiheitsentziehenden Strafen (Gefängnisstrafe und Arrest) ist relativ stabil auf dem Niveau von 28-30% geblieben (der bisherige Tiefpunkt lag 1994 bei 25,2%). Siehe hierzu auch *Abb. 6*.

36 Vgl. Staatsgericht 3-1-1-3-03 (Staatsanzeiger III 2003, 4, 38); 3-1-1-81-06 (Staatsanzeiger III 2006, 33, 282).

37 Vgl. Staatsanzeiger I 2007, 13, 69.

38 Staatsgericht 3-1-1-3-03 (Staatsanzeiger III 2003, 4, 38), 3-1-1-81-06 (Staatsanzeiger III 2006, 33, 282).

39 Der sogenannte „Öffentliche Diebstahl“ war im estnischen (und sowjetischen und bis heute im russischen) Strafrecht enthalten und hatte zwei Tatbestandsalternativen: Wegnahme der Sache 1.) ohne Gewalt, aber öffentlich; oder 2.) mit unerheblicher Gewalt. Man kann erkennen, dass sich der Anteil der Freiheitsstrafe auch diesbezüglich analog zu den anderen Arten der Vermögensdelikte bewegt.

Tabelle 4: Die von den Gerichten verhängten Sanktionen (in %)

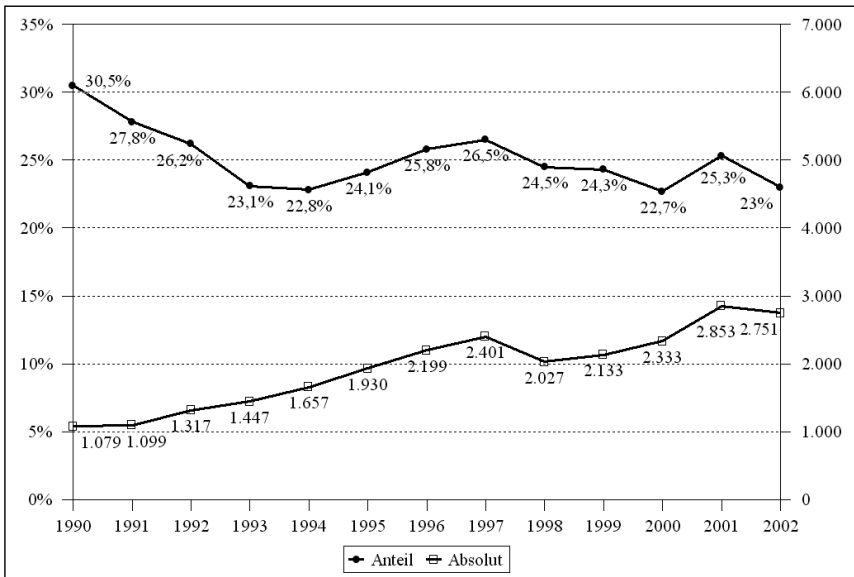
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>Todesstrafe</b>	0,00	0,03	0,02	0,06	0,03	0,00	0,05	0,04	-	-	-	-	-
<b>Gefängnis</b>	30,5	27,8	26,2	23,1	22,8	24,1	25,8	26,5	24,5	24,3	22,7	25,3	25,2
<b>Arrest</b>	0,0	0,0	1,3	1,9	2,4	2,7	3,2	3,3	3,3	3,5	4,6	5,0	3,2
<b>Geldstrafe</b>	13,6	13,2	24,5	30,0	29,4	27,8	25,4	25,4	28,8	25,9	28,4	25,1	23,8
<b>Strafaußsetzung zur Bewährung</b>	17,4	22,3	37,4	44,4	44,9	44,3	44,4	44,2	42,8	45,7	43,5	43,5	46,2
<b>Tätigkeitsverbot</b>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,1
<b>Absehen von Strafe</b>	0,1	0,4	0,5	0,4	0,5	1,2	1,0	0,6	0,0	0,5	0,7	1,1	0,4
<b>Andere*</b>	38,3	36,3	10,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-	-

\* Bis zum 1992 z. B. Strafaußsetzung zur Bewährung mit Arbeitspflicht, zumeist aber Besserungsarbeit. Letztere wurde während der Reform 1992 abgeschafft.

Wenn man die milderen Strafarten betrachtet, wird klar, dass die wesentlichsten Änderungen in den Jahren 1991-93 stattfanden. Der Anteil der bedingten Freiheitsstrafe ist von 58,6% im Jahr 1991 auf 44,6% 1993 gefallen. Umgekehrt entwickelte sich die Anwendung der Geldstrafe, diese stieg von 13,2% der Urteile auf bis zu 30,0% an, hielt sich danach lange Jahre bei ca. einem Viertel aller Sanktionen. In jüngerer Zeit nahm ihr Anteil erheblich ab (vgl. hierzu *Abb. 7*).

*Abb. 6* zeigt die Anzahl der pro Jahr verhängten Freiheitsstrafen. Die absolute Zahl der unbedingten Freiheitsstrafen ist um das Dreifache gestiegen. Zweifellos zeigt der Zuwachs der Zahl der Personen im Freiheitsentzug, dass die Strafpraxis nicht milder wird. Dabei darf aber nicht außer Acht gelassen werden, dass die durchschnittliche Länge der Gefängnisstrafe allmählich sinkt (vgl. *Abb. 8* und *9*).

### Abbildung 6: Verhängte Freiheitsstrafen (absolut und in % der Verurteilten), 1990-2002



**Abbildung 7: Anteil der Strafarten (in % aller verhängten Strafen), 1990-2004**

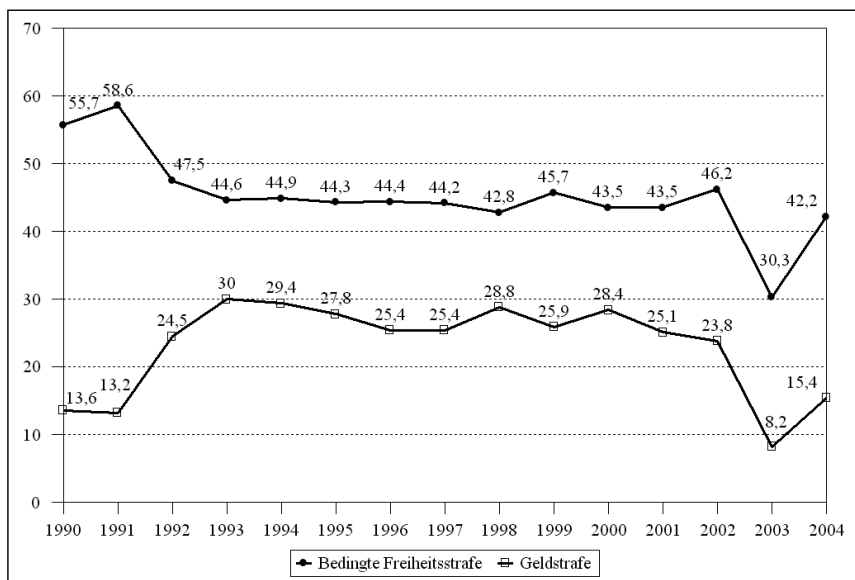
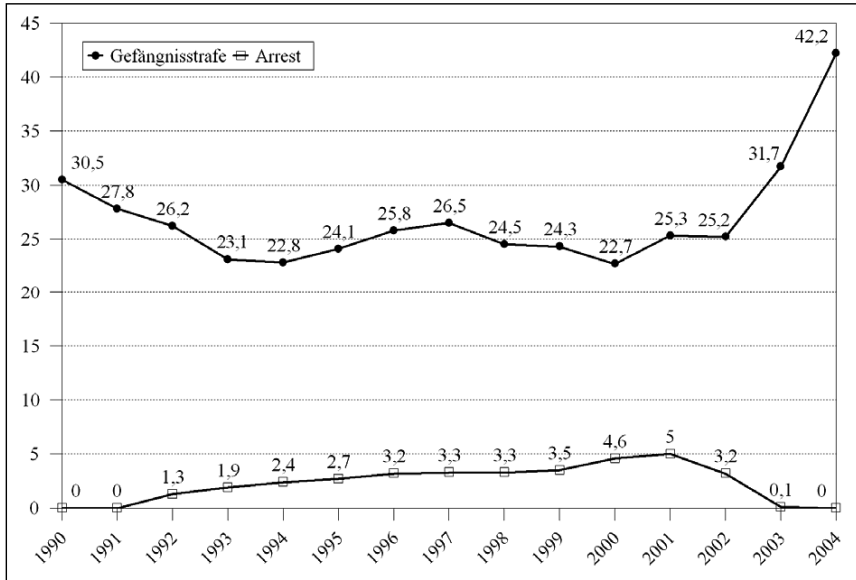
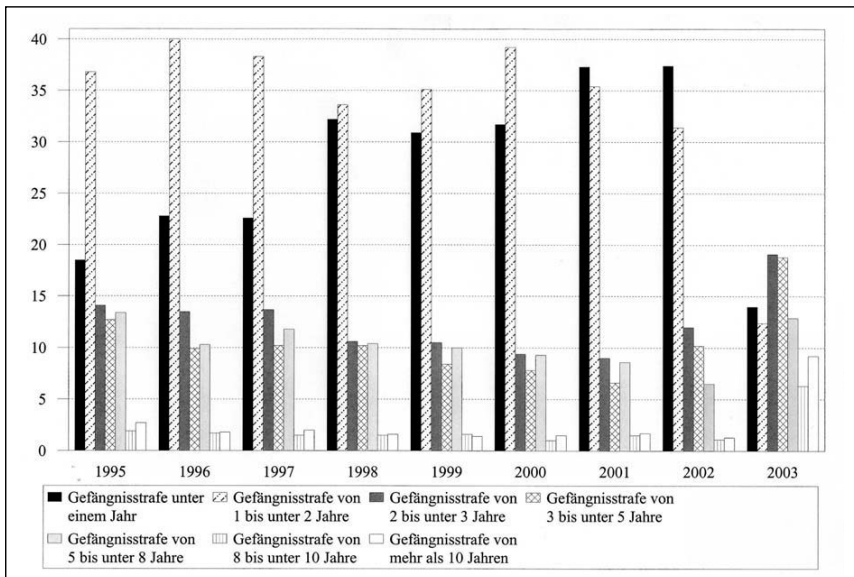


Abb. 8 stellt Gefängnisstrafe und Arrest einander gegenüber. Die Anwendung von Arrest zeigte bis zum Jahr 2001 einen stabilen und deutlichen Zuwachs. Danach ist der Arrest praktisch bedeutungslos geworden, während der Anteil von Gefängnisstrafen von 25% im Jahr 2002 auf 42% 2004 anstieg.

**Abbildung 8: Unbedingte Freiheitsstrafe und Arrest (in % aller Strafen), 1990-2004**

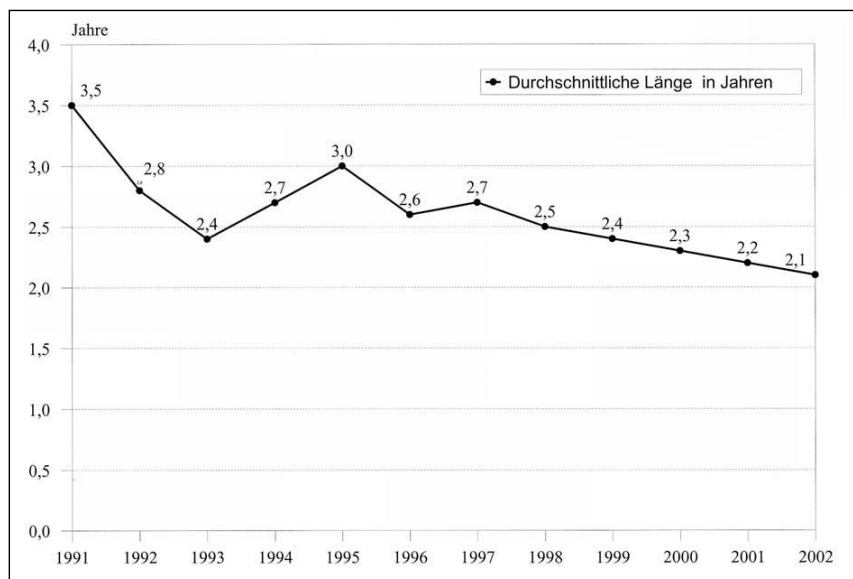


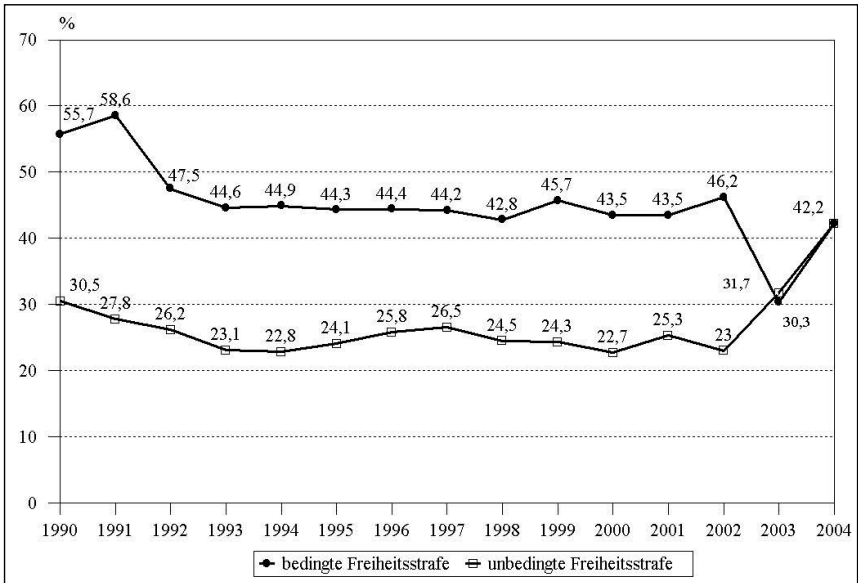
**Abbildung 9: Länge der unbedingten Freiheitsstrafen (Anteile in %)**



Die Länge der real verhängten Freiheitsstrafe zeigt im Zeitraum bis 2002 eindeutig eine Tendenz zu kürzeren Strafen. Besonders oft wurde die kurze Gefängnisstrafe verhängt. So hat sich die Verurteilung zu Haftstrafe von weniger als einem Jahr seit 1995 mehr als verdoppelt (vgl. *Abb. 8*). Grob gesagt lässt sich feststellen, dass ab 1996 die Anwendung der Freiheitsstrafe zunächst durch den verstärkten Einsatz kurzer Gefängnisstrafen zugenommen hat. Während früher unter den kurzen Gefängnisstrafen die ein- bis zweijährigen dominierten, so machten 2002 die kurzfristigen Freiheitsstrafen unter einem Jahr fast 40% aus. Allerdings hat sich das Bild 2003 gewandelt. Kurze Freiheitsstrafen wurden in diesem Jahr seltener verhängt, dafür vermehrt Freiheitsstrafen von 2-5 Jahren. Das gleiche Bild für den Zeitraum bis 2002 bietet sich beim Blick auf die Dynamik der durchschnittlichen Länge der Gefängnisstrafen: von 3,5 Jahre 1991 ging sie auf 2,1 Jahre 2002 zurück (vgl. *Abb. 9*).

**Abbildung 10: Durchschnittliche Länge der Gefängnisstrafen (in Jahren), 1991-2002**



**Abbildung 11: Freiheitsstrafe – unbedingt und bedingt, 1990-2004**

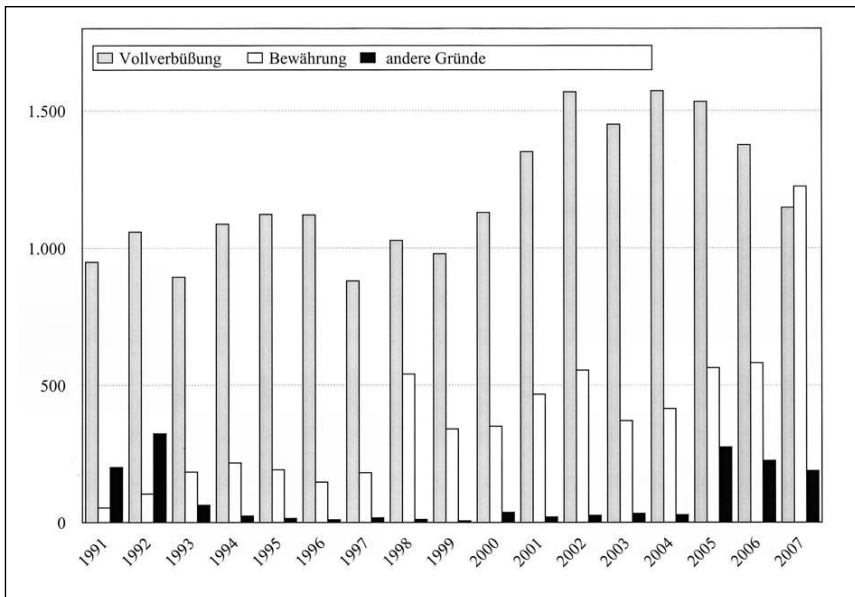
Seit Beginn der 1990er Jahre werden sowohl bedingte als auch unbedingte Freiheitsstrafen seltener als früher verhängt (*Abb. 11*). Die bedingt verhängte Freiheitsstrafe hält sich seit 1993 stabil bei ca. 45%, während der Anteil der unbedingten Gefängnisstrafe im selben Jahr auf 23% absank und für einen Zeitraum von ca. zehn Jahren relativ konstant blieb. Dieser Entwicklung folgte jedoch ein Anstieg auf 42% im Jahr 2004. Wie oben erwähnt, ist für 2004 schon beim größten Teil aller Aburteilungen das neue StGB zur Anwendung gekommen, mit der Folge, dass Geldstrafen seltener verhängt und durch kurze (unbedingte) Freiheitsstrafen ersetzt wurden.

#### 4.4 Praxis der bedingten Entlassung

Lange schwankte die Zahl der Entlassenen zwischen 1.200 und 1.800 pro Jahr, nahm dann zu und lag im Jahr 2007 bei 2.562. Entlassungen erfolgen aus verschiedenen Gründen: Vollverbüßung, Strafrestaussetzung („release on parole“) und andere Gründe einschließlich Tod, Krankheit oder Amnestie. Die Strafrestaussetzung zur Bewährung ist regelmäßig nach Verbüßung von mindestens der Hälfte oder zwei Dritteln der Strafe möglich (§ 76). Bislang verbüßten jedoch die meisten Gefangenen ihre Strafe voll (vgl. *Abb. 12*). Bei der Entwicklung der Strafrestaussetzung kann man drei Phasen unterscheiden: Zwischen 1993 und

1998 war der Anteil derjenigen, die vorzeitig bedingt entlassen wurden niedrig und lag zwischen 11% und 17%. Diese Situation änderte sich 1998 mit der Einführung der Bewährungshilfe als Institution. Bis zum Jahr 2007 variierte der Anteil der vorzeitig bedingt Entlassenen zwischen 20% und 26%. Änderungen im estnischen Strafvollzugs- und Strafrecht aus dem Jahr 2007, die den Anteil bedingter Entlassungen erhöhen und Gefangeneneraten verkleinern sollen, ermöglichten jedoch einen erheblichen Zuwachs dieses Anteils.

**Abbildung 12: Aus dem Gefängnis entlassene Personen**



Zum einen wurde Anfang 2007 die Regelung der bedingten Entlassung in § 76 des Strafvollzugsgesetz so geändert, dass die entsprechenden Unterlagen aller Strafgefangenen, die nach § 76 StGB die Aussicht auf bedingte Entlassung haben, auf ihren Antrag hin nunmehr direkt (d. h. ohne die zuvor notwendige Zwischenentscheidung des Gefängnisses) dem Gericht zugeführt werden.<sup>40</sup> Die zweite Änderung betrifft die materiellrechtlichen Gründe der bedingten Entlassung. In das StGB ist der neue § 75 (elektronisch überwachter Hausarrest) eingeführt und § 76 dergestalt ergänzt worden, dass ein Verurteilter, der sonst regelmäßig nach der Verbüßung der Hälfte oder von zwei Dritteln der Strafzeit bedingt entlassen wird, nun bei Zustimmung bereits nach einem Drittel oder der

40 Gesetz vom 24.01.2007 (in Kraft getreten am 15.03.2007 - Staatsanzeiger I 2007, 13, 69).



Hälfte der Haftzeit in den elektronisch überwachten Hausarrest entlassen werden kann.<sup>41</sup> Im Ergebnis überstieg im Jahr 2007 zum ersten Mal der Anteil derjenigen Gefangenen, die bedingt vorzeitig entlassen wurden (48%) denjenigen der Vollverbüßer (44%) (*Abb. 12*).

Die langfristige Wirkung der genannten Änderungen ist bis jetzt noch nicht völlig absehbar. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass die Insassenzahl mittlerweile schon gesunken ist. Am 1. Januar 2007 gab es 4.311 Gefangene (davon 3.266 Verurteilte und 1.045 Untersuchungsgefangene), am 1. Oktober 2007 lagen die entsprechenden Werte bei nur noch 2.564 und 1.003. Also ist der Grund des Rückgangs vor allem eine Verminderung der Verurteiltenzahlen. Während im Zeitraum vom 1. Januar bis zum 1. Oktober 2006 in den Gefängnissen insgesamt 1.910 Verurteilte aufgenommen wurden, war die Zahl für den gleichen Zeitabschnitt im Jahr 2007 mit 1.215 um 695 Personen geringer.<sup>42</sup> Neben den erwähnten drei Reformen (siehe auch unter *4.1* betreffs der Bestrafung des wiederholten Diebstahls), muss noch auf eine Änderung hingewiesen werden, die die Anwendung der gemeinnützigen Arbeit betrifft (mehr dazu unter *5.3*).

So wird ersichtlich, dass die genannten Gesetzesänderungen in zwei Richtungen die Anzahl der Gefangenen beeinflusst haben: Sowohl hinsichtlich der Begrenzung der Zugänge in die Gefängnisse als auch in Hinblick auf eine Ausweitung der Entlassungen. Ob sich diese beiden Tendenzen überhaupt und, wenn ja, in diesem Ausmaß bestätigen werden, bleibt abzuwarten.

## **5. Strafrechtsreformen in den letzten 25 Jahren**

### **5.1 Verschärfungen der Gesetze, z. B. bzgl. Gewalt- und Sexualstraftaten**

*Tab. 5* zeigt die Strafandrohungen für Gewalttaten (Totschlag, Mord, Körperverletzung, Vergewaltigung, Raub) und Diebstahl in drei Zeitabschnitten: Erstens bis zur Reform des sowjetischen Strafrechts 1992; zweitens in der Geltungsdauer des reformierten, aber ursprünglich sowjetischen StGB nach der wiederhergestellten staatlichen Unabhängigkeit und drittens nach dem neuen StGB von 2001 (Mindest- und Höchstmaß sowie die durchschnittliche Höhe der Gefängnisstrafen sind erfasst).

---

41 Gesetz vom 27.09.2006 (Staatsanzeiger I 2006, 46, 333).

42 Nach Angaben des estnischen Justizministeriums (nicht veröffentlicht).

**Tabelle 5: Strafandrohung bei Gewalt- und Vermögensdelikten**

<b>Straftat</b>	<b>Bis 1992</b>	<b>1992 bis 2001</b>	<b>Seit 2001</b>
<b>Totschlag</b>	3-12 = 7,5	5-12 = 8,5	6-15 = 10,5
<b>Mord</b>	8-15 = 11,5*	8-15 = 11,5*	8-20 = 14**
<b>Schwere Körperverletzung, einfach</b>	2-6 = 4	2-5 = 3,5	4-12 = 8
<b>Schwere Körperverletzung, qualifiziert</b>	3-10 = 6,5	5-10 = 7,5	-
<b>Vergewaltigung, einfach</b>	3-7 = 5	2-5 = 3,5	1-5 = 3
<b>Vergewaltigung, qualifiziert</b>	8-15 = 7,5*	8-15 = 7,5*	6-15 = 10,5
<b>Diebstahl (Staatseigentum), einfach</b>	Geldstrafe	-	-
<b>Diebstahl (Staatseigentum), qualifiziert</b>	5-15 = 10	-	-
<b>Diebstahl (Privateigentum***), einfach</b>	Geldstrafe	bis 3 = 1,5	bis 3 = 1,5
<b>Diebstahl (Privateigentum***), qualifiziert</b>	4-10 = 7	3-8 = 5,5	bis 5 = 2,5
<b>Raub (Staatseigentum), einfach</b>	3-10 = 6,5	-	-
<b>Raub (Staatseigentum), qualifiziert</b>	6-15 = 10,5	-	-
<b>Raub (Privateigentum***), einfach</b>	3-10 = 6,5	3-10 = 6,5	2-10 = 6
<b>Raub (Privateigentum***), qualifiziert</b>	6-15 = 10,5	6-12 = 9	3-15 = 9

Anm.: \* Bis 1997 auch Todesstrafe.

\*\* Seit 1997 auch lebenslange Freiheitsstrafe.

\*\*\* Seit 1992 wird zwischen den Eigentumsformen nicht mehr unterschieden.

Die Strafandrohung bei Vermögensdelikten sind den Diebstahl betreffend seit 1992 stabil (wegen einfachen Diebstahls seit 1992 bis heute durchschnittlich 18 Monate), während qualifizierter Diebstahl allmählich immer milder bestraft

wird (ab 7 bis 2,5 Jahre). Davon kann man aber nicht auf eine allgemeine Milderung der Sanktionspraxis schließen. Eher verhält es sich umgekehrt, der qualifizierte Diebstahl war aus den folgenden Gründen zumindest bis vor kurzem eines der wesentlichsten Reservoirs der Anwendung der unbedingten Freiheitsstrafe (siehe auch *Abb. 4* und *5*): Zum einen sah die bislang gebotene automatische Subsumtion des wiederholten Diebstahls unter die Qualifikation des Diebstahls alternativlos Gefängnisstrafe vor (§ 199 II StGB bis 5 Jahre). Zum anderen galt die Richtlinie des Staatsgerichts, wonach auch wiederholte Bagatelldiebstähle (trotz der Milderung für Ersttäter gem. § 218 StGB) ausreichen, um den Täter wegen qualifizierten Diebstahls zu bestrafen. Ein dementsprechendes Bild zeigte sich daher bislang auch im Gefängnis: Von den Verurteilten (3.270 Gefangene) machten im Jahr 2001 die wegen Eigentums- und Vermögensdelikten Bestraften 51,3% aus (1.676 Personen). Dies ist wahrscheinlich auch eine der Ursachen, die den großen Anteil Gefangener mit kurzer Strafdauer begründen: Im Jahr 2001 bildeten die Gefangenen mit einer Strafdauer bis zu einem Jahr 6,3% und die mit einer Strafdauer von einem bis drei Jahren 24,6% aller Gefangenen.<sup>43</sup> Die neuere Gesetzesänderung (vgl. auch oben 4.2 und unten 5.3) wird hoffentlich dieser Tendenz zumindest Einhalt gebieten, wenn nicht sogar für einen Rückgang sorgen. Die Strafandrohungen von sechs bis sechseinhalb Jahren beim einfachen und neun bis zehneinhalb Jahren beim qualifizierten Raub sind stabil.

Bei Delikten gegen die Person zeigen die Strafandrohungen hingegen eine ständige Verschärfung. Insbesondere bei Mord und Totschlag sind die durchschnittlichen Strafandrohungen deutlich gestiegen – entsprechend von elfeinhalb auf 14 Jahre bzw. von siebeneinhalb auf zehneinhalb Jahre.

Die Verschärfung der Strafandrohungen sind Teil der Strafpolitik der damaligen Regierungskoalition, die eine harte Sanktionspolitik als einen Teil ihrer generell strengen Politik sah (Wahlmotto: „Vali Kord!“ – „Wähle die Ordnung!“).<sup>44</sup> Das höchste Niveau der strengen Strafpolitik hat sich aber bei Drogendelikten gezeigt.

## 5.2 Entwicklungen der Drogenpolitik

*Tab. 6* enthält die der *Tab. 5* ähnlichen Angaben hinsichtlich der Drogendelikte.

Die Sanktionspolitik des Gesetzgebers lässt sich bei der Reform im Jahr 1992 als Milderung der Strafen charakterisieren. Außer der Herabsetzung der Strafraumen wurde die Regelung eingeführt, wonach ein Täter, der freiwillig die Drogen abgibt oder sich zur Behandlung in eine medizinische Anstalt begibt, wegen des Drogendelikts nicht bestraft wird (z. B. § 202 II, 210 III).

---

43 Vgl. *Abb. 8* und *9*.

44 Dies kann man auch als „strenge Ordnung“ lesen.

**Tabelle 6: Strafandrohung bei Drogendelikten**

<b>Straftat</b>	<b>Bis 1992</b>	<b>1992-2001</b>	<b>2001-2003</b>	<b>Seit 2003</b>
<b>Einbeziehen eines Minderjährigen in Drogenkonsum in geringer Menge</b>	bis 10 = 5*	bis 8 = 4*	bis 3 = 1,5	bis 5 = 2,5
<b>Einbeziehen eines Minderjährigen in Drogengebrauch einer erheblichen Menge</b>	-	-	2-10 = 6	6-20 = 13 oder lebenslänglich
<b>Erwerb oder Konsum von Drogen in geringer Menge</b>	bis 2 = 1	Geldstrafe oder Arrest	bis 1 = 0,5**	bis 5 = 2,5
<b>Verkehr, Erzeugung und Verkauf von Drogen, einfach</b>	bis 10 = 5	bis 3 = 1,5	1-5 = 3	1-10 = 5,5
<b>Verkehr, Erzeugung und Verkauf von Drogen, qualifiziert</b>	6-15 = 10,5	2-6 = 4	2-10 = 6	6-20 = 13 oder lebenslänglich

Anm.: \* Die Verantwortlichkeit wurde noch nicht nach der Menge bemessen.

\*\* Bezieht sich auf den Verkehr von Drogen; der Gebrauch war nur als Ordnungswidrigkeit strafbar.

Mit der Einführung des neuen StGB im Jahr 2001 ergaben sich umfangreiche Strafschärfungen. Die oben genannten Strafaussetzungsmöglichkeiten wurden bereits zuvor abgeschafft, da es kein Rehabilitationssystem gab, welches wirksame Behandlungsmöglichkeiten für alle Drogenabhängigen geboten hätte.

Hierbei darf auch nicht außer Acht gelassen werden, dass das neue StGB von 2001 die Vorbereitung als Verbrechensstadium aus dem Allgemeinen Teil abgeschafft hat. Die Vorbereitungshandlung ist als Tatbestand nur in einigen Fällen im Besonderen Teil vorgesehen – darunter § 189: Vorbereitung der Verbreitung von Drogen (oder beispielsweise auch Vorbereitung zur Geldfälschung usw.).

Die damalige Regierungskoalition setzte unter den allgemeinen Strafschärfungen vor allem die Schärfung der Strafen im Bereich des Drogenstrafrechts entsprechend ihrem Wahlslogan trotz heftiger Diskussionen und des Widerstands der Öffentlichkeit und der Rechtswissenschaftler durch. Als drakonische Änderung wurde für die Verwirklichung der Qualifikation zweier Straftaten

(§ 184 II: Drogenhandel durch eine verbrecherische Vereinigung zum Zweck großen materiellen Gewinns; § 185 III: Einbeziehung eines Minderjährigen in den Drogenkonsum einer Gruppe durch eine wegen eines Drogendelikts vorbestrafte Person oder in einer Strafanstalt) die lebenslange Gefängnisstrafe eingeführt.<sup>45</sup> Die nachfolgende Regierungskoalition führte außerdem eine wesentliche Änderung hinsichtlich des Verfalls, nämlich den erweiterten Verfall (§ 83 StGB, analog dem § 73d des deutschen StGB) ein. Dieser genannte Verfall ist auch bei einer Verurteilung nach den §§ 184, 185 StGB anzuwenden.

### **5.3 Entkriminalisierungstendenzen sowie Haftvermeidung durch Ausweitung von Alternativen zur Freiheitsstrafe**

Die wesentlichen Entkriminalisierungen fanden während der Reform im Jahr 1992 im Zuge der Einführung des geänderten StGB statt. Neben den Tatbeständen, die das rein sowjetisch politisierte Strafrecht charakterisierten (z. B. sowjetfeindliche Propaganda), wurden auch diejenigen Rechtsfiguren im Allgemeinen Teil und die Tatbestände im Besonderen Teil abgeschafft, die mit dem demokratischen, rechtsstaatlichen Strafrecht nicht im Einklang gestanden hatten (z. B. Spekulation als Straftat gegen die Volkswirtschaft etc.).<sup>46</sup>

Das neue StGB von 2001 hat im Besonderen Teil keine großen Entkriminalisierungen vorgenommen. Als nennenswert kann man die Abschaffung der Tatbestände der Verleumdung und Beleidigung bezeichnen, sodass der rechtliche Schutz der Ehre der Person nur noch zivilrechtlich möglich ist. Im Allgemeinen Teil im Bereich der Verbrechenssystematik sind die Entkriminalisierungen dagegen bedeutsamer. Hier wurden die Rechtsfiguren des Organisators als Teilnehmer und der Vorbereitung als Verbrechensstadium abgeschafft.

Die wichtigsten Änderungen im Sanktionssystem äußern sich durch die Einführung der Alternativen zur Gefängnisstrafe. Als Institut zur Ersetzung der Strafe ist die gemeinnützige Arbeit eingeführt worden (§ 69). Die Strafaussetzung zur Bewährung (§ 73 ff.) als traditionelle Alternativmaßnahme ist beibehalten worden, wobei von der Haftstrafe mit oder ohne Bewährungsaufsicht abgesehen werden kann. Neu ist hier, dass die verhängte Strafe nicht nur im Ganzen, sondern auch teilweise ausgesetzt werden kann (§ 74 II).

Die Verbüßung der Strafe ist auch teilweise möglich – das Gericht kann unter Berücksichtigung der familiären, beruflichen oder gesundheitlichen Lage des Verurteilten den Aufschub der Verbüßung der Strafe anordnen (§ 66). Neu ist auch die *poena naturalis*: Die Möglichkeit zur Strafaussetzung, wenn der Täter in Folge der Straftat selbst schwer gelitten hat (§ 80).

---

45 Vgl. Staatsanzeiger I 2003, 83, 557.

46 Näheres zur Reform von 1992: *Sootak* 1993, S. 81-84.

Das neue StGB trat am 1. September 2002 in Kraft. Bis zum heutigen Tage gibt es hierzu noch keine ausreichende empirische Forschung, sodass die Überprüfung der tatsächlichen Akzeptanz der Alternativen zur Freiheitsstrafe noch bevorsteht. Jedoch ist erkennbar,<sup>47</sup> dass unter allen Personen, die unter Bewährung stehen, nur fünf Prozent gemeinnützige Arbeit leisten. Zum Vergleich lässt sich anführen, dass die unter Bewährungsaufsicht stehenden Personen (also die zur Freiheitsstrafe auf Bewährung Verurteilten) 77% und die bedingt vorzeitig Entlassenen 8% bilden.<sup>48</sup>

Bisher gab es zwei Entscheidungen des Staatsgerichts, die sich mit der Anwendung der oben genannten Alternativen befassen. Ein während der Bewährungszeit begangenes Verbrechen bringt die Vollstreckung der Gefängnisstrafe mit sich. Die Frage war, ob die zur Anwendung kommende Haftstrafe nicht nur unbedingt, sondern auch in Form der gemeinnützigen Arbeit vollzogen werden kann. Das Staatsgericht hat diese Frage verneint und erklärt, dass bei der Strafaussetzung zur Bewährung nur die unbedingt zu verbüßende Freiheitsstrafe, nicht aber die gemeinnützige Arbeit als Sanktion in Betracht komme.<sup>49</sup> Der Gesetzgeber hat diese Lösung aber für unbefriedigend gehalten und eine Gesetzesänderung (neue Fassung der §§ 73 IV, 74 V) durchgeführt. Danach kann nach der Begehung der neuen Straftat während der Bewährungszeit nicht nur die unbedingte Freiheitsstrafe, sondern auch die gemeinnützige Arbeit angewendet werden.<sup>50</sup>

§ 74 II StGB sieht die Möglichkeit vor, bei der Strafaussetzung zur Bewährung die verhängte Strafe nur teilweise auszusetzen und einen Teil der Gefängnisstrafe als sofort zu verbüßen zu erklären. Das Gesetz schreibt die Länge des tatsächlich zu verbüßenden Strafteils nicht vor. So hatte ein Gericht einen Täter zu einer Gefängnisstrafe von acht Jahren verurteilt, die Strafe aber teilweise so ausgesetzt, dass vier Jahre zur Verbüßung und vier Jahre zur Bewährung verblieben. Das Staatsgericht urteilte nun, dass eine solche Praxis der teilweisen Verbüßung der Strafe nicht entspräche, da die genannte Rechtsfigur vor allem spezialpräventive Zwecke berücksichtige und dem Verurteilten durch die kurzfristige Schockstrafe eine ernste Warnung geben will. Die vierjährige Haftstrafe enthielte aber keinen Schockeffekt, der Gefangene würde sich vielmehr dem Gefängnisleben anpassen. Solch eine Praxis verzerre den Sinn der teilweisen Strafaussetzung.<sup>51</sup>

---

47 Stand 2006.

48 *Justizministerium* 2006, S. 56.

49 Vgl. Staatsgericht 3-1-1-84-03 (Staatsanzeiger III 2003, 25, 348).

50 Gesetz vom 27.09.2006 (Staatsanzeiger I 2006, 46, 333).

51 Vgl. Staatsgericht 3-1-1-41-04 (Staatsanzeiger III 2004, 17, 205); 3-1-1-21-05 (Staatsanzeiger III 2005, 13, 132).

## 6. Die Rolle der Massenmedien im Hinblick auf die Strafenpolitik und Strafrechtsreformen

Die jeweilige Rolle, die die Massenmedien während des Sowjetregimes, zur Zeit der Umbruchphase und heutzutage spielen, unterscheiden sich erheblich. Wenn man den Beitrag der Medien zur Schaffung des Kriminalitätsphänomens betrachten möchte, darf man den Wandel in der Medienlandschaft der letzten zwei Jahrzehnte nicht außer Acht lassen.

Die Medien veröffentlichten zu Sowjetzeiten die offizielle Politik des Staates sowie die Normen und Handlungsweisen, an die die Menschen ihr Verhalten in der Öffentlichkeit anpassen sollten. Die wichtigste Botschaft der kommunistischen Medien war, dass der öffentliche Raum sicher sei, kaum negative Phänomene (inklusive Kriminalität) auftreten und sollte doch einmal etwas vorfallen, berichteten die Medien, der Staat befinde sich im Alarmzustand. Damit wurde der Öffentlichkeit der Eindruck vermittelt, dass der Staat die volle Kontrolle über seine Bürger hatte.

Zu Beginn der Reformen Mitte der 1980er Jahre spielten Medien die führende Rolle im politischen Umbruch in Estland und den anderen baltischen Staaten. Einige Autoren bemerken, dass „die Strukturen der Öffentlichkeit, die sich mit den breiten Massenbewegungen in den baltischen Staaten herausbildeten, mit Hilfe der Massenmedien erschaffen wurden und durch Medien funktionierten“.<sup>52</sup> Am Anfang des Umbruchs, so die Kommentatoren, waren estnische Medien noch hochgradig mit der Politik verwoben. Dieses autoritäre Konzept der Beziehung von Medien und Staat wurde schrittweise zum Konzept einer freien Medienlandschaft umgewandelt und die Medienregulierung „wechselte vom politischen und kulturellen zum wirtschaftlichen Bereich“.<sup>53</sup>

Die Phase von *Glasnost* zur Kommerzialisierung der Massenmedien war vom explosionsartigen Anstieg der Anzahl der Zeitungen und Zeitschriften geprägt. Die Menschen waren darauf erpicht, an neue Informationen zu gelangen. In allen Phasen spielten Kriminalitätsberichte im medialen Inhalt eine Schlüsselrolle. Im Zeitraum von *Gorbatschows* Reformen wurden Verbrechen angezeigt (hauptsächlich staatliche Gräueltaten), um frühere Regime zu kritisieren und für das Scheitern des Sozialismus verantwortlich zu machen. Später wurde mit der fortschreitenden Kommerzialisierung der Medien ein größerer Schwerpunkt auf Unterhaltung gelegt. Kriminalität ist, wie allgemein bekannt, ein „sexy“ Thema, um die Aufmerksamkeit des Lesers zu erheischen.

Die führende Rolle bei der Wiederherstellung der Unabhängigkeit garantierte den Medien einen hohen Vertrauensbonus. Dieser sorgte für eine unkritische Aufnahme der von den Medien verbreiteten Informationen, inklusive der-

---

52 *Vihalemm/Lauk/Lauristin* 1997, S. 226.

53 *Vihalemm/Lauk/Lauristin* 1997, S. 228.

jenigen bezüglich Verbrechen. Daher kann man argumentieren, dass die Medien eine besonders wichtige Rolle bei der Konstruktion der Kriminalitätswirklichkeit in den frühen 1990er Jahren spielten.

## Literatur:

- Allaste, A.-A.* (2004): *Trendid koolinoorte uimastitarvitamises*. Tallinn: TPÜ Kirjastus.
- Ginter, J., Laos, S., Sootak, J.* (2002): *Eesti karistuspraktika: üleminek totalitaarriiklikust õigusriiklikku kriminaalõigusesse* (Estnische Strafpolitik: Übergang aus dem totalitären in das rechtsstaatliche Strafrecht). Tallinn: Juura.
- Justizministerium* (2003): *Estonian Prison System. Yearbook 2002/2003*. Tallinn: Justiitsministeerium.
- Justizministerium* (2006): *Estonian Prison System and Probation Supervision. Yearbook 2006*. Tallinn: Justiitsministeerium.
- Kask, U., Kõgel, H., Tuvikene, M.* (2002): *Poverty and Welfare Trends in Estonia over the 1990s*. Begleitdokument zum UNICEF Sozialmonitor, Landesbericht Estland. Internetpublikation.  
Online erhältlich unter: [http://www.unicef-icdc.org/research/ESP/CountryReports2001\\_02/Estonia01.pdf](http://www.unicef-icdc.org/research/ESP/CountryReports2001_02/Estonia01.pdf) (letzter Zugriff am 10.02.2010).
- Kasmel, A., Lipand, A., Markina, A.* (2003): *Health Behaviour among Estonian Adult Population, Spring 2002*. Estnisches Zentrum für gesundheitliche Aufklärung und Förderung (Estonian Centre for Health Education and Promotion). Tallinn.
- van Kesteren, J. N., Mayhew, P., Nieuwbeerta, P.* (2000): *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. Onderzoek en beleid, Nr. 187. Den Haag: WODC.
- Kivirähk, J.* (2005): *Avalik arvamus ja Riigikogu*. Internetpublikation.  
Online erhältlich unter: [http://www.riigikogu.ee/?rep\\_id=577301](http://www.riigikogu.ee/?rep_id=577301) (letzter Zugriff 10.02.2010).
- Liiv, M.-L.* (Hrsg.) (2007): *Kuritegevus Eestis 2006. Kriminaalpoliitika uurin-gued 4*. Tallinn: Justiitsministeerium.
- Loś, M.* (2002): *Post-communist Fear of Crime and the Commercialization of Security*. *Theoretical Criminology* 6, S. 165-188.
- Rummo, T.-L.* (2007): *Haridus kui sotsiaalset sidusust soosiv tegur*. In: *Sotsiaaltrendid IV*. Estnisches Statistikamt, S. 39-48.
- Saar, J., Markina, A., Ahven, A., Annist, A., Ginter, J.* (2002): *Kuritegevus Eestis 1991-2001. Crime in Estonia 1991-2001*. Tallinn: Juura.



- Saar, J.* (2004): Crime, Crime Control and Criminology in Post-Communist Estonia. *European Journal of Criminology* 1, S. 505-531.
- Sootak, J.* (1993): Stand und Tendenzen der Strafrechtsreform in Estland – Von totalitärem zu rechtsstaatlichem Strafrecht. Freiburg: Max-Planck-Institut für Strafrecht.
- Sootak, J., Pikamäe, P.* (2002): Einheit der verfassungsmäßigen Rechtsordnung: Entscheidungen und Lösungen im Strafrecht. *Juridica International* 7, S. 127-137.
- Taruu, M., Toomla, R.* (2002): Eesti elanikkonna valimiskäitumise motiivid ja mehhanismid: Avaliku arvamuse küsitluste sekundaaranalüüs. Tartu: Riigikantslei.
- Tiit, E.-M.* (2006): Vaesus ja selle mõõtmine. Vaesuse suundumused Eestis. Poliitikaanalüüs. Tallinn: Sotsiaalministeeriumi toimetised.
- United Nations Development Programme* (2000): *Estonian Human Development Report 2000*. Oxford: Oxford University Press.
- United Nations Development Programme* (2003): *Estonian Human Development Report 2003*. Oxford: Oxford University Press.
- Vihalemm, P., Lauk, E., Lauristin, M.* (1997): Estonian Media in the Process of Change. In: Lauristin, M.; Vihalemm, P. (Hrsg.): *Return to the Western World: Cultural and Political Perspectives on the Estonian Post-Communist Transition*. Tartu: Tartu University Press.
- Walmsley, R.* (2003): *Further Developments in the Prison System of Central and Eastern Europe: Achievements, problems and objectives*. HEUNI Publications Series Nr. 41. Helsinki: HEUNI.

# Finnland

*Tapio Lappi-Seppälä*

## Zusammenfassung

Finnland ist eines der wenigen Länder, denen es gelang, Gefangenenraten langfristig erheblich zu senken. Dieser historisch und kriminalpolitisch herausragende Prozess verdient eine vertiefte Analyse. Einige der für alle skandinavischen Länder typischen Eigenheiten sind im Beitrag von *Lappi-Seppälä* über „Vertrauen, Wohlfahrt und politikwissenschaftliche Aspekte – International vergleichende Perspektiven zur Punitivität“ in diesem Band detailliert ausgeführt. Der nachfolgende Beitrag zeichnet die spezifisch finnische Erfolgsgeschichte nach. Lag die Gefangenenrate Anfang der 1950er Jahre noch bei ca. 200 pro 100.000 der Wohnbevölkerung, so ging sie Anfang der 2000er Jahre auf unter 60 zurück und liegt derzeit mit 64 im durchschnittlichen Bereich der skandinavischen Länder.

Die Situation in Finnland ist durch eine Reihe von Strafrechtsreformen gekennzeichnet, die zu dieser langfristigen Entwicklung wesentlich beigetragen haben. Das finnische Strafrecht kann als moderates Strafrecht bezeichnet werden, das vor allem an Alternativen zur Freiheitsstrafe orientiert ist wie die Geldstrafe, Gemeinnützige Arbeit und die Strafaussetzung zur Bewährung. Die Reformgesetzgebung der 1970er und 1980er Jahre hat durch Absenkung der Strafrahmen bei Eigentumsdelikten zu einer vermehrten Anwendung der Alternativen beigetragen. Die Einführung der Gemeinnützigen Arbeit als Hauptsanktion im Jahr 1991 in einigen Modellprojekten und landesweit 1995 hatte dabei eine wesentliche Funktion. Gleiches gilt für den Täter-Opfer-Ausgleich, der seit 1983 entwickelt und 2006 landesweit implementiert wurde. Insbesondere bei Eigentums- und Straßenverkehrsdelikten (Trunkenheit) sind einerseits Alternativsanktionen seit Anfang der 1970er Jahre vermehrt zur Anwendung gelangt, andererseits ist darüber hinaus die durchschnittliche Dauer von Freiheitsstrafen erheblich gesunken (s. *Abb. 3* und *4* und *Tab. 2*). Dazu hat auch die wiederholte gesetzliche Ausweitung der bedingten Entlassung beigetragen.

Erhebliche Bedeutung hatte auch die Strafzumessungsreform von 1976, die unter dem Leitmotiv tatproportionaler und gleichförmiger Strafen stand. Vorstrafen wurden nicht mehr strafschärfend bewertet, was gleichfalls zu einer Absenkung des Strafniveaus beitrug. Nicht zuletzt die Einschränkung der Sicherungsverwahrung und der Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen haben den Rückgang der Gefangenenraten mit bewirkt.

Besondere Anstrengungen wurden unternommen, Gefängnisstrafen bei 15-17-jährigen Jugendlichen und 18-20-jährigen Heranwachsenden zu vermeiden. Die Gefangenenzahlen sind seit 1975 auf einen Bruchteil gesunken (von nahezu 125 auf 5 bzw. nahezu 350 auf ca. 80 im Februar 2008; vgl. *Abb. 7*).

Warum konnte sich in Finnland eine derart liberale Strafrechtspolitik durchsetzen? *Lappi-Seppälä* gibt hierzu einige wichtige Hinweise (vgl. *Kap. 5*). Zum einen wurden die Reformgesetze von einigen wenigen Personen auf der Basis kriminologischer Erkenntnisse vorbereitet. Eine solche evidenzgestützte Kriminalpolitik war in eine allgemein liberale und wenig aufgeregte politische Kultur und Medienlandschaft eingebettet. Der Autor führt dazu weitergehend sozio-ökonomische und politikwissenschaftliche Faktoren an, die ausführlich in dem eingangs genannten Beitrag des Verfassers im vorliegenden Band beschrieben sind. Der von dem deutschen Strafrechtswissenschaftler *Franz von Liszt* stammende Satz „die beste Kriminalpolitik ist eine gute Sozialpolitik“ trifft den Kern des Sozialstaats wie er in Finnland und den anderen skandinavischen Ländern beispielhaft entwickelt wurde. Auch wenn man in Finnland im Zeitraum 1999-2005 Ansätze einer mehr bestrafungsorientierten Kriminalpolitik erkennen konnte, gibt es doch die begründete Annahme, dass das Modell des nordischen Sozialstaats mit einem gemäßigten und humanen Strafrecht weiterhin Leitmotiv der finnischen Kriminalpolitik bleiben wird.

## 1. Introduction

The Finnish legal system is manifestly rooted in Western, continental legal culture and has been strongly influenced by neighbouring Nordic Countries. The Nordic countries share a long legal and cultural history. The connection between Finland and Sweden has been exceptionally close. For centuries, the same laws were in force in both Finland and Sweden, as up to 1809 Finland was a part of Sweden. Between 1809 and 1917 Finland remained an autonomous Grand Duchy of the Russian Empire (but still maintaining its own laws). Finland declared independence from Russia in 1917. During the last century, Finland has undergone three wars (the 1918 Civil War and the two wars against the Soviet Union between 1939 and 1944).

The exceptional wartime and post-war conditions made their mark also on Finnish criminal policy. For instance, the dire economic circumstances were reflected in the prison administration of the time. There was little scope for the treatment ideology, so prevalent in Denmark and Sweden, to catch on in the Finnish criminal policy of the mid 20th century. Instead, the post-war increase in crime led to harsher criminal legislation in the 1950s. In general terms, the criminal justice system of Finland in the 1950s and 60s had fewer resources and was less flexible and more repressive than that of its Nordic counterparts.

From the 1960s onwards this relative isolation changed as Finland became more involved in wider Scandinavian debates about the utility and morality of involuntary treatment. In Finland a form of “humane neo-classicism” took root as the dominant penal ideology. Between 1970 and 1990 all the main parts of the Finnish criminal legislation were reformed from these starting points. The common denominator in several initiatives to reform the law was the reduction in the use of custodial sentences. A tangible result of this policy was a long-term, systematic reduction of incarceration.

This essay gives an overview of this development. Section 2 gives a brief account of the basic structure of the Finnish sanction system. Section 3 contains basic information of the prison system and prison law reform. Long-term trends in penal policy and imprisonment rates and the factors behind these changes are discussed in sections 4 and 5. Data on more recent developments since the early 1990s are offered in section 6. Conclusions and prospects for the future trends are discussed in section 7.

## 2. An overview of the Finnish sanctions system

### 2.1 General remarks

*Punishments and sentencing.* The Finnish constitution forbids the use of death penalty – as well as any degrading and inhuman punishments. The principal

punishments are the petty fine (small, fixed penalties), the day fine, conditional imprisonment, community service, juvenile punishment (for offenders between 15 and 17 years of age) and unconditional imprisonment. Conditional imprisonment can be combined with three (supplementary) penalties: the fine, community service, and supervision (for juveniles).

The law recognizes also a specific legal institution called the “*waiving of measures*”. It gives the police, the prosecutor, or the judge the power to waive further measures under certain circumstances defined in greater detail by the law. Accordingly, the law speaks of non-reporting, non-prosecution and withdrawal from the sentence.

*Sentencing.* In individual cases the type and amount of criminal punishment are determined by general sentencing rules and the principles defined in Chapter 6 of the Penal Code. The leading principle in sentencing is proportionality between the seriousness of the crime (harm and culpability) and the severity of the sanctions. In the course of the 1990s, the formal neo-classical ideal of a “simple, straightforward and predictable” sanction system has been somewhat softened by introducing more sentencing alternatives and by allowing more room for other criteria than those related strictly to harm and culpability. Accordingly, the principal punishments can be arranged in an order of severity from formal warnings to unconditional imprisonment: withdrawal from the sentence, fines, conditional imprisonment/juvenile punishment, community service and unconditional imprisonment.<sup>1</sup>

*Child welfare measures.* The age limit for criminal responsibility is 15 years. Children under 15 years of age at the time of the offence may be subjected only to measures taken by child welfare authorities. Juveniles from the age of 15 to 17 years are under the jurisdiction of both the criminal justice and the child welfare systems and can be subjected to both penal measures and a variety of child welfare measures. The decisive criterion for all child welfare measures is the best interest of the child. Interventions in the event of offences are also predicated on the fact that the child is endangering his or her future. These measures are not used as punishments. Still, in some cases the actions taken by the child welfare authorities may serve as an argument for the courts to withdraw from punishment.

*Restitution and mediation.* All compensatory claims that are connected to a criminal offence are dealt with in criminal proceedings, unless separated into a different process (which is very rare). Finland follows a process of adhesion in the full sense of the term. Therefore decisions on punishments are, as a rule, accompanied with decisions on compensation. A compensation order is not classified as a criminal sanction. The orders are made on the basis of tort liability.

---

1 The Finnish sanction structure and sentencing principles are described in *Lappi-Seppälä* 2001 and 2002. A general overview of the Finnish criminal justice system is to be found in *Nuotio* 2003 and *Joutsen/Lahti/Pälönen* 2001.

Still, it is possible that compensation (especially if undertaken voluntarily right after the offence) may also serve as an argument for the courts to withdraw from further punishment.

Some restitutionary claims are dealt with via mediation procedures. Experiments with voluntary and informal mediation started in Finland in the early 1980s. Since then, the movement has spread across the country. In Finland, mediation has retained its informal character. It is not a part of the legal system, even though it operates in close cooperation with the police and the prosecutor.<sup>2</sup>

*The system of enforcement: Prison and Probation Services.* The enforcement of criminal sanctions belongs to the administrative sphere of the Ministry of Justice. Both the prison administration and the probation service are organized under the Criminal Policy Department in the Ministry of Justice. The practical enforcement of community sanctions and prison sentences is conducted by a specific agency under the Ministry, the Criminal Sanctions Agency, divided into the Prison Service and the Probation Service.

*The Prison Service* enforces the prison sentences and fine conversion sentences imposed by the courts of justice, as well as pre-trial detention. The Prison Service has altogether more than 30 prisons located in various parts of Finland: 17 closed institutions, 18 open institutions and two hospital units. In 2002 the annual average number of prisoners was 3.433 and the number of staff working in prisons was 2.785.

*The Probation Service* is in charge of community sanctions, which include the enforcement of community service, juvenile punishment, the supervision of conditionally sentenced young offenders and conditionally released prisoners (parolees). The Probation Service has 21 district offices, and eleven local offices. In 2001, the average daily number of persons subject to community sanctions was some 4.200: this figure includes persons under supervision and those subject to the enforcement of community service or young offender punishment.

## **2.2 The forms of non-custodial punishments in Finland**

The following gives a brief account of non-custodial sanctions in Finland. Imprisonment and the prison system will be dealt separately in section 3 below.

### *2.2.1 Fines*

*The day-fine system.* – In Finland fines are imposed as day fines. This system was adopted in Finland in 1921. The main objective of the day-fine system is to ensure “equal severity” of the fine for offenders of different income and wealth.

---

2 On the role of restitution and mediation in the Finnish legal system, see *Lappi-Seppälä* 1996.

In this system the number of day-fines is determined on the basis of the seriousness of the offence while the amount of a day fine depends on the financial situation of the offender. The amount of the day fine equals roughly half of the offender's daily income after tax. The number of day fines varies between one and 120.

*An example:* The typical number of day fines for drunken driving with BAC of 1,0 ‰ would be around 40 day-fine units. The monetary value of one day fine unit for a person who earns 1.500 euros a month would be 20 euros. For someone with a monthly income of 6.000 euros, the amount of one day fine would be 95 euros. Thus, the total fine for the same offence for the former person would be 800 euros and for the latter 3.800 euros.

If the fine is not paid it may be converted into imprisonment (default imprisonment) through separate proceedings. Two day fines correspond to one day of imprisonment. The number of default prisoners has varied over time, reflecting also the changes in economic conditions. More recently, the problem of fine defaulters has, once again, become increasingly important.

The basic structure of the day-fine system has remained untouched since 1921. However, technical calculation rules (for the monetary amount of one day fine) as well as the maximum number of day fines and the rules concerning the use of default imprisonment have been revised several times. Also the monetary value of day fines has been raised from time to time. The basic aims of these reforms has been to raise the "penal value" of a fine in such a way that it would provide a credible alternative to imprisonment, especially in the middle rank offences, and to restrict the use of default imprisonment. The most recent reform of the day fine system took place in 1999. The reform changed the calculation rules, raised the minimum size of a day fine and extended the use of summary penal fees.

*Proceedings and summary fines.* A fine may be imposed either in an ordinary trial or, in the case of certain petty offences, through simplified summary penal proceedings (penalty orders made by the prosecutor, see below). The vast majority of fines are ordered in a summary process. In addition, for minor traffic offences there is a summary penal fee that is set at a fixed amount (petty fine). This fine is imposed by the police. In the case of non-payment, summary penal fees cannot be converted into imprisonment.

*Practice.* Around 60% of the cases handled by the courts result in fines. Of all criminal cases handled by the courts and/or prosecutor, over 80% are pun-

ished by fines.<sup>3</sup> In numbers, this means that the courts impose some 35.000–40.000 fines annually, the prosecutors make some 200.000 penalty orders, and the police impose some 100.000 summary penal fees.

### 2.2.2 *Conditional imprisonment*

Imprisonment may be imposed either for a determinate period (at least fourteen days and at most twelve years for a single offence and fifteen years for several offences) or for life.<sup>4</sup> Sentences of imprisonment of at most two years may be imposed conditionally (conditional imprisonment), provided that “the seriousness of the offence, the culpability of the offender manifested in the offence, or previous convictions of the offender do not require unconditional imprisonment”. Young offenders under the age of 18 years (at the time of the offence) may be sentenced to unconditional imprisonment only if there are special reasons for adopting this option. If conditional imprisonment alone is not considered to be a sufficient sanction for the offence, an unconditional fine (“subsidiary fine”) may be imposed on the offender as well. This option has been used quite frequently in drunken driving. In 2001, the scope of subsidiary sanctions was expanded. If the length of the sentence is between one and two years, short community service orders (20-90 hours) may be imposed alongside conditional imprisonment. In addition, young offenders under the age of 21 years (at the time of the offence) may be placed under supervision, if this is considered “justified in view of the promotion of the social adjustment of the offender and of the prevention of new offences”.

Imposing the sentence conditionally means that the enforcement will be suspended for a probation period of at least one year and at most three years. A person who has been sentenced to conditional imprisonment can be ordered to serve his or her sentence in prison if he or she commits a new offence during the probation period for which the court imposes a sentence of imprisonment. Thus, a behavioural infraction alone is not enough for enforcement of a sentence of conditional imprisonment. An additional requirement for losing the benefit of conditional imprisonment is that the charges for the new offence have been brought within one year of the end of the probation period. It is also possible to enforce only part of the earlier conditional imprisonment or sentences. The courts impose annually some 15.000 conditional sentences. Each year around 700-800 such sentences are revoked (enforced).

---

3 This is partly due to the fact that there is no general administrative penal law in Finland. Practically all offences are classified as crimes and treated under the label of criminal punishments.

4 A life sentence may be imposed for a very restricted number of offences – in practice only for murder. Those serving life sentence actually spend approximately twelve to 14 years in prison. On the release from life imprisonment, see C.4. below.



### 2.2.3 *Community service*

*General remarks.* Community service was introduced into the Finnish penal system in 1991 on an experimental basis in four judicial districts. In 1995 the system was extended to cover the entire country and community service became a standard part of the Finnish system of sanctions.

In Finland, community service is only imposed instead of unconditional imprisonment. The duration of community service may vary between 20 and 200 hours. The prerequisites for sentencing the offender to community service are: (a) that the convicted person consents to this; (b) that the sentence does not exceed eight months; and (c) that the offender is deemed capable of carrying out the community service order. Moreover, (d) prior convictions may in some case prevent the use of this option. The offender's ability to carry out the work is evaluated on the basis of a specific *suitability report*. This report may be requested by any one of the parties, the prosecutor or the court. The suitability report is prepared by the Probation Service. If the conditions of the community service order are violated, the court normally imposes a new sentence of unconditional imprisonment.

*Imposing a community service order.* In order to ensure that community service will really be used in lieu of unconditional imprisonment, a two-step procedure was adopted. First, the court is supposed to make its sentencing decision by applying the normal principles and criteria of sentencing without considering the possibility of community service. Secondly, if the result of this deliberation is unconditional imprisonment (and certain requirements are fulfilled), the court may commute the sentence into community service. In principle, community service may therefore be used only in cases where the accused would otherwise receive an unconditional sentence of imprisonment.

The court should always determine the number of hours of community service to be served. The length of community service is at least 20 and at most 200 hours. In practice the length of service depends on the original sentence of imprisonment. One day of imprisonment corresponds to one hour of community service. Thus, two months of custodial sentence should be commuted into roughly 60 hours of community service.

*Contents and the enforcement of community service orders.* Community service consists of regular, unpaid work carried out under supervision. The sentence is usually performed in segments of three or four hours, ordinarily on two days each week. The intention is that this service should be performed over a period that roughly conforms to the corresponding sentence of imprisonment without release on parole.

The Probation Service approves a service plan for the performance of a community service order. The plan is prepared in co-operation with the organization with whom the work placements have been arranged. The offender should be allowed an opportunity to be heard in the drafting of the service plan.

The performance of a community service order is supervised quite closely. The supervision is specifically focussed on ensuring proper performance of the work. Unlike in the other Nordic countries, community service does not contain any extra supervision aimed at controlling the offender's behaviour in general. Minor violations are dealt with reprimands, while more serious violations are reported to the public prosecutor, who may take the case to court. If the court finds that the conditions of the community service order have been seriously violated, it should convert the remaining portion of the community service order into unconditional imprisonment. The hours that have already been worked should be credited in full to the offender. In this situation, the length of the imprisonment should be calculated by applying the general conversion scale.

*Practical experiences.* Annually some 3500 community service orders are imposed by the courts. This represents around 35-40% of the sentences of imprisonment which could have been converted (sentences of imprisonment of at most eight months). Over one half of the community service orders are imposed for drunken driving. Annually some 250.000-300.000 hours of community service are performed. This corresponds to some 400-500 prisoners (10-15% of the prison population) in the daily prison population (assuming that in the absence of community service a corresponding unconditional imprisonment of imprisonment would indeed have been imposed). A typical community service order is for 70 to 90 hours. The proportion of interrupted orders has varied between 11 and 15% of those sentences started each year.

#### 2.2.4 *Mediation*

The first mediation experiment in Finland started in 1983. The initial idea was to provide an alternative to the official criminal justice system. Today, all towns with a population over 25.000 and most over 10.000 offer mediation services. 80% of Finns live in a municipality that has an agency for mediation. In 2006 mediation was extended to cover the whole country. Provincial governments are obliged to arrange mediation service in their region, either in co-operation with municipal authorities or with other public or private partners.

In Finland, mediation does not constitute a part of the criminal justice system but it has frequent interrelations with that system as far as referral of cases and their further processing is concerned. The Criminal Code mentions an agreement or settlement between the offender and the victim as possible grounds for waiving of charges by the prosecutor, or waiving of punishment by the court, and as grounds of mitigating the sentence. The mediation process can start at any stage between the commission of the offence and execution of the sentence and by anyone of the possible parties. Three quarters of the cases are referred to mediation either by the prosecutor or by the police.

Mediation is based on volunteer work. Participation in mediation is voluntary for all parties. The municipal social welfare authorities usually have a hand

in coordinating the mediation services, but the mediators are not regarded as public officials. Once the process has started, it normally leads to a written contract. The contract contains the subject (what sort of offence), the content of a settlement (how the offender has consented to repair the damages), and the place and date of the restitution. It also sets out the consequences of a breach of the contract.

What happens after a successful mediation depends largely on the category to which the offence belongs and on how serious the offence is (see above). In complainant offences successful mediation automatically means that the prosecutor drops the case. In the non-complainant offences the prosecutor has the discretion to decide whether or not to drop the charge on a basis of the mediation. This would be possible if prosecution would seem “either unreasonable or pointless” due to a reconciliation, and if non-prosecution would not violate “an important public or private interest”. If the prosecutor takes the case to court mediation may still affect on sentencing as a mitigating factor (Penal Code 6:7). In mediation cases non-prosecution is, thus, always discretionary.

A rough estimate of the total number of cases in all mediation schemes yields about 8.500 referrals each year. 80% of the cases consist of either minor property offence or minor forms of assault and battery. Agreement is reached in about 60% of the referrals. On average 90% of the contracts are fulfilled. The majority of the contracts contains monetary compensation. On the other hand, money is not the sole issue, as in one fifth of the cases the victim had no financial claims. The agreement contains mainly immaterial compensation, for example, an apology, a promise not to reoffend, but also the return of stolen property.

Mediation clearly provides a workable channel of restitution. In addition to material compensation, mediation may serve as a means for repairing some of the emotional and psychological damage caused by crime.

### **3. The prison system**

#### **3.1 Reforming the prison law**

*Liberalization 1960-1970s.* During the last decades Finnish prison law has been reformed in several phases. The first set of reforms started in the shift of the 1960/70s under the pressures of severe overcrowding (see below 4.2). The overriding aim was to reduce both the number of offenders sent to prison and the length of the terms served (see below 3.3). Prison reforms in the late 1960s and in the mid-1970s brought improvements in the rights of inmates, abolished the more severe form of imprisonment (“penitentiary”) and introduced prison leave and open facilities. These reforms were also carried out during the period of treatment pessimism. In Finland this disillusionment did not lead to prison warehousing or increased penal severity (as in the U.S. or U.K.), but to a general

emphasis on due process and legal safeguards, on humane neo-classicism in sentencing and on the principles of normalization and minimization of harm in enforcement.

*Fundamental rights and the prison reform 2006.* The first partial reforms after the liberalizations in the 1970s were carried out in the 1990s, with major emphasis on increased drug control. During the 1990s pressures towards total reform increased, partly due to the fact that old law had become scattered and hard to read. Much had changed also in the enforcement philosophies. There were pressures to reorganize the whole enforcement process into a more planned and structured process. The decisive impulse for a total reform came, however, from constitutional arguments. The Constitution of Finland was reformed in two steps in 1995 and 2000. These reforms set higher standards than before for all legislation related to basic and fundamental rights.

The Constitution (section 7.3) confirms the *principle of protection by the law*: “The rights of individuals deprived of their liberty shall be guaranteed by an Act of Parliament.” This section rejects the prior “assumption of institutional powers” and the view that the fundamental rights of a particular group of people could be directly curtailed merely on the grounds that they have a special status subject to state power or that they are under the authority of an institution. Since the rights of persons who have been deprived of their liberty must be safeguarded by an Act of Parliament, all restrictions for these rights must also be based on such an Act. The constitution contains also *substantive requirements as regards to the way* that these rights may be restricted. Section 7.2 (echoing art. 3 of the European Convention of Human Rights) states that “no one shall be sentenced to death, tortured or otherwise treated in a manner violating human dignity”. Section 22 of the Constitution, in turn, states that “public authorities shall guarantee the observance of basic rights and liberties and human rights”. In addition, section 74 (on supervision of constitutionality) states that the Constitutional Law Committee shall issue statements on the constitutionality of legislative proposals and other matters brought for its consideration, as well as on their relation to international human rights treaties. The enactment of the new constitution and the doctrine developed by the Constitutional Law Committee means in reality *a harmonization of the Finnish fundamental rights and the international human rights system*. Human rights, as defined in international treaties, have been converted into fundamental rights, as defined in the Finnish Constitution.<sup>5</sup>

By the year 2000 Finland had a constitution which in clear terms stated that (a) prisoners retain all their fundamental rights, and (b) if these rights are to be restricted, this may be done only by the powers of statutory parliamentary law, and (c) in accordance with the international human rights conventions. To turn all this into actual penal practices, a new national prison law was needed. The

---

5 See Viljanen 2007.

total reform of the Finnish prison law started in 1998 by the appointment of an expert committee. The new law came into force in October 2006. These laws include the new Prison Act (with 22 chapters and 400 paragraphs). Also provisions concerning remand and the principles for police detention were revised by enacting separate laws for both purposes. The 2006 prison reform in Finland was influenced in several respects by the observations of the CPT during their visits in 1992, 1998 and 2003. The Act was drafted also in conformity with the requirements of the 2006 European Prison Rules, as the drafters of the Finnish prison law were following closely the preparations of the 2006 Rules by the Council of Europe.

*General principles of enforcement.* General principles of the enforcement of prison sentences are gathered in the opening chapter of the Prison Act. The chapter defines the *aims and objectives* of enforcement, as well as those *fundamental rights* that must be respected when pursuing these aims. The latter include the requirements of minimum intervention and that the content of imprisonment shall be only the loss or restriction of liberty;<sup>6</sup> the demands of fair and humane treatment,<sup>7</sup> the prohibition of discrimination,<sup>8</sup> and general principles to be followed in the use of authority,<sup>9</sup> as well as different procedural guarantees.<sup>10</sup> The aims and other principles governing enforcement include, firstly, the general aim of rehabilitation: “The goal of the enforcement of imprisonment is to increase the prisoners’ preparedness for a crime-free life by furthering life

- 
- 6 “The enforcement of imprisonment may not restrict the rights or circumstances of a prisoner in any other manner than that provided in the law or is necessary due to the punishment itself.” (Prison Act 1:3.1). To ensure this “the authorities in charge of the enforcement of imprisonment shall ensure that, during the imprisonment, no person will unjustifiably violate the personal integrity of the prisoner” (Prison Act 1:3.2 §).
- 7 “Prisoners shall be treated fairly and with respect for their human dignity.” (Prison Act 1:5.1). “No one shall be sentenced to death, tortured or otherwise treated in a manner violating human dignity.” (Constitution, section 7.1).
- 8 “Prisoners may not, without a justifiable reason, be placed in an unequal position due to race, national or ethnic origin, colour, language, sex, age, family status, sexual orientation, state of health, disability, religion, social opinion, political or professional activity or another reason relating to the person”. (Prison Act 1:5,1 §).
- 9 “An official of the Prison Service shall: act appropriately and impartially as well as in the spirit of compromise; primarily through advice, requests and orders maintain prison order and security; attend to his official duties without unnecessarily interfering with the rights of any person and without causing greater detriment than is necessary and justifiable in order to perform the task.” (Prison Act 1:6 §).
- 10 Including provisions on appeal and the general principle of hearing the prisoner: “A prisoner shall be heard when a decision is being made on his accommodation, placement in a prison and in an activity, and discipline, as well as on another issue regarding him in compliance with the provisions of section 34 of the Administrative Procedure Act.” (Prison Act 1:7 §).

handling skills and adjustment into society as well as to prevent the committing of offences during the term of the sentence.” (Prison Act 1:2). Further, the leading principles include the principle of normalization<sup>11</sup> and the aim of harm-minimization.<sup>12</sup> The law stresses also the values of security and safety for all parties (“A sentence of imprisonment shall be enforced so that it is safe to society, prison staff and prisoners.” (Prison Act 1:3)) and the specific needs of juveniles (see Prison Act 1:5.2 § and 4:8 §).

These leading principles are given more concrete contents in separate provisions of the Prison Act, dealing with issues such as admission and placement in prison, basic care and accommodation, participation in activities, contacts with the outside world, prison order and discipline, and inspections. Depending on the concrete issue at hand, the law either aims to define the prisoners’ rights in a manner satisfying the requirements of the constitutional reform, or defines the obligations for the authorities to provide prisoners with adequate facilities, activities and services (or, as in some cases, both).

*The 2006 prison reform and prison practices.* The new Prison Act aims to bring the prison law in accordance with the requirements of the new constitution, to define the obligations of prison authorities in more detail, to increase legal safeguards and transparency in prison administration, to reorganize the imprisonment process to a more structured and planned process and to increase investments in rehabilitative program and treatment work (and thereby also to reduce recidivism). Relatively few of the provisions in the prison package were anticipated to have a direct impact on the scope of imprisonment and the number of prisoners. The system of preventive detention was abolished and replaced by a system that enables the courts to order serious violent offenders to serve their sentence “in full”. This option was meant to be used in an equally restrictive manner as was the earlier system of preventive detention and thus to have no actual effect on prisoner rates. A new form of early release (supervised probationary period) was designed for long-term prisoners, who need more support and more intensive program work. Probationary liberty may be available at the earliest six months prior to normal conditional release. This was initially assumed to decrease the number of prisoners by about 50.

The original bill, unlike the previous law, made no difference between different age groups on early release. This would have increased prisoner rates by 20-30 prisoners in younger age groups. However, during the parliamentary hearing juveniles were granted more generous early release rules (after a third or

---

11 “The conditions in a prison shall be arranged, to the extent possible, so that they correspond to the living conditions prevailing in society.” (Prison Act 1:3 §).

12 “The possibilities of a prisoner to maintain his health and functional ability shall be supported. The harm that is caused by the deprivation of freedom shall, if possible, be prevented. The goal is to prevent any detriment resulting from the loss of liberty.” (Prison Act 1:3 §).

a half depending on previous criminality, leading to an anticipated decrease of approximately 30 prisoners). The only ‘joker’ in the prison package, as regards to its effects on imprisonment rates and sentence severity, concerns the revocation of parole and the consequential dealing with the rest of the initial sentence. This provision (added subsequently by the request of the minister of justice) gives wide and unstructured discretion to the courts in deciding how much of the initial sentence will be included in the new sentence in connection with parole revocation. This has caused some confusion among the judiciary.

*Evaluation.* All in all, the new Prison Act meets the requirements of the rule of law well.<sup>13</sup> Shortcomings may, however, be found at the level of implementation and resources. A substantial part of the prisoners still remain idle, not being motivated to take part either in work or any other activity. The number of prisoners suffering from substance abuse and mental problems is alarmingly high and psychosocial treatment is available to only a small fraction of those in need. Treatment programs terminate too often after release due to the lack of co-ordination between prison service and municipal health care. One may also ask whether the placement in open facilities could be increased from the present level (of about 20% of prisoners), whether the prison authorities have taken full advantage of the possibilities of outside placements for treatment purposes and whether the new supervisory probation has been used extensively enough.

Some of these problems are mainly a matter of policy and could be solved just by modifying present practices. Some could be helped with better co-ordination and increased co-operation between different authorities and agencies. But some of them simply need money (like providing all cells with an adequate sanitation system or reducing the number of passive prisoners by paying proper wages for the work conducted also in closed institutions, see below).

### **3.2 Prisons and life in prison**

*Types of prisons.* There are only two types of prisons in Finland: open prisons, of which there are 18 at the moment, and closed prisons, of which there are 13 at the moment. All prisons are on state funded and run by the state officials. There are no private prisons in Finland, neither are there any plans to go in that direction. Private prisons would not meet the demands of paragraph 124 of the Finnish constitution, which states that any “task involving significant exercise of public powers can only be delegated to public authorities”.

Prisoners who participate in work or rehabilitative activities and who are assessed as being able to adapt to freer conditions are allocated to open institutions. All open institutions are drug-free institutions. This means that the inmates are required to undertake not to use any intoxicants and to subject

---

13 For wider Nordic comparisons, see *Greve 2007*.

themselves to controls. The regime in open institutions is more relaxed. Open institutions are in practice prisons without walls. Open institutions hold about a fifth of the current prison population.

Closed prisons in Finland are not formally classified according to their security status. However, the intensity of supervision varies between closed prisons: some hold only long-term prisoners (those with prison terms of over two years), while others also include first offenders. The largest closed units have over 300 prisoners, while the smallest have a capacity of 40-50 prisoners.

*General framework for prison life.* For all prisoners an individual enforcement plan ("sentence plan") will be drawn up based on a structured risk and needs assessment. The plan is the basis for the enforcement during the whole prison term. The plan will be updated and implemented during the term of imprisonment by the prison where the sentence will be carried out.

Prisoners are obliged to work or to take part in vocational training or other activities unless they are relieved from that duty on the grounds of health, studies or for other reasons. Prisoners may also receive permission to pursue other studies either within or outside the institution. Part of the prison sentence may be served outside the prison in a substance abuse rehabilitation institution.

Prisons are obliged to arrange rehabilitative and supportive activities: "A prisoner shall, where possible, be given an opportunity to receive guidance, support and treatment provided by a psychologist or to have other similar guidance, support and treatment." Besides group activity, psychosocial rehabilitation includes social work as well as individual work carried out by psychologists and prison chaplains.

*Work.* Work performed in prison is either work that maintains the vocational skills and promotes employment (professional work) or work that improves the working capacity and abilities (orientating work). On certain conditions, prisoners may be allowed to work outside the prison or remain self-employed in prison. In open institutes, prisoners receive proper taxable wages for professional work. Prisoners participating in other activities are paid a non-taxable activity allowance both in open and closed institutions. Nearly half of all prisoners (about 40%) work daily. The traditional types of prison work are carpentry, metal work and agriculture.

*Studies and training.* Prisons organise versatile vocational, orientating and general education in co-operation with the nearby educational institutions. On certain conditions, prisoners may also study outside the prison in the daytime. Most studies are connected with acquiring or improving vocational skills. Over half of the prisoners attend vocational education, a fifth primary or basic education, and nearly a tenth orientating education. A small number of prisoners receive vocational qualification through apprenticeship training.

*Substance rehabilitation in prisons.* The rehabilitative activity in prison is mainly substance rehabilitation because the majority of the prisoners have substance problems. In recent years the Finnish prison administration has placed in-



creased emphasis on alcohol and intoxicant programs. For the moment, the prison service provides the major part of all substance abuse services in Finland. Substance programmes are based either on cognitive behaviour therapy or community treatment. A prisoner who has a substance-abuse problem or who is assessed to have special problems coping in freedom may, for a fixed period of time, be placed in an outside institution or a similar unit where he participates in intoxicant rehabilitation or in other goal-oriented activities to improve his potential to cope.

*Psychosocial rehabilitation.* Several prisons arrange cognitive skills courses, which develop problem solving and social skills. There are specialised programmes for convicted sex offenders, while anger management courses and cognitive self change programmes are provided for prisoners convicted of violent offences. At the moment group programmes are being developed for prisoners with a history of domestic violence. Prisons also provide comprehensive social rehabilitation: groups promoting skills needed in everyday life and social skills, family programmes and activities preparing for freedom.

*Contacts with the outside world.* Prisoners have the right to be in contact with the outside world by correspondence, telephone, visits, and prison leave.

However, the law also contains a number of restrictions on the right to correspondence and telephone calls, based on the practical need to ensure safety and security in prisons. The powers of the officials to inspect the letters and phone calls are graded according to the intrusiveness of control in four categories.

All prisoners are eligible for prison leave at some point of their sentence. Prison leave is granted on a basis of an application. *Permission for leave based on time served* is a normal part of sentence enforcement. The earliest date for such a leave is after half or two-thirds of the sentence, before regular release on parole. However, they must have served not less than two months. *Prison leave for exceptional reasons* is not tied to the time served. The permission may be granted “for an important reason or to attend an outside event if the granting of the permission is important with regard to attending to the family, health care, subsistence, work, training, social or housing issues of the prisoner or for another corresponding reason”.

### 3.3 Release from prison

*Early release.* In Finland all prisoners except those few dangerous violent recidivists (approximately 20 prisoners on any given day) are released on parole (see below). In practice this means that 99% of prisoners released every year are released on parole.

The director of the prison makes the decision in question. In general, recidivists are always released after they have served two thirds of their sentence, and first-time prisoners are released after they have served half of their sentence. Of-

fenders between 15 to 20 years of age are released either after a third (first offenders) or after half (recidivists). In all cases, a further condition is that the prisoner has served at least fourteen days.

*Abolition of preventive detention.* Until 2006 Finnish law recognized a system of preventive detention to be used for serious violent recidivists. In practice, preventive detention meant that offenders were not released before they had served their full sentence. The use of this system has been relatively restricted (the annual number of prisoners in preventive detention has varied at around 20-25). Even in its limited use preventive detention contradicts the prevailing Finnish sentencing ideology, which is very reluctant to accept assessments of dangerousness as a basis for criminal sanctions. In connection with the total reform of prison law in 2006 preventive detention was abolished and replaced by a system that allows the courts the right to order serious violent offenders to serve their sentence "in full". This option was meant to be used in equally restrictive manner as the earlier system of preventive detention.

On certain conditions, prisoners sentenced to serve their full terms of imprisonment can be released on parole after serving five sixths but at least three years of the sentence. The Helsinki Court of Appeal decides on the release. Prisoners sentenced to life imprisonment can also be released on parole. For lifers, release on parole is possible when at least twelve years of the prison sentence have been served. If the offence was committed when the offender was under 21 years of age, the corresponding time is ten years. Life sentence prisoners can also be released if they are pardoned by the President of the Republic.

*Supervision.* The duration of parole reflects the amount of time remaining in the sentence. However, it must be at least three months and at most three years. About one fifth of those released on parole are placed under supervision. Supervision is used if the probationary period is more than one year or the offence was committed when the offender was under 21 years of age. Prisoners may also request supervision. The supervisor may be a member of the Probation Service or a private individual appointed by the Service. In principle, the supervision involves both control and support.

If parolees are found guilty of new offences during the probationary period, a court decides whether they also lose their parole. The court decides on revocation of parole if the offender commits an offence during the parole period or on the grounds of a behavioural infraction. In practice all parole revocations are based on new offences, and only such offences that would normally lead to a prison sentence may serve as a reason to revoke the parole order.

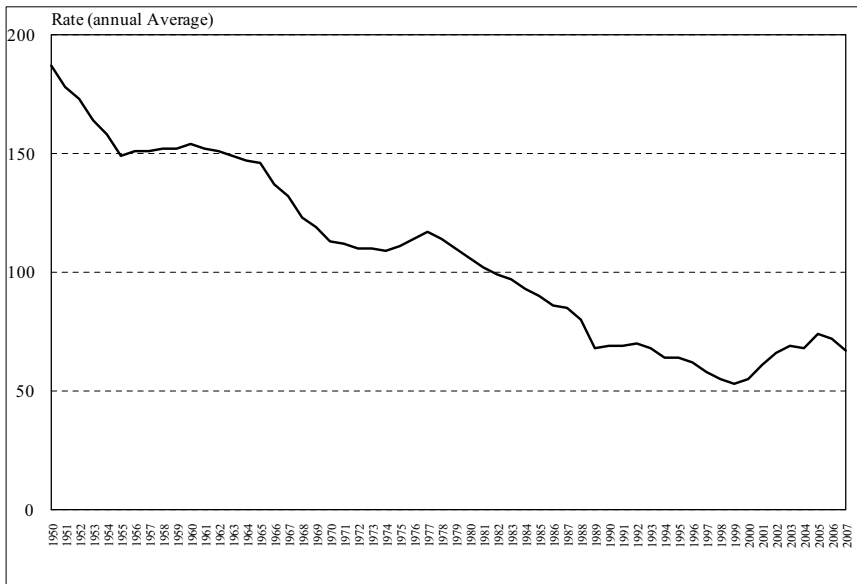
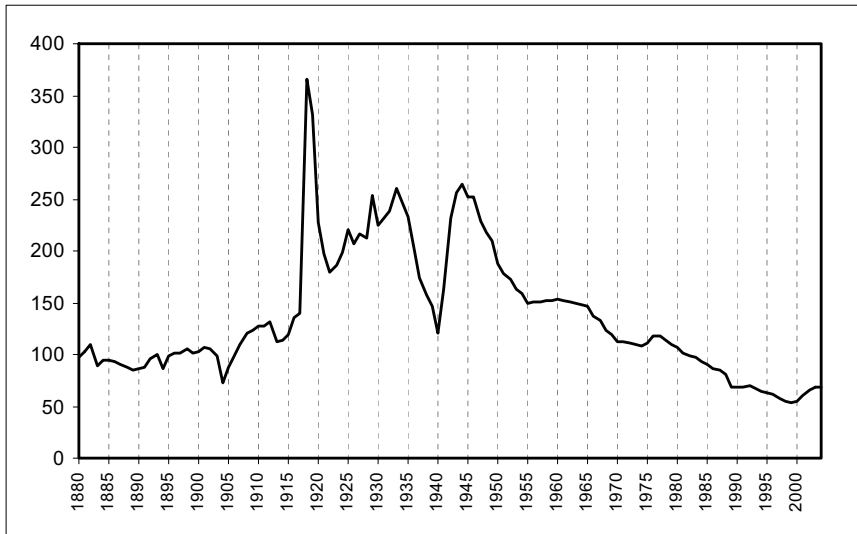
*Supervised probationary freedom.* The 2006 Prison Act also introduced a new form of early release program, "Probationary liberty under supervision". This new early-release program is designed especially for long term prisoners, who need more support in and more intensive program-work. Probationary liberty may be available at the most six months prior to normal conditional release (see above). The preconditions for probationary liberty are defined in detail in

law. They include: (a) probationary liberty fits with the existing individual sentence plan; (b) all information about the prisoner indicates that the conditions of the probationary liberty will be met; and (c) the prisoner abstains from alcohol and substance use and agrees to alcohol and substance abuse control.

Probationary freedom requires a release plan, which includes information on, for example, the housing and livelihood of the released, the obligation to participate in an activity, the daily schedule, and the supervision of the probationary freedom. As a rule, supervision will be implemented by means of GSM-positioning system. Prisoners carry with them a GSM mobile phone, which facilitates the surveillance of the prisoner from the prison. The mobile phone can be positioned at any time on the screen of the prison's computer. Making a call to the phone verifies whether the prisoner is at the place indicated by the phone. The prisoner is required to make regular calls, which also enable the location of the offenders' whereabouts. The prison administration, in turn, makes random calls with similar results. The prisoner may only use the mobile phone for contacting the prison and the alarm centre. The method is less stigmatizing and considerably cheaper than the traditional EM-techniques. Prisoners have also had a positive attitude towards the experiment and no improper use has occurred.

#### **4. Long-term trends in the Finnish imprisonment rates**

This section examines the turbulent long-term penal changes in Finland during the 20<sup>th</sup> century. The section starts by describing how in the first place the rates of imprisonment reached the record levels not to be found anywhere else in Scandinavia, and how Finland managed to return back to the common Scandinavian level by the early 1990s. The changes under discussion in this section are described in *Figure 1*.

**Figure 1: Prisoner rates in Finland 1880–2005 (annual averages)**

Source: National Statistics.

## 4.1 Imprisonment rates and political crisis

In the early 1920s the rates tripled from 100 to 350 (per 100.000 of population) as a result of the civil war. About one half of the prisoners were convicted for treason-like activities. After amnesties the rates fell in two years by one third. However, increased crime associated with the prohibition and a deep recession raised the figures back to 250 in the middle of the 1930s.

During the latter half of the 1930s the economy was recovering, the side-effects of the prohibition were vanishing and imprisonment rates were falling. When the war with Russia broke out in 1939, men were needed on the war front, and consequently about 20% of prisoners received an amnesty. During the second war with Russia (the Continuation War) in 1941-1944 the imprisonment rates rose back to 250, including also a great number of prisoners of war and those kept in isolation for reasons of national security. Early release programs were expanded to ease the overcrowding in prisons, but exceptional post-war conditions and a steep increase in crime kept the figures high. Between 1940 and 1945 homicide and assault rates doubled, thefts tripled and robberies increased almost ten fold. This surge of crime was also counteracted with heavier penalties.

However, the crime surge passed as the social conditions started to normalize. Also the courts started to mitigate their sentences. This mitigation was mainly the judiciary's own reaction against overly repressive policies instigated by the legislator during the exceptional post-war conditions. Consequently the imprisonment rate fell within a period of 5 years some 40% (from 250 to 150). In 1955-1965 the penalties still continued to fall in most offence categories. However, the emergency of two new offence types, drunk driving and car thefts kept the prisoner rates fairly stable.

The extraordinarily large prisoner population in Finland was to a great extent the result of an exceptional political crisis. This holds especially true for the post-1918 peak. Later developments were also affected by severe economic and social conditions. All this led to a situation where the Finns got used to measuring penalties on a different scale to that of our neighbours (who, with few exceptions, managed to keep their prisoner rates within the range of 40-80/100.000). There were differences in the "penal values" of prison sentences among the Scandinavian countries (as pointed out by *Christie* 1968). One month in Norway corresponded three months in Finland. This "prison inflation" may partly explain the sustained severity in the Finnish courts. However, there are also more technical explanations, such as strict and casuistic legal provisions for recidivists and property offences. And there were also differences in social and economic conditions. In comparison to our neighbours, who were busy building their welfare states, Finland was in the 1950s a poor, war-ridden, agricultural country struggling to pay heavy war compensation. Not much thought was given to prison reform or social policy. However, all this – and much more – was to

change during the next decades. This time the changes were also a product of conscious policy planning.

## 4.2 The reform ideology of the 1960s and the 1970s

*Sentencing ideology.* In the 1960s, the Nordic countries experienced heated social debates on the results of, and justifications for, involuntary treatment in institutions, both penal and otherwise (such as in health care and in the treatment of alcoholics). The criticism found a particularly apt target in the Finnish system where most of the old provisions of the Criminal Code of 1889 were still in force, representing a sharp contradiction between the values of the class society of the 19<sup>th</sup> century and the rapidly developing social welfare state of the 1960s.

In Finland the criticism of the treatment ideology was merged with another reform ideology that was directed against the overly severe Criminal Code and the excessive use of custodial sentences. The criminal political ideology that emerged from this critique was labelled “humane neo-classicism”. It stressed both legal safeguards against coercive care and the goal of less repressive measures in general.<sup>14</sup> In sentencing the principles of proportionality and predictability became the central values. Individualized sentencing, as well as sentencing for general preventive reasons or perceived dangerousness, was put in the background. These ideological changes touched all Nordic countries. However, practical consequences were to be most visible in Finland.

*Broadening the strategies of general criminal policy.* This change reflected more than just a concern over the lack of legal safeguards. Behind this shift in strategies in criminal policy were more profound changes in the way the entire problem of crime was conceived. The whole theoretical criminal political framework and the conceptualization of the aims and means of criminal policy underwent a dramatic change, as the social sciences and planning strategies merged with the criminal policy analysis. The aims of criminal policy were defined in par with the overall aims of general social policy. Cost-benefit analysis was introduced into criminal political thinking. In making choices between different strategies and means, the probable policy effects and costs – to be understood in a wide sense, including also immaterial costs for the offender – were to be assessed.

One result of all this was that the arsenal of criminal policy techniques expanded in comparison with the traditional penal system. The possibilities of environmental planning and situational crime prevention in controlling crime were discussed. This new ideology was crystallised in slogans such as “criminal pol-

---

14 The topics in the following sections have been dealt with in more detail in *Lappi-Seppälä* 2001. On the trends and changes in Finnish penal policy see also *Anttila/Törnudd* 1992 and *Lahti* 2000.

icy is an inseparable part of general social development policy” and “good social development policy is the best criminal policy”.

*The aims and means of criminal policy redefined.* The emergence of the new planning strategies, the functionalistic approach to the problem of crime and the general distrust of the effectiveness of penalties (repressive, deterrent or treatment oriented), all formed a theoretical background for the redefinition of the aims and strategies of criminal policy. The traditional main goals (such as simple prevention, the elimination of criminality or the protection of society) were replaced by more sophisticated formulae. From the 1970s onward the aims of criminal policy in Finland were usually expressed with a twofold formula: (1) the minimization of the costs and harmful effects of crime and crime control (the aim of minimization), and (2) the fair distribution of these cost among the offender, society and the victim (the aim of fair distribution).

The aim of minimization (not “elimination”) emphasizes the costs and the harmful effects of criminal behaviour instead of the minimizing of the number of crimes. In so doing, it also draws attention to the means which perhaps do not affect the level of criminality, but which do lessen the harmful impact that crime has on the different parties. By stressing that not only the costs of criminality, but also the costs and suffering caused by the control of crime must be taken into account, the formula also draws attention to the material and immaterial losses that arise through the operation of the system of sanctions. The aim of fair distribution brings to light the delicate issues of who should be responsible, and to what extent, for the costs and suffering involved in crime and crime control. The analysis of the roles and responsibilities of the different parties (state, community, offender, and victim) offers a framework for reasoned choices in the matter, identification of whom it would be fair and just to burden with the cost of different types of offences and situations, and whether the existing practices should be changed in the name of fairness and social justice.

The conceptualization of the aims of criminal policy and the conscious cost-benefit thinking had a number of practical effects. The scope of possible means of implementing criminal policy extended far beyond the criminal justice system. One result of this new line of thinking was that the role of punishment came to be seen as relative. Once regarded as the primary means of implementing criminal policy, it came to be regarded as only one option among many.

*Indirect general prevention.* After the fall of the rehabilitative ideal, the aim and the justification of punishment were also subjected to re-evaluation. The shift was once again towards general prevention. However, this concept was now understood in a different manner. It was assumed that this effect could be reached not through fear (deterrence), but through the moral and value shaping effect of punishment. According to this idea, the disapproval expressed in punishment is assumed to influence the values and moral views of individuals. As a result of this process, the norms of criminal law and the values they reflect are internalised; people refrain from illegal behaviour not because such behaviour

would be followed by unpleasant punishment, but because the behaviour itself is regarded as morally blameworthy.

This “redefinition” of the aim of punishment in the Nordic countries could rely on a long theoretical tradition dating back to the early Scandinavian realism of the Uppsala school of the 1920s and 1930s. Closer analysis reveals that this concept contains several distinct hypotheses, which are based on different assumptions of why, how and through what kind of mechanisms various features of the legal system influence social values and compliance with the law.<sup>15</sup> Closely related trends are to be found in the German criminal law theory since the 1970s (“*positive Generalprävention*”),<sup>16</sup> and Anglo-Saxon sociology of the 1990s (on the theory of “normative compliance”).<sup>17</sup>

This view of the functions of the penal system has a number of important policy implications. To put it briefly: the aim of indirect prevention is best served by a system of sanctions which maintains a moral character and which demonstrates the blameworthiness of the act. The mechanisms require a system that is enforced with “fair effectiveness”, that follows procedures which are perceived as fair and just and that respects the rights and intrinsic moral value of those involved.

*Sentencing: humane neo-classicism.* In sentencing this all was condensed in a new sentencing ideology (“humane neo-classicism”). The classical element in this theory was the revival of the old principle of proportionality. The humane elements were to be found in systematic efforts towards leniency. Minimisation of the suffering caused by the crime control system was among the generally accepted crime policy goals. The role and functions of the principle of proportionality were also seen in this spirit: It had its roots in the rule of law and the guarantees against the excessive use of force. The main function of the proportionality principle – as seen in the Finnish theory – was thus to impose the upper limit which the punishment may never exceed. It is much less restrictive (but still relevant) when considering the possibilities of imposing sentences that are less severe than the offender’s act would *prima facie* have deserved.<sup>18</sup>

*Conclusions.* From the early 1970s onwards there was a general conviction that in crime prevention, criminal law is only one means among many and that other means were often far more important. Furthermore, it was also stressed that the general preventive mechanisms were more subtle and indirect than one usually thinks and that the effective functioning of the criminal law is not necessarily conditioned by severe punishments, but by legitimacy and perceived fair-

---

15 See in general *Andeanes* 1974 and *Lappi-Seppälä* 1995.

16 See *Schünemann et al.* 1998.

17 See *Tyler* 2003 and *Bottoms* 2001.

18 On the role the proportionality principle in Finnish sentencing law, see *Lappi-Seppälä* 2002.



ness. All in all, we should be realistic as regards the possibilities of achieving short-term effects in crime control by tinkering with our penal system. And what is most important, we should always weigh the harms and benefits of applied or proposed strategies of criminal policy. For the Finns the difficult question remained, why should we have three to four times more prisoners than the other Nordic neighbours? This also was the beginning of the series of legislative and criminal political reforms that started in Finland during the latter half of the 1960s.

### 4.3 Legislative reforms and sentencing practices

Systematic legislative reforms started during the mid-1960s, and continued until the mid-1990s. They dealt with both the general sanction system as well as specific offences. The major law reforms affecting the number of prisoners are summarized in the table below. The table includes also a rough (and subjective) estimate of the actual impact of each reform on imprisonment rates (+++ = greatly increasing the number of prisoners; --- = strongly reducing the number of prisoners). Major changes are commented in more detail in the text to follow.

**Table 1: Leniency and severity in penal reforms in Finland 1966-2007**

Effect	Law reforms
--	1966 Parole reform: Minimum time from 6 to 4 months
--	1967 Amnesty (50 years celebration of Finland's independence)
--	1969 Decriminalization of public drunkenness
-	1969 Day-fine reform: the number of day-fines reduced
-	1969 Assault reform: less emphasis on unintended harm
--	1972 Penalties for theft reduced
+	1972 Penalties for drug-offences increased
--	1973 Restricting the use of preventive detention
-	1973 Discount rules for remand
--	1976 Reform of the prison law: Minimum time for parole reduced from 4 months → 3 months
-	1976 Conditional imprisonment (suspended sentence) expanded
--	1977 Sentencing reform; the impact of recidivism reduced

<b>Effect</b>	<b>Law reforms</b>
-	1977 Day-fine reform: heavier fines to replace imprisonment
---	1977 Drunk-driving reform: fines and conditional sentence instead of prison
-	1989 Fine-default rate reduced
---	1989 Minimum for parole from 3 months → 14 days
-	1989 The use of prison for juveniles restricted
-	1990 The length of pre-trial detention reduced
--	1991 Penalties for property offences reduced (1988)
+	1991 Increased penalties for economic crime
-	1991 Expanding the scope of non-prosecution (1989)
--	1992 Introduction of community service
+	1993 Penalties for drug-offences increased
+	1994 Blood-alcohol limit for aggravated drunk driving reduced 1.5 → 1.2‰
-/+	1994 Experiment of (non residential) juvenile penalty
---	1995 Community service stabilized and expanded
+	1995 Extensions for police powers: Telecommunications
+	1995 Domestic violence under public prosecution
++	1999 Increased penalties for rape
+	1999 Increased control in prisons (drugs)
-	2000 Expanding the use of conditional imprisonment (conditional + community service)
+++	2000 Increased penalties for assault
+	2001 More fines for drug-users
+	2002 Extensions for police powers: Coercive measures, telecommunications
+	2002 Increased penalties for car-theft
+	2003 Participation in activities in organized crime (EU, 1999)
+	2003 Terrorism (EU, 2002)

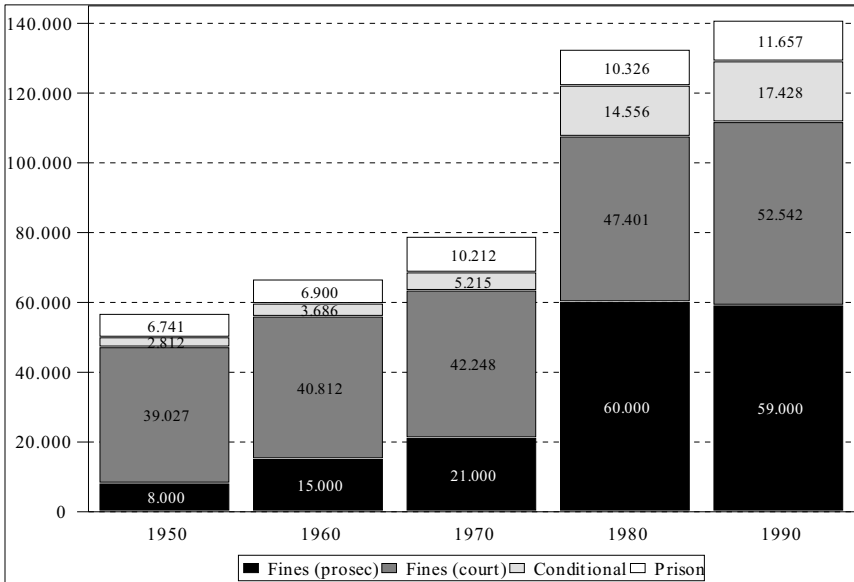
Effect	Law reforms
+	2003 Zero-limits for drugs in traffic
+	2004 Extensions for police powers: Telecommunications
+	2004 Non-prosecution for domestic violence restricted
+	2005 Increased penalties for human trafficking, procuring and child-pornography
-/+	2004 Juvenile penalty made permanent
+	2006 Prohibition for purchasing sexual services (2005)
-	2006 Prison package and new prison law (2004)
--	2006 Reducing the number of fine defaulters; conversion rate (2005)
--	2007 Reducing the number of fine defaulters; exclusion of small fines (2006, prop. 2007)

Remarks: -/+ = Rough (and subjective) estimation of the effects on prisoner rates/penal severity.

Years in the table indicate the year when reforms entered in force. Years in parenthesis indicate the year the bill was introduced in parliament.

*General structure of sanctions 1950-1990.* The general structure of sanctions system, consisting of fines, conditional sentences and imprisonment, remained untouched in 1950-1990s. During that period the number of unconditional prison sentences imposed remained stable. The increased number of minor offences were sentenced to conditional prison sentences and fines. The system of summary fines was expanded in 1970. Of the total number of summary fines (150.000) 85% were imposed for traffic violations. Still in the course of time also minor non-traffic violations (such as petty property offences) were transferred to summary proceedings. The use of fines was further expanded in order to substitute short-term imprisonment in the mid 1970s. This was done by raising the monetary value of day fines (and thus making fines more severe).

**Figure 2: The use of different sentencing alternatives 1950 to 1990 (excluding traffic violations)**

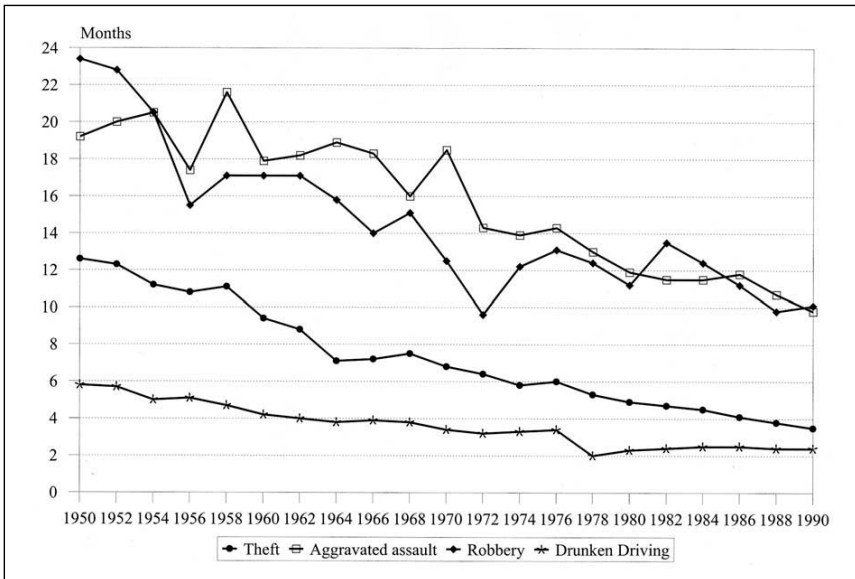


Source: Statistics Finland.

From the 1970s to the 1990s the number of imposed penalties (traffic offences excluded) more than doubled, while the absolute number of prison sentences remained stable. This was basically achieved by increased use of fines and conditional imprisonment.

*The length of prison sentences 1950-1990.* The overall decrease of imprisonment rates was influenced also by the general decline in the length of prison sentences. Penalties for both traditional property offences and drunken driving were heavily reduced. In 1950 the average length of all sentences of imprisonment imposed for theft was twelve months, in 1971 it was seven months and by 1991 it had decreased to three months. Similar changes occurred also in other major crimes, such as robbery, assaults and drunken driving.

**Figure 3: The average length of sentences of imprisonment for four different offences 1950 to 1990**



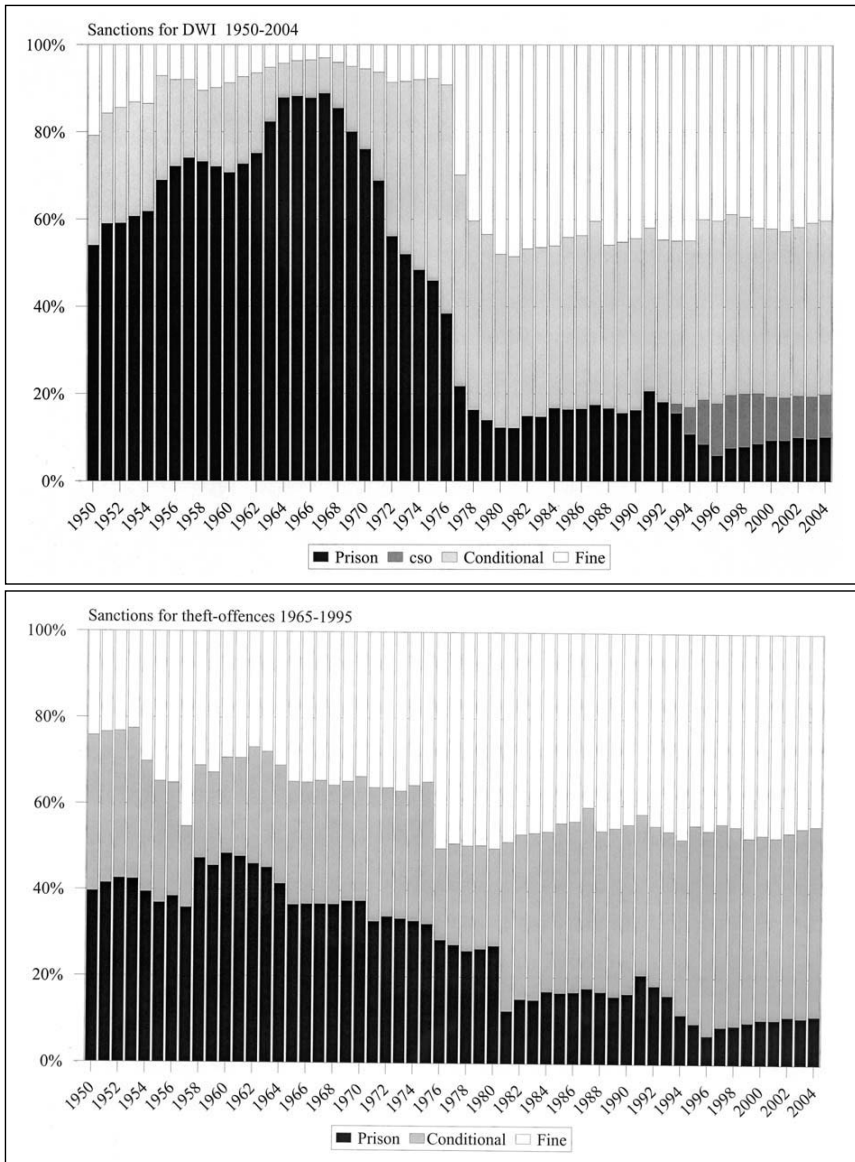
Source: Statistics Finland.

Reductions in sentence lengths in the 1950s took place without any legislative changes. This was mainly a court-driven reaction against the overly severe post-war sentencing practices. From the 1970s onwards this trend was supported by a series of legislative changes dealing with both specific offences and the general structure of the sanction system.

*Property offences and drunk driving.* In the mid-1960s almost 90% of drunk drivers received an unconditional prison sentence, in the early 1970s the figure was 70%, but ten years later the proportion had dropped under 20% (below *Figure 4*). The introduction of community service in the mid-1990s brought another drop in the use of imprisonment till around 10%.

Besides drunk drivers, Finnish prisons in the 1950-1970s were crowded also by increasing number of property offenders, especially thieves. In 1972 penalties for theft were reduced for the first time. This was repeated in 1991. In this time also minimum penalties for car-theft were reduced. The latter change had immediate effect for the use of fines in this offence category. Overall these reforms decreased the share of unconditional imprisonment from 50% to 25%, while the share of fines increased from 20% to 50% (below right).

**Figure 4: The use of different sentencing alternatives for property offences (theft and joy riding) and drunken driving (DWI)**



Source: Statistics Finland.

*Conditional imprisonment and sentencing reform.* The scope of conditional imprisonment (suspended sentence) was extended in both sentencing practice and by law reforms. The number of conditional sentences imposed annually rose from 4.000 (1960) to 18.000 (in 1990).

**Table 2: The use of conditional and unconditional imprisonment from 1950 to 2005**

	Unconditional N	Conditional N (all) with fines		Conditional % (of all prison sentences)
1950	6,741	2,812	..	30
1960	6,900	3,686	..	35
1970	10,212	5,215	..	34
1980	10,326	14,556	5,803	59
1990	11,657	17,428	8,472	60
2000	8,147	13,974	7,146	63
2005	8,313	15,757	8,930	66

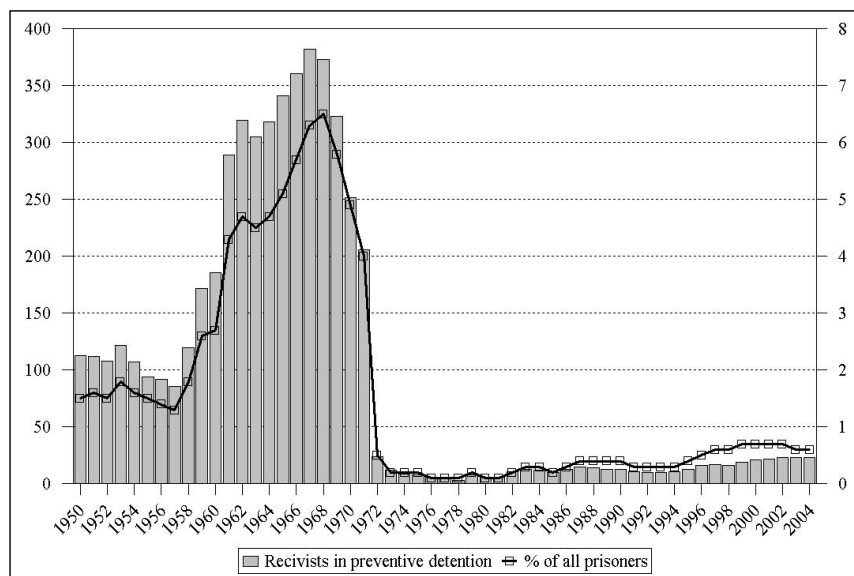
In 1950, 30% of sentences of imprisonment were imposed conditionally. In 1990 the rate was 60% and in 2005 66%.

Primary factors behind the changes in 1970-1990 were, above all, the relaxation of the conditions for imposing conditional sentences (1976), the reassessments of sentences for drunken driving (1977) and the sentencing reform (1976). The last reform stressed the importance of uniformity in sentencing, predictability and proportionality, as well as the values of humanity and equity. One of the main aims of the 1976 sentencing reform was to restrict the role of prior record in sentencing by replacing old mechanical provisions with more regulation which allowed aggravation only when recidivism implies increased act-oriented culpability.<sup>19</sup> The abolition of mechanical aggravation led to an overall reduction in the length of prison sentences especially in those imposed for chronic property offenders.

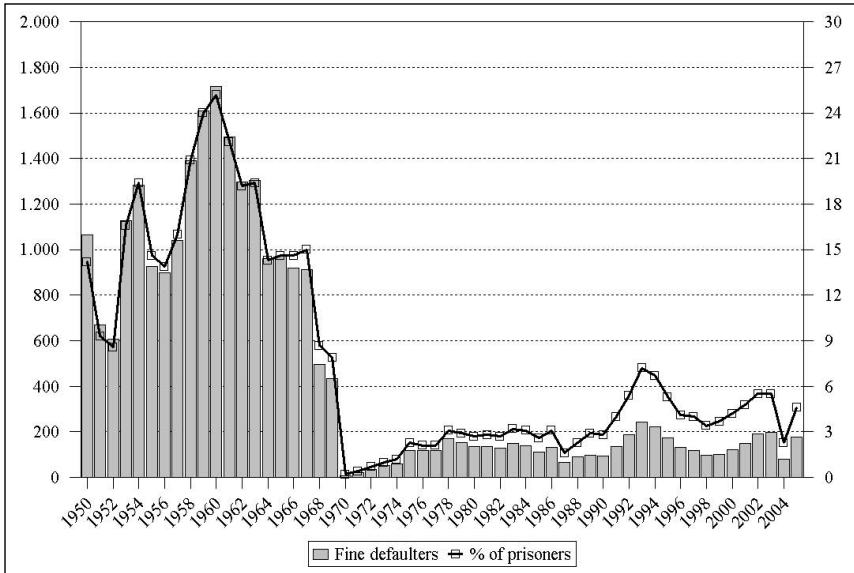
19 According to chapter 6, section 2(4) of the Criminal Code the previous criminality of the offender may increase the penalty "if the relation between the offences on the basis of their similarity or for another reason shows that the offender is apparently heedless of the prohibitions and commands of the law". Casual or occasional repetition should, thus, not increase punishments. In considering whether the offender has shown "apparent heedlessness", the judge must compare the new crime with the previous ones, look at the lapse of time between crimes, the amount of premeditation and the motivational connection between these crimes. See in more detail *Lappi-Seppälä 2002*.

*Fine defaulters and recidivists in preventive detention.* In the 1960s special attention was paid to two groups of prisoners. In the course of the 1960s the use of preventive detention (or secure detention) for repeat offenders had expanded to cover also large number of property offenders, lifting the size of prisoner held in prolonged custody to over 400 (5% of the overall prisoner rate). The use of default imprisonment for fines had reached even higher figures. In 1969 the use of imprisonment as a default penalty for unpaid fines was restricted (and a major cause for these fines was removed by decriminalizing public drunkenness). The result was that the daily number of fine defaulters fell from over 1.000 to less than 50. In 1971 the use of preventive detention was restricted only to serious violent recidivists, and the number of people held in preventive detention fell overnight from 250 to less than ten.

**Figure 5: The number of recidivists in preventive detention and fine defaulters 1950–2005 (absolute figures and as percentages of all prisoners)**



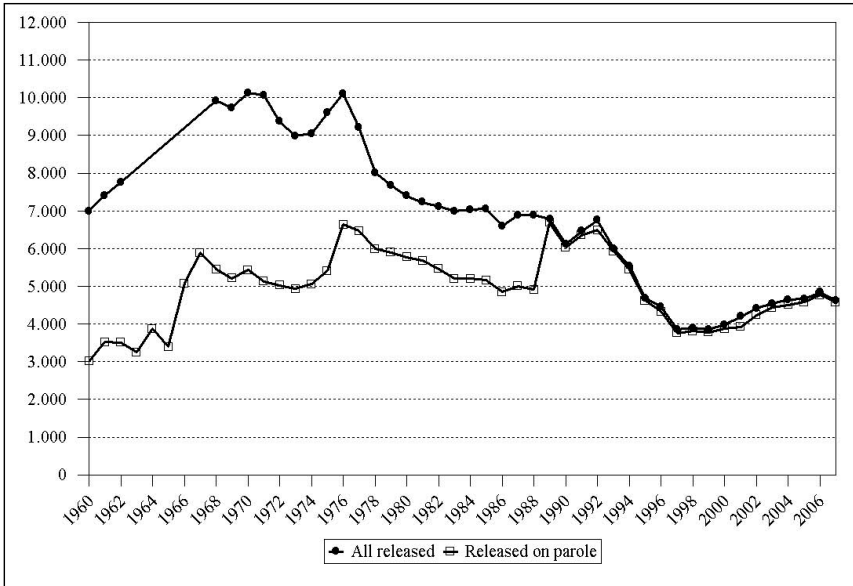


**Figure 5: Part II**

Source: Statistics Finland; Criminal Justice Agency.

*Parole.* The system of parole and early release has also proven to be a very powerful tool in controlling prisoner rates. In Finland practically all prisoners are to be released on parole on a routine basis. At the moment, the minimum time to be served before the prisoner is eligible for parole is 14 days. A series of reforms has brought it down to this. During the mid-1960s this period was shortened from six to four months, during the mid-1970s from four to three months, and finally in the late 1980s from three months to 14 days. In a system where the average stay in prison varies around four to six months, reductions in the minimum time to be served will have an immediate impact on the imprisonment rates. The effects of the 1989 change can be seen already from the general prison statistics (see *Figure 6*). The relative increase in the use parole is illustrated below.

**Figure 6: Prisoners released on parole prisons 1960-2007. Remand and fine defaulters excluded**

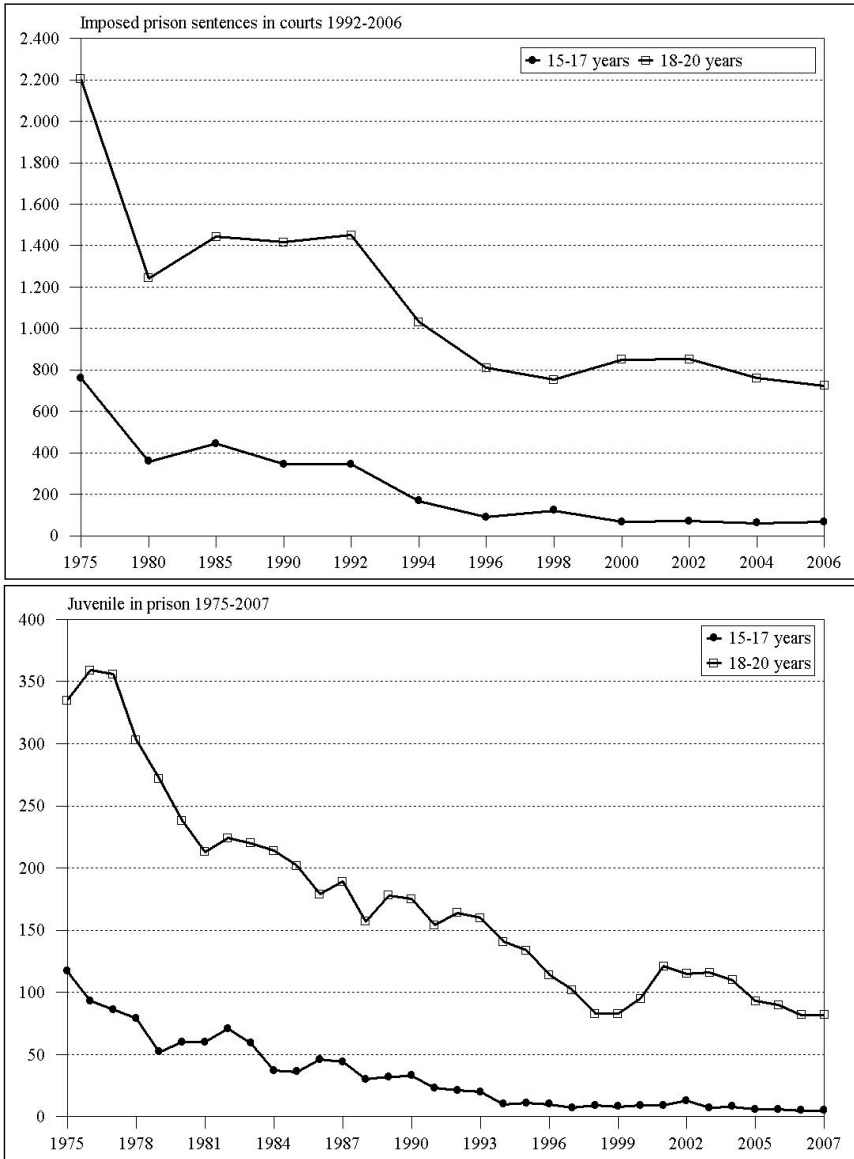


Source: Criminal Justice Agency.

In the early 1960s less than 40% of annually released prisoners were released on parole. In the late 1960s their share increased into 50% and during the 1970s to 75%. After the 1989 parole reform practically all prisoners are released on parole.

*Juveniles.* In the course of the 1970s the use of imprisonment for young offenders started to raise increasingly critical comments. Several proposals for reforming the juvenile justice systems were put forward, but with very limited practical results. However, critical notions of the harmful effects of imprisonment for younger age groups evidently had some impact on courts' sentencing practices, as both the number of prison sentences and the number of juvenile prisoners decreased rapidly after the mid-1970s. Two law reforms contributed to this change in the shift of the 1990s. The Conditional Sentence Act was amended in 1989 by including a provision which allows the use of unconditional sentence for young offenders only if there are extraordinary reasons calling for this. All of this has had a clear impact on practice (*Figure 7*). Also the reduction of minimum penalties for car thefts (joy-riding) had an impact on younger age groups as this offence is typically committed by young offenders. (One third of prison sentences in the age group of 15-17 were imposed for this offence.)

**Figure 7: Imposed prison sentences and the number of juvenile prisoners 1975-2007 (annual averages, absolute figures, remand included)**

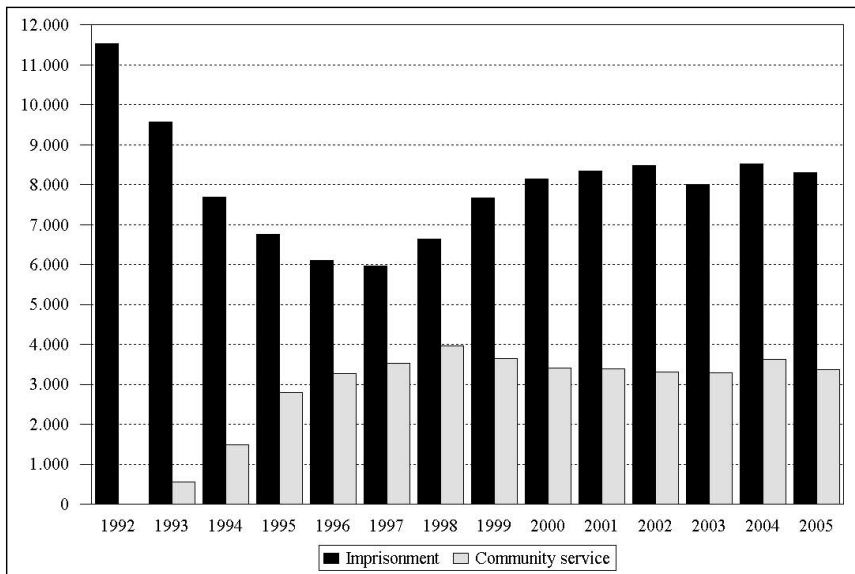


Source: Criminal Sanctions Agency.

At the moment (February 2008) there are about 80 prisoners between the ages of 18 and 20 years and five in the 15 to 17 age group, while as recently as in the mid 1970s the numbers were five to ten times higher.<sup>20</sup>

*Community service.* The last major reductionist reform dealt with the introduction of community service in the mid 1990s. In order to ensure that community service will really be used in lieu of unconditional sentences of imprisonment (and not instead of other more lenient penalties), a specific two-step procedure was adopted. First the court is supposed to make its sentencing decision without considering the possibility of community service. If the result is unconditional imprisonment, then the court may commute the sentence into community service under certain conditions prescribed in the law. The duration of community service varies between 20 and 200 hours. In commuting imprisonment into community service, one day in prison equals one hour of community service.

**Figure 8: Imprisonment and community service in Finland 1992–2005 (court statistics)**



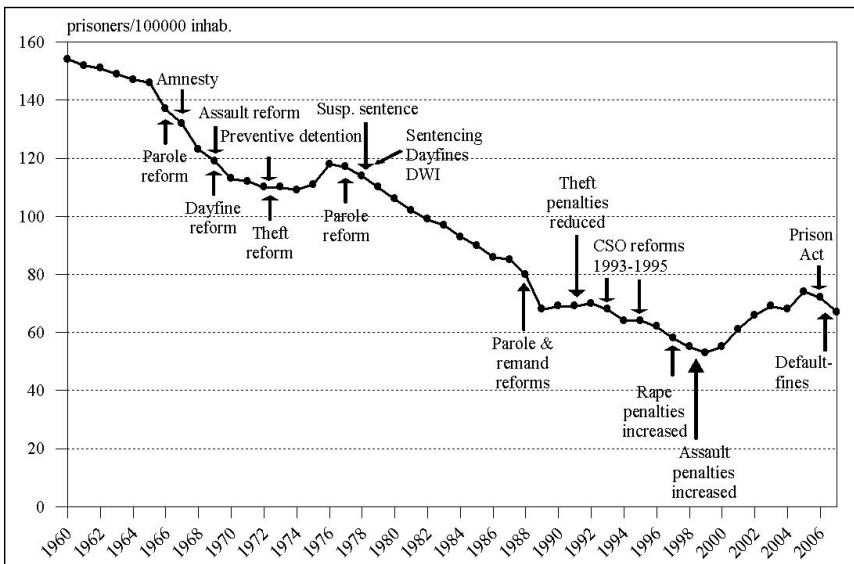
Source: Statistics Finland.

<sup>20</sup> In comparative analyses one must take into account that in the age group 15-17 child welfare bears the basic responsibility for rehabilitative actions, including institutional care when necessary. The Finnish juvenile justice system is discussed in more detail in *Lappi-Seppälä 2006; 2008 and Marttunen 2008.*

As the statistics show, the number of prison sentences fell together with the increase in the number of community service orders between 1992 and 1997. Within a short period of time, community service proved to be an important alternative to imprisonment. Today community service replaces around 35% of short-term prison sentences (i.e. sentences of a maximum of eight months).

*Summary.* The decrease in imprisonment rates was a summary effect of several changes in sentencing practice and penal legislation. The courts had taken the initiative in this direction already in the 1950s. The 1967 amnesty caused the first major drop. After that followed the reforms dealing with chronic recidivists, fine defaulters, property offences, drunk driving, sentencing rules and juvenile offenders, accompanied by the extension in the use of fines. The final stage in this course of development was the introduction of community service. The reforms and their effects in prisoner rates are illustrated in *Figure 9*.

**Figure 9: Prison rates and policy reforms in Finland 1960–2007**



The list of law reforms provides only a technical explanation for these changes. The real issue is: what made it possible to realize this policy and what were the more general factors behind these changes?

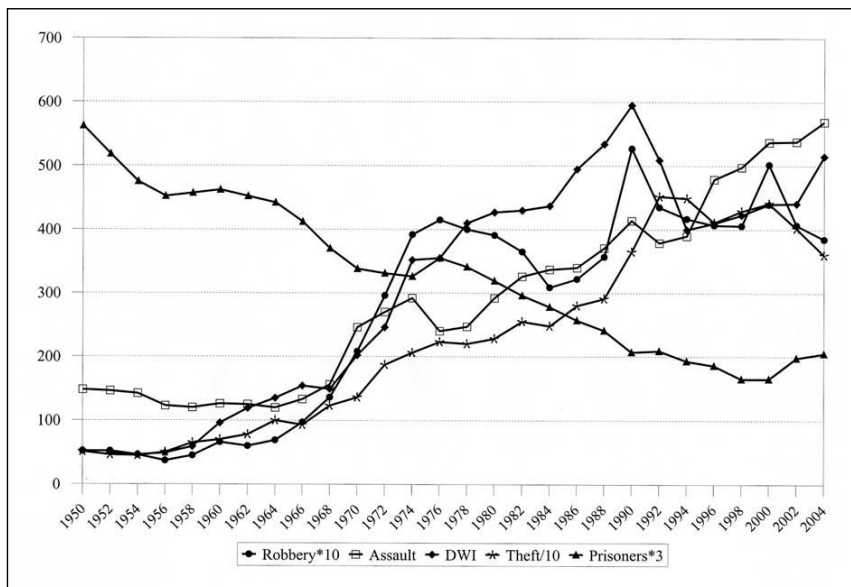
## 5. Explaining penal liberalization

### 5.1 Imprisonment rates and crime rates

#### 5.1.1 Crimes explaining imprisonment rates?

The volume of crime is a natural starting point in explaining changes in sanction structures. The fact that Finland has been – and still is – a peaceful and safe society with a low level of crime may well have made it easier to adopt liberal policies on crime control. Even so, this factor has a limited explanatory force. In fact, over a period of approximately 20 years, and especially during the 1960s, Finland experienced severe social and structural changes in its development from a rural/agricultural economy into an industrial urban welfare state. This rapid development had its impact on the crime rate. There was a steep increase in recorded crime from the mid-1960s to the mid-1970s, and again during the 1980s. *Figure 10* compares the changes in imprisonment rates and crime rates in selected offences in 1950-2004.

**Figure 10: Imprisonment rates and crime rates 1950-2004 (selected offences)**

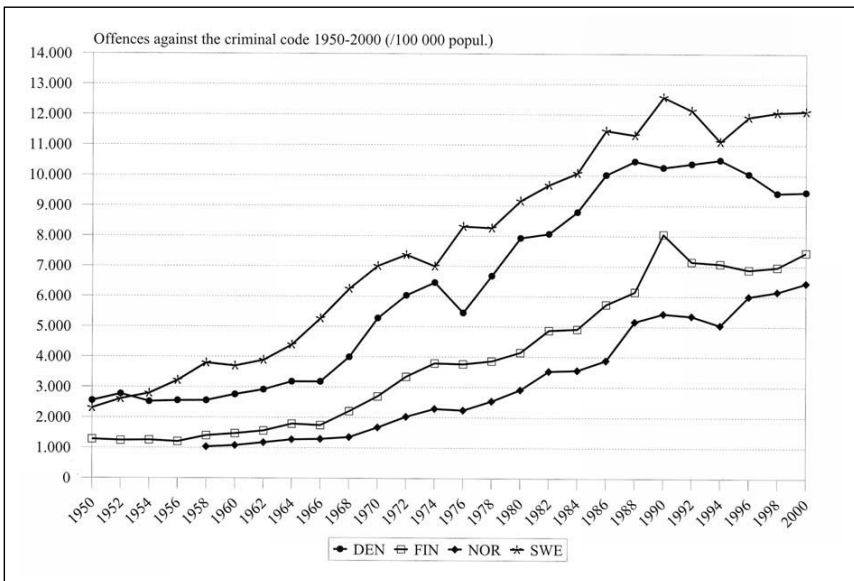
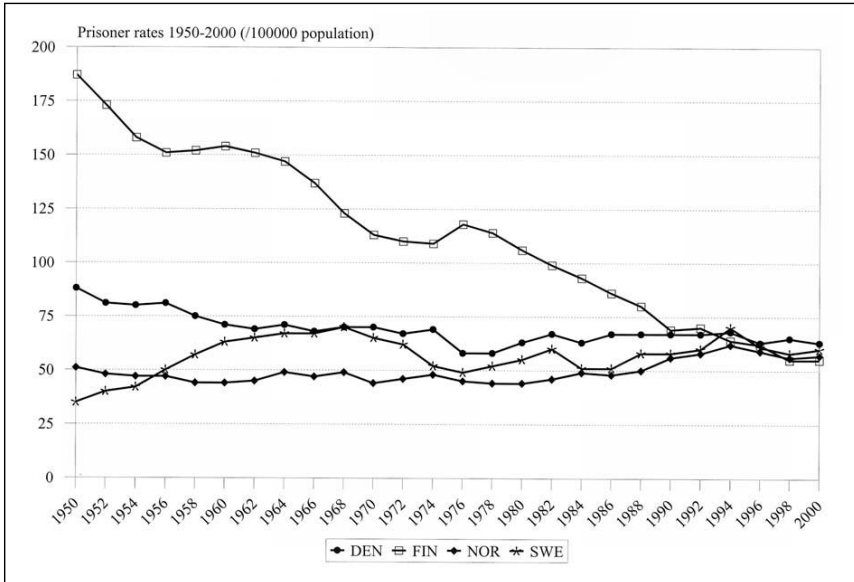


Source: Compiled from Statistics Finland.

The fairly stable imprisonment rates in the period 1950-1965 go together with a fairly stable period of recorded crime as well. However, from the mid-1960s onwards the imprisonment rates started to fall again. And this took place together with steeply increasing crime. The fall of imprisonment rates in Finland cannot be explained by falling crime rates. But this leaves us with the awkward question: can rising crime rates be explained with decreasing imprisonment rates? To answer this we need to expand the view to include the other Nordic countries.

### *5.1.2 Imprisonment rates explaining crime?*

The Nordic countries with strong social and structural similarities but with very different penal histories, provide an unusual opportunity to assess how drastic changes in penal practices in one country have been reflected in the crime rates compared with countries (with similar social and cultural conditions) which have kept their penal systems more or less stable. *Figure 11* shows incarceration and reported crime rates in Finland, Sweden, Denmark and Norway from 1950 to 2000.

**Figure 11: Prison rates and crime rates 1950–2000**

Source: Compiled from *Falck et al.* 2003.



There is a striking difference in the use of imprisonment, and a striking similarity in the trends in recorded criminality. That Finland has substantially reduced its incarceration rate has not disturbed the symmetry of Nordic crime rates. These figures, once again, support the general criminological conclusion that crime and incarceration rates are fairly independent of one another; each rises and falls according to its own laws and dynamics.<sup>21</sup>

## 5.2 Explaining the Finnish exceptionalism

All in all, crime seems to have been relatively irrelevant in explaining imprisonment rates, nor did imprisonment rates have much to impact on the development of crime. Given that crime is not the answer, we need to look for the explanations from elsewhere. The long list of law reforms supports the conclusion that the decrease in the Finnish prison population was a result of a conscious, long term and systematic criminal policy. An adequate account should be able to explain what made it possible to carry out these reforms during these years? We may start with certain features specific to Finnish society and the composition of Finnish political culture and proceed from there to more general social, structural and cultural factors.

*Political culture.* Part of the answer could be found in the structure of our political culture. The Finnish criminologist *Patrik Törnudd* has stressed the importance of the political will and consensus to bring down the prisoner rate. As he summarizes, “those experts who were in charge of planning the reforms and research shared an almost unanimous conviction that Finland’s comparatively high prisoner rate was a disgrace and that it would be possible to significantly reduce the amount and length of prison sentences without serious repercussions on the crime situation” (*Törnudd* 1993, p. 12). This conviction was shared by the civil servants, the judiciary and the prison authorities and, equally importantly, by the politicians.<sup>22</sup>

Another and closely related way for characterizing the Finnish criminal policy would be to describe it as exceptionally expert-oriented. Reforms have been prepared and conducted by a relatively small group of experts whose thinking on criminal policy, at least in the basic points, has followed similar lines. The impact of these professionals was, furthermore, reinforced by close personal and professional contacts with senior politicians and with academic re-

---

21 The associations between crime and prisoner rates are discussed in more detail by *Dinkel/Morgenstern/van Zyl Smit* in this volume.

22 At least to the extent that they did not oppose the reform proposals prepared by the Ministry of Justice.

search.<sup>23</sup> Consequently, crime control has never been a central political issue in election campaigns in Finland, unlike in many other countries. At least the “heavyweight” politicians have not relied on populist policies, such as “three strikes” or “truth in sentencing”.

*Media.* This takes us to another element in the Finnish criminal policy composition – *the media market and the role of the media*. In Finland the media have retained quite a sober and reasonable attitude towards issues of criminal policy. The Finns have largely been saved from low-level populism. There is a striking difference between the British and Finnish crime reports in the media. The tone in the Finnish reports is less emotional, and reports – also when dealing with singular events – are usually accompanied with comments derived from research-based data on the development of the crime situation.

In fact, the whole structure of the Finnish media market looks a bit unusual. First, according to the information given by the World Association of Newspapers (World Press Trends 2004), the most active newspaper readers in Europe are to be found in Finland and Sweden (90% of the population read a newspaper every day, while in France, Italy and the UK the figures are 44%, 41% and 33% respectively). Secondly, the clear market leader can be classified as a quality paper; tabloids have far less prominent role in Finland than in many other countries including the UK. Thirdly, only a small fraction (12%) of newspaper distribution is based on selling single copies. Almost 90% of newspapers are sold on the basis of subscription, which means that the papers do not have to rely on dramatic events in order to draw the readers’ attention each day. In short, in Finland the newspapers reach a large segment of the population, and the market leaders are quality papers which do not have to sell themselves every day, since distribution is based on subscriptions. This all may have an effect both on the ways crime is reported, and the ways people think in these matters.

*Nordic co-operation.* The early 1960s was a period of intensifying Nordic co-operation in legal matters. Crime and criminal justice were among the key issues in this agenda. In 1960 the Scandinavian Research Council was established with the support of the ministries of justice. This Council became a central forum for the exchange of information between the Nordic countries. Interest in criminological research expanded, and the status and resources of criminology were strengthened in the Nordic countries. The reform work of the 1960s and 1970s in Finland was heavily influenced by this exchange of ideas, as well as by the legislative models offered by our Scandinavian neighbours (especially Sweden). In many instances liberal reforms could be defended with reference to positive experiences gained from other Nordic countries and the need for Inter-

---

23 Several of our Ministers of Justice during the 1970s and 1980s have had direct contact with research work; indeed, one of them, *Inkeri Anttila*, was a professor of criminal law and the director of the National Research Institute of Legal Policy at the time of her appointment as Minister.

Nordic harmonization. This “Nordic identity” was strengthened in Finland also by the fact that in the 1960s Finland was quickly reaching the level of other Scandinavian countries in respect of economical and welfare resources.

A specific feature of this co-operation was that it was not founded on conventions but on non-binding agreements between the nations.<sup>24</sup> It was not led by politicians and governments, but by ministries of justice and their experts. It proved to be very effective and less bureaucratic. The results of this co-operation were manifested in legislation that has been adopted separately in each Nordic country, but with identical contents. This concerns, for example, extradition from one Nordic country to another as well as the enforcement of sentences within these countries.

*Judicial culture and sentencing structures.* Also micro-level institutional arrangements and specific professional practices have contributed to this change. Co-operation with the judicial authorities – the judges and the prosecutors – and their “attitudinal readiness” for liberal criminal policies have been of great importance in Finland. In many cases, legislators have been strongly supported by the judiciary and especially by the courts of first instance. Quite often the courts had changed their practice even before legislators had changed the law.

Also the fact that judges and prosecutors are career officials, trained in criminology and criminal policy in the law schools, contributes to this explanation. In addition, various courses and seminars arranged for judges (and prosecutors) on a regular basis by judicial authorities – in co-operation with the universities – have also had an impact on sentencing and prosecutorial practices.

The Finnish sentencing structure, which treats sentencing as an area of normal judicial decision making guided by valid sources of sentencing law, may also function as a shield against political pressures. Finland (like Sweden) has a highly structured system with detailed written provisions on the general principles and specific sentencing criteria to be taken into account in deciding both on the type and on the amount of punishment. Arguments that affect sentencing must be presented in a form that fits the accepted rules and standards. The specific structure of the decision-making process, as outlined in the general sentencing provisions (the “notion of normal punishments”), stresses the importance of uniformity in sentencing (that is, avoiding unwarranted disparities). This places the existing sentencing patterns in a central position as starting points in sentencing. And this, in turn, gives sentencing strong inertia: rapid changes are unlikely to occur, unless these changes have not been channelled through the valid sources of sentencing law.<sup>25</sup>

---

24 The foundation for the co-operation is based on the *Helsinki Treaty* (1962). The treaty obliged the contracting parties to “strive to create uniform provisions concerning crime and sanctions of crime”. A general overview is to be found in *Lahti* 2000.

25 See in general *Lappi-Seppälä* 2001. *Chapter 21* below provides further discussions on the factors explaining differences in penal policies and in the use of imprisonment.

### 5.3 Widening the perspective to socio-economic and political factors

All factors mentioned above are more or less obvious to anyone familiar with Finnish society in general. However, a full account of the factors behind the humanization of the Finnish penal system should be able to explain more: First, it should explain the timing, why this all started when it did and why liberal policies have (more or less) prevailed ever since. Secondly, explanations of this sort should be able to cover also the patterns to be found among different countries. This applies particularly to the other Scandinavian countries, as the policies adopted in Finland were highly influenced by similar policies in the other Nordic countries. In short, the explanations for the Finnish exceptionalism should be able to cover also the more general Scandinavian exceptionalism.

This search for a more substantial explanation should start from the Nordic welfare model and the underlying social, political and cultural factors. Introducing these social and economical factors in the analyses (and the respective changes within them) helps to explain both the timing and the prevailing regional patterns. Liberal penal policies are associated with a strong welfare state. The old Finnish slogan, “good social policy is the best criminal policy”, was just another way of saying that society will do better by investing more money in schools, social work and families than in prisons. The years of penal liberation in Finland were also a period of radical social, economic and structural changes. From 1950 to 1970 the gross domestic product of Finland increased by 125%, while the growth in OECD was in average 75% and in the U.K. and the U.S. 55%. Between 1960 and 1998 the total public social expenditure as a percentage of GDP increased in Finland by 18 percentage points, in OECD countries by 13, in the U.K. by 11 and in the U.S. by 7. Between 1966 and 1990 income differences, measured by the GINI-index reduced in Finland by 8,3 points (from 33,4 to 25,1). In short, Finland was joining the Scandinavian welfare family in terms of the level of economic prosperity, welfare provision and income equality. And that change was reflected also in our penal policies. In just the same way the prison expansion in the Anglo-Saxon world coincided with the concomitant general scaling down of welfare states (see *Garland 2001*).

Nordic Countries, still, represent a regional unity both in terms of their liberal penal model and their universalistic welfare model. This welfare model, in turn, has its own background, which also should be included in the analyses. Thus, giving a more complete explanation for those changes that occurred in Finland since the 1960s would require a wider perspective which encompasses

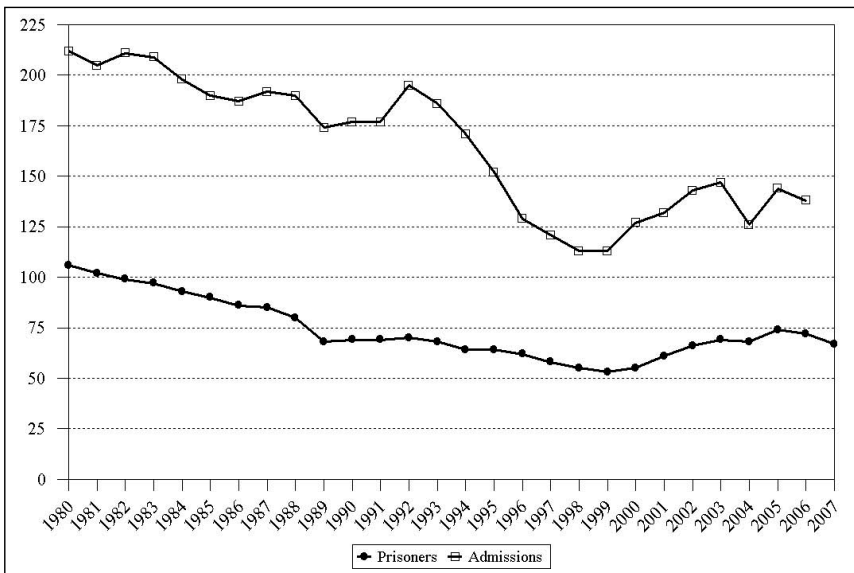
also general social, economic, political and cultural factors. This is done in more detail in the chapter of *Lappi-Seppälä* below.<sup>26</sup>

## 6. Crime and Punishment in Finland in the 1990s and 2000s

### 6.1 Fluctuations in prisoner rates in 1990-2007

The downward trend in prison population rates continued with only short-term interruptions in the mid-1970s up till the late 1990s. However, from that point on the direction of law reforms as well as the number of prisoners took another course. *Figure 12* below gives a detailed view in changes both in the number of prisoners as well as the number of admissions in 1980-2007.

**Figure 12: Prisoners and admissions in prisons in Finland 1980-2007 (100.000 pop)**



Source: Compiled from National Statistics.

In 1986-1993 the number of admissions remained stable while the overall number of prisoners was still going down. This reflected a general decline in the

26 The role of macro-sociological factors in explaining penal differences is also analysed in more detail in *Lappi-Seppälä* 2008.

length of imposed prison sentences. In 1993-1998 admission rates took a sharp downward trend. This resulted from the fact that short term prison sentences were replaced by community service orders.

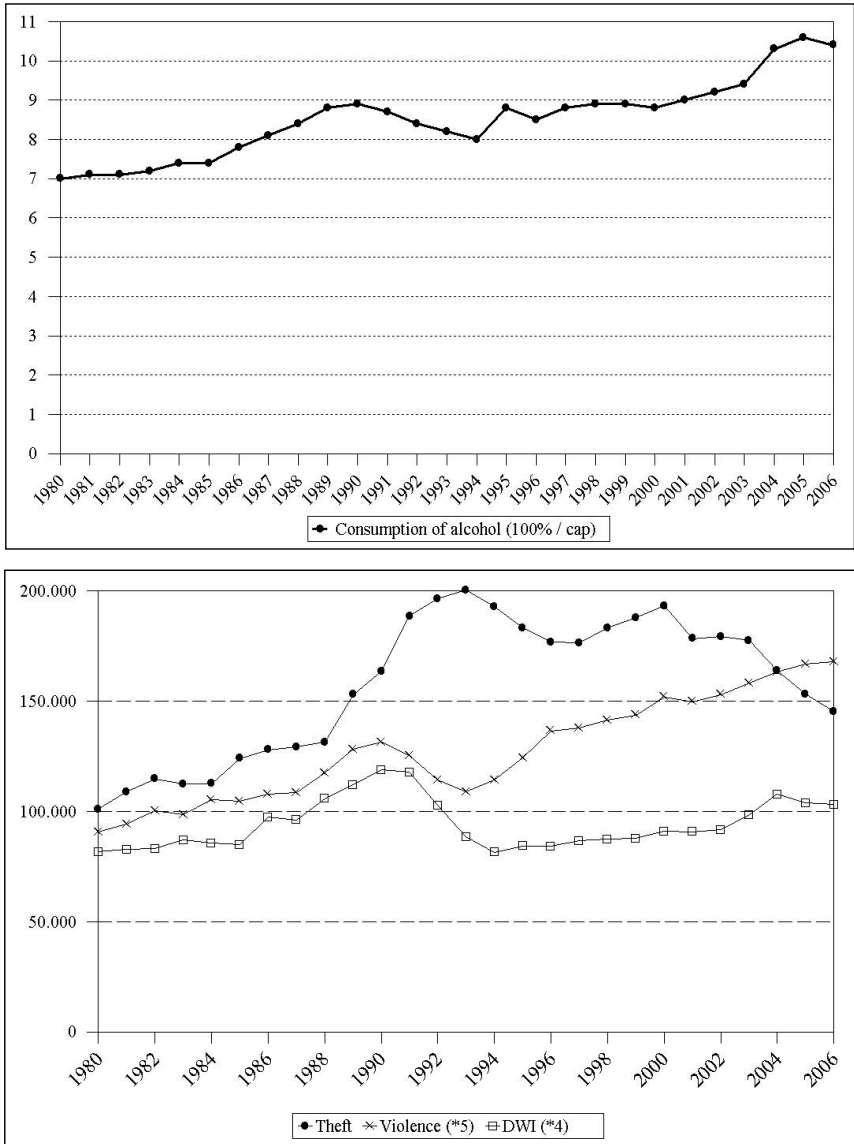
In 1999-2005 the total rate of prisoners in Finland increased by 40% (53 to 74). After that the rates seem to have taken another turn. In 2005-2007 the annual average rate of prisoners fell from 74 to 67 (= -9%). The following comments on these changes in more detail.

## 6.2 Crime and social change

*Recession and alcohol.* During the first half of the 1990s Finland underwent the deepest recession in the Western world since the 1930s. The GDP fell in 1990-1993 by 14% and unemployment jumped from 3% to the record level of 16%. The state adopted extremely strict financial politics. Wages were frozen and public expenditure was cut down. Within three years the economy recovered and economic growth rose from minus 7% to plus 5%. However, the welfare state suffered from these cutbacks. Social expenditure remained in real terms at roughly the same level but fell in relative terms and income differences started to grow after a long-term period of decline.

Recession had both direct and indirect impact on criminality. The decrease of daily income and economic resources of large segments of the population also reduced the consumption of alcohol which, in turn, is closely associated in most forms of traditional crime in Finland. While in the latter half of the 1980s alcohol consumption increased steeply, in 1990-1994 the overall consumption fell by 10% (see left panel). This was accompanied by a similar drop in most forms of alcohol related crime, including robberies, assault and drunk driving. The trend in property crime was also downwards after the shift of the 1990s (right panel).

**Figure 13: Crime and the consumption of alcohol 1980-2006**



Source: Compiled from National Statistics.

However, during the latter half of the 1990s things changed. In 1995 Finland carried out a major liberalization in alcohol policy, as a result of joining the EU. The state alcohol monopoly was partially repealed, public drinking was allowed without restriction, and medium strength beer could now be bought everywhere, also in kiosks and at service stations. The trend in alcohol consumption turned sharply upward. Reported violent crime also changed its course (see *Figure 13* above). However, this was also partly due to legislative changes. The third alcohol liberalization took place in 2004. Alcohol taxes were reduced in order to avoid massive vodka tourism between Finland and Estonia, which was now also joining the EU.<sup>27</sup>

*Drugs and demographics.* Recession coincided with – and was also partly boosted by – another major change, the fall of the Soviet Union and the opening of the Eastern border. This had visible impact on the demographic composition of Finland, as well as on crime profile. The percentage of foreigners in Finland increased quickly from below 0.5% to 2% (see below left). The opening of the Russian border produced anxieties about the Russian Mafia invading Finland. In the course of the 1990s these fears turned out to be grossly exaggerated, and worst fears disappeared.

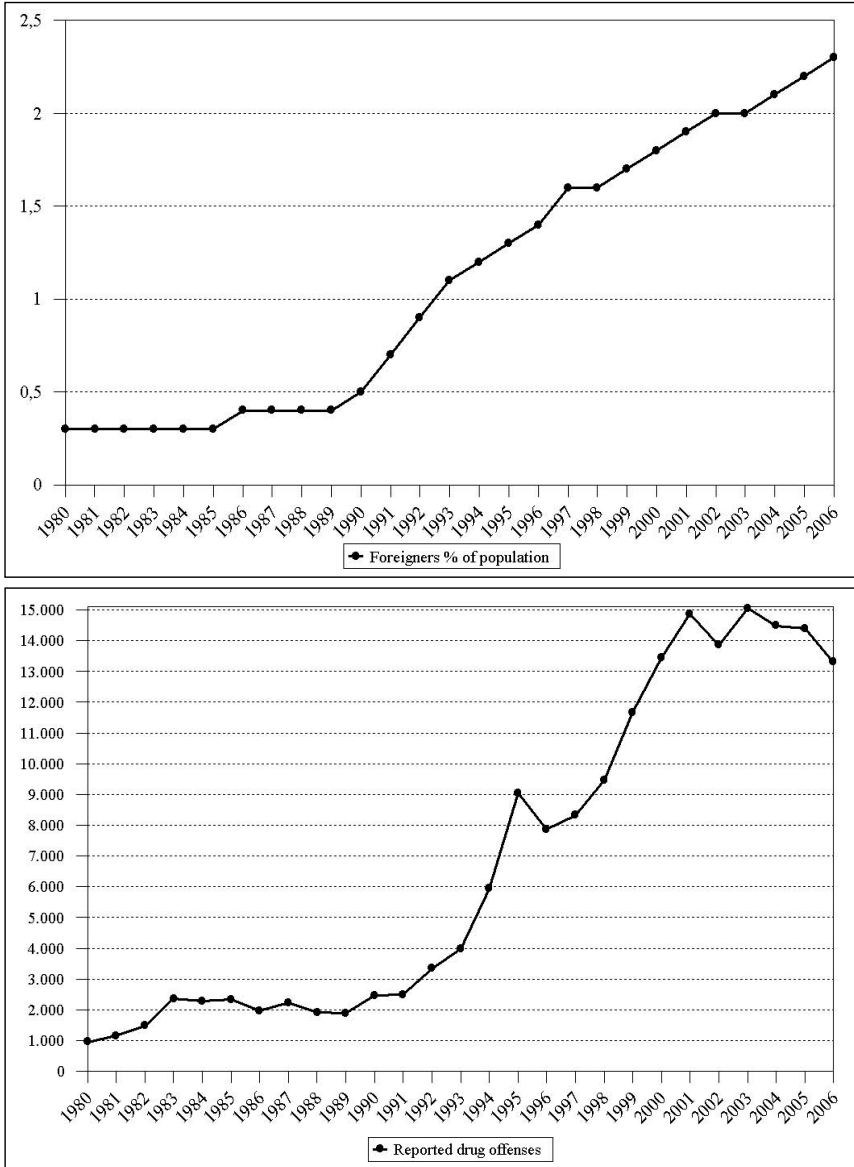
However, cross border crime increased and during the 1990s Finland experienced its second drug wave (the first had taken the place in the early 1970s). The number of reported drug offences as well as convicted drug offenders grew five- to ten-fold during the 1990s.

---

27 The obvious adverse health effects made the government change its course again, and in 2008 the alcohol taxes were raised by 10-15%.



**Figure 14: Foreign population (%) and reported drug offences 1980-2006**



Source: Compiled from National Statistics.

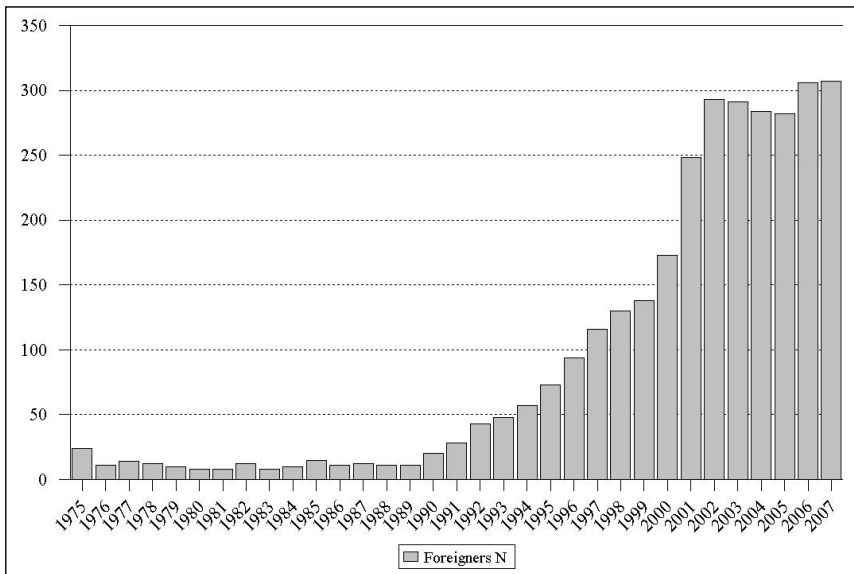
Throughout the 1990s drugs remained the major concern in criminal policy. Drug offences were about the only offence type showing real increase in crime statistics. Also the concerns about organized cross-border crime were related to drugs. Drugs and drug treatment became also a major issue for the prison administration. During the latter half of the decade, both violent and sexual offences started to raise increased attention.

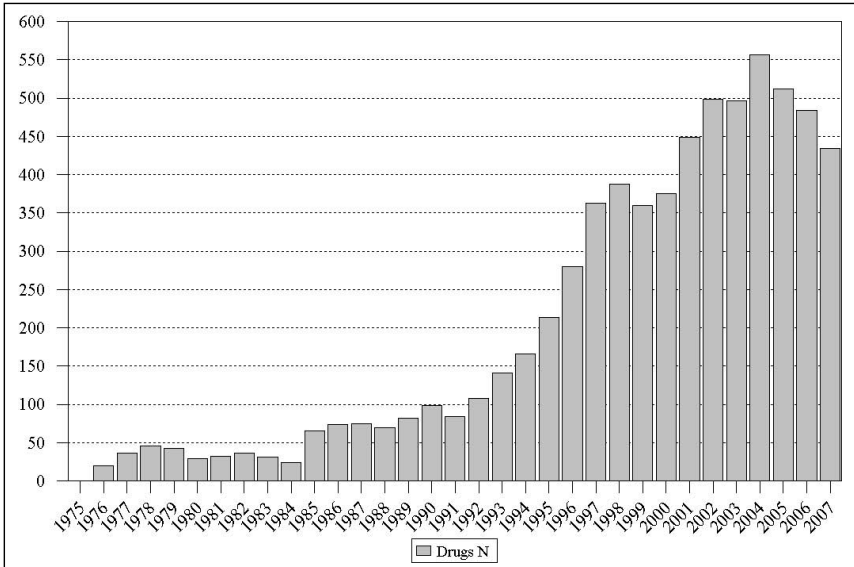
### 6.3 Prisoners and prisoner groups

*Drugs and foreigners.* As it seems, part of this change was caused by external factors, unrelated to policy decisions. These include the increase of foreigners and expanded drug markets. Both were partly related to the opening of the Eastern border between Finland, Russia and the Baltic countries.

During the 1990s the foreign population living in Finland increased by some 250%. This was reflected also in the imprisonment rates. The number of foreign prisoners increased from near zero to a figure that corresponds to about 8% of the Finnish prisoner rates.

**Figure 15: Foreign prisoners and prisoners serving sentences for drug offences in Finland 1975-2007**



**Figure 15: Part II**

Source: Criminal Sanctions Agency.

The figures of drug offenders in the Finnish prisons have almost an identical profile. In the early 1990s there were fewer than 100 prisoners serving a sentence for drug offences. This represented about 2% of the prison population. In ten years time the number of drug offenders increased five fold and were at their highest in 2004 (550 representing 18% of prisoners serving their sentence). Since then the figures have declined somewhat.

*Policy changes in violent and sexual offences.* Part of the increased use of imprisonment was clearly policy driven. This period of toughening penal policy was opened by the reform of the law governing assault in 1995, which subjected domestic violence (and other assault offences committed in private locations) to public prosecution. This change quickly increased the reporting of this crime. House calls doubled in a short period of time. Also the number of court-imposed penalties increased. Prosecutorial rules on domestic violence were further reformed in 2004 as the scope of non-prosecution was restricted in these cases.

The next major reform increased penalties for rape in 1999. This took place by dividing rape offences in three categories of gravity and by increasing the minimum penalty for the basic crime from six months to one year. As a result, the length of prison sentences increased by six months on average.

The most influential reform in respect of more severe penalties concerned assault. In 2000 the minimum penalty for aggravated assault was doubled from six months to one year. As a substantial proportion of court imposed sanctions are fairly close to the minimum penalty, a considerable increase in sentence severity could be expected. In a short period of time the average length of prison terms for aggravated assault increased by six months. Also penalties for normal assault became more severe.

The effects of the reforms in 1995-2005 can be traced both from sentencing and prison statistics (although both indicators are affected by other factors, too). Key figures from the court statistics are gathered in the table below.

**Table 3: Court imposed prison sentences for violent, sexual and drug offences 1998-2004**

Courts	1998	2004	Change %
<b>The length of unconditional prison term imposed for ...</b>	<b>Months</b>	<b>Months</b>	
- aggravated assault	17,3	23,7	+ 37%
- basic assault	3,7	4,4	+ 19%
- sexual offences (all offences)	19,3	23,9	+ 23%
- aggravated drug offences	31,0	39,9	+ 29%
<b>Total volume of prison years imposed for ... *</b>	<b>Years</b>	<b>Years</b>	
- violence (all offences)	1378	2361	+ 71%
- sexual offences (all offences)	90	199	+ 121%
- drugs (all offences)	558	958	+ 72%
All offences	4018	6080	+ 51%

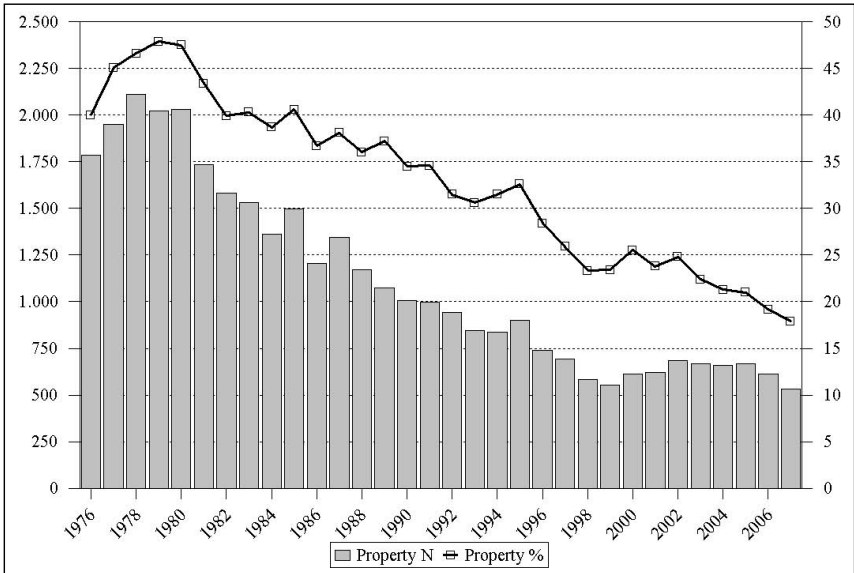
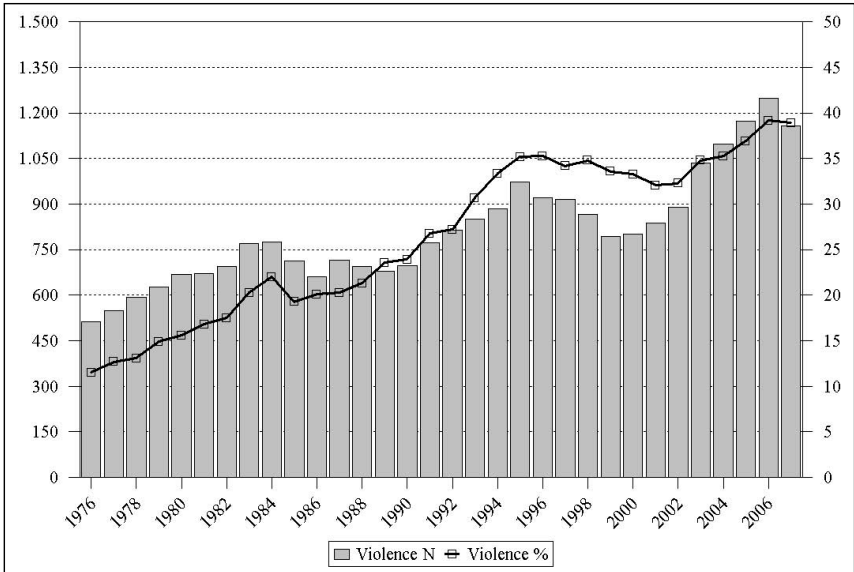
Source: Compiled from Statistics Finland

Remarks: \*) Counted by multiplying the number of prison sentences imposed by the length of the prison term (in years).

The average length of unconditional prison sentences for aggravated assault increased from 17 to 24 months in 1998-2004. For normal assault the increase was from 3,4 to 4,4 months (However, two thirds of the cases were still punished with fines.). This change was accompanied with increased penalties also for lethal violence. Similar increases apply also to sexual offences, however, with much less impact on the overall use of imprisonment. The third category was drugs. Longer prison sentences reflect mainly changes in the nature of the crime (increased amount of drugs). All in all, the total volume of prison years imposed annually (counted as average length in years multiplied by the number of imposed prison sentences) increased in Finland by 51% between 1998 and 2004.

These changes can be traced in the prison statistics. *Figure 16* describes the number of prisoners serving a sentence for violent offences 1976-2007.

**Figure 16: Prisoners serving a sentence for violent crime and property offences in Finland 1976-2007**



Source: Criminal Sanctions Agency.

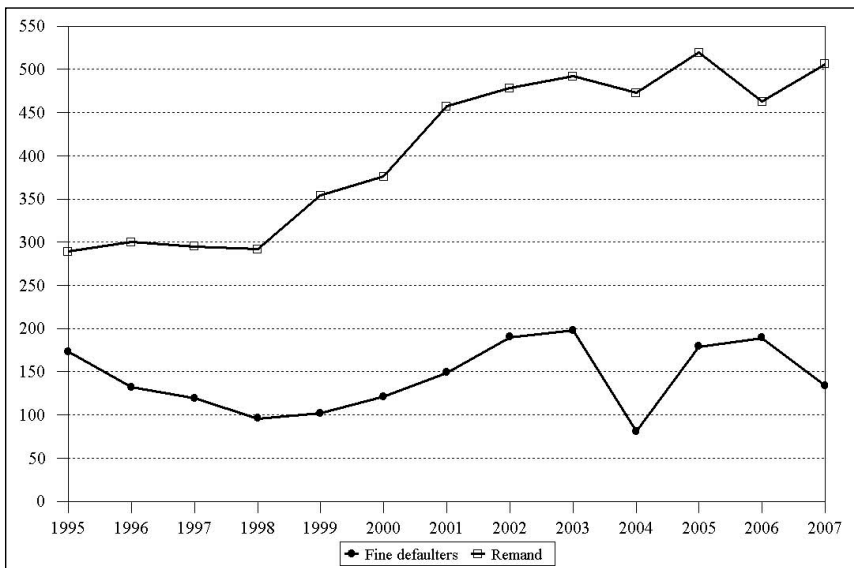
The recent increase in imprisonment rates was heavily affected by violent offenders. Their number has increased by 50% from 800 to 1.200 in 2000-2006. The figure reveals also a long-term trend in the increase of violent offenders in prisons. Even though much of this increase was affected by the legislative changes in the late 1990s, the overall increase of violent offenders among prisoners is a part of a longer trend, started already in the 1970s.

This long-term increase in violent offenders had been partly neutralized by a decrease in two other major offence categories, property offences and drunken driving. The absolute number of property offenders fell constantly from late 1970s to late 1990s from 2.000 to 500 (from 50% to 15%). Since then the absolute number has been stable, while their relative share has still been in decline.

The third major category is drunken driving. The number of drunk drivers in prisons halved in 1976-1980 as a result of the late 1970s sentencing reforms (see above and appendix). The next major fall from 600 to 200 prisoners was caused by the adoption of community service in the mid 1990s. Since then there has also been a steady increase in the number of drunk drivers.

*Remand and fine defaulters.* Changes to prisoners in remand and fine defaulters have also made their impact in the overall prison statistics: Both have increased in numbers since the late 1990s. The number of remand prisoners increased from 300 to 500 in 1998-2003. Since then the figures have remained stable.

**Figure 17: Fine defaulters and remand prisoners in Finland 1995-2007**



Source: Criminal Sanctions Agency.

The number of fine defaulters increased from the level of 100 to 200 in 1999-2005.<sup>28</sup> However, in 2006-2007 the annual average of fine defaulter dropped from a little below 200 to 130. This was a result of a deliberate legislative policy to restrict the number of fine defaulters. In 2006 the conversion rate between day fines and imprisonment was changed from a half to a third (three day fines equals one day in prison). Also the maximum duration of default imprisonment was reduced from 90 to 60 days. One year later smaller fines (fines levied by the prosecutor of under 20 day fines and court-ordered fines of under twelve day fines) were excluded from the default system. The predicted overall effect of these two reforms was a reduction of around 100 prisoners. In December 2007 a third proposal was put forward by the government. According to this plan all summary fines ordered by prosecutors (over 200.000 in number) would be excluded from the default system. The estimated overall effect on imprisonment rates is a reduction of 170-210 prisoners. Should this bill be accepted as proposed, the use of default imprisonment would drop to one tenth of its present scope.<sup>29</sup>

*Stabilization in 2005-2007?* The increase of imprisonment rates in Finland in 1999-2005 was a summary effect of five major factors, each affecting in slightly different times: (1) an increase in the number of foreign prisoners (mainly from Russia and the Baltic countries), (2) an increase in drug trafficking (often linked with the former groups), an increase in the number of (3) fine defaulters and (4) prisoners in remand, and (5) an increase in violent offenders.

The post-2005 development seems to have taken a different course, as most of the indicators behind the increase in prisoner rates seem to have been stabilized or to be in decline. *Table 4* gives an updated summary of the most recent changes in prisoner rates in different prisoner groups in 1999-2005 as opposed to 2005-2007.

---

28 The short-term decline in 2004 is explainable by the fact that due to a computer program failure (!) the enforcement of fine-default penalties was interrupted for most part of the year 2004. Unfortunately the programs were fixed, and the number of fine-defaulters rose back to their original level.

To these figures we must add those prisoners who serve combination sentences of both ordinary prison terms and default fines. This increases the annual prisoner rates by about 100-150 prisoners, meaning that 6-7% of prison resources are used as a back up system for fines.

29 Law reform in 1995-2007 is discussed in more detail in *Lappi-Seppälä 2008*.

**Table 4: Prisoners on 1.5. and 16.12. by prisoner group and the type of offence**

	16.12.1999	16.12.2005	16.12.2007	Change % 1999–2005	Change % 2005–2007
A. Prisoners by prisoner group					
- total	2,775	3,977	3,460	+ 43%	- 13%
- serving a sentence	2,268	3,256	2,826	+ 43%	- 13%
- remand	378	523	528	+ 38%	+ 1%
- fine defaulters	129	198	106	+ 55%	- 47%
- foreigners (included in above)	150	286	301	+ 91%	+ 5%
	<b>1.5.</b>	<b>1.5.</b>	<b>1.5.</b>	<b>Change %</b>	<b>Change %</b>
B. Prisoners serving a sentence by the type of offence: total	2,361	3,173	2,979	+ 34%	-6%
- violence	794	1,172	1,158	+ 48%	-1%
- drugs	360	512	434	+ 42%	-15%
- property	552	667	532	+ 21%	-20%
- drunk driving	312	409	426	+ 31%	4%

Source: Criminal Sanctions Agency.

In 1999-2005 (16.12.) the total number of prisoners increased by 43% (see *section A*). Fine defaulters increased by 55% and foreigners 91%. *Section B* shows the changes by the type of offence (on 1.5.). In 1999-2005 the number of prisoners increased in all offence categories (+ 34%) with the steepest increase in violence (+ 48%) and drug offences (+ 42%).

In 2005-2007 the total number fell by 13% and the number of fine defaulters fell by 47%. Property offenders fell by 20% and drug offenders by 15%. The number of violent offenders remained on the same level. Foreigners, too, had stabilised on a level of 8-9% of prisoners. However, the number of prisoners serving a sentence for drunk driving was still increasing (+ 4%).

## 7. Concluding remarks

*Politicization and punitive populism.* All in all, the crime policy of the past decades in Finland may well be characterised as both rational and humane. It reflects the values of the Nordic welfare-state ideal and emphasizes that measures against social marginalization and equality work also as measures against crime. It stresses the view that crime control and criminal policy are still a part of social justice, not just an issue of controlling dangerous individuals.



But as has been seen, the international trends in criminal policy have gone in the opposite direction. Crime policy has become more and more “a tool of general policy”, with quite unhappy results. The measures adopted are often influenced by motives other than rational criminal policy, to say nothing of considered analysis of goals, means and values. In the hands of politicians, criminal policy is often just another general tool. Argumentation remains far from the ideal of cool and evidence-based criminal policy analyses, where criminal law should be treated as the *ultima ratio* – to be used only in cases where other means do not apply and only, when it produces more good than harm. Instead, criminal justice interventions are often determined just by a political need to “do something”. The rule of thumb seems to be that the higher the level of political authority, the more simplistic the approaches advocated. The results can be seen in programmes and slogans that are compressed into two or three words, along the lines of “*three strikes*”, “*prison works*”, “*truth in sentencing*”, “*war on drugs*” and so on.<sup>30</sup>

This seems, unfortunately, to be the case also when one looks at penal policy on the EU level. The expansion of the EU and the politically driven efforts to harmonize penal legislation have both damaged the quality of the law drafting processes and increased the amount of penal repression. This is the basic reason why a large segment of Nordic scholars has remained quite critical of political attempts to harmonise criminal law.<sup>31</sup>

Signs of such a more punitive approach could be seen also in the shift in the Finnish debate in the millennium. It is difficult to conclude whether the short-term rise in Finland’s prison population is only a “natural step backwards” after a long-term decrease, an adaptation to “new circumstances” and changes in the nature of crime, or a sign that new punitive policies are finally entering Finland, too.

The safest guess might be that all these three elements have been involved. The increase of drug offenders in prison would have been hard to avoid (for example, mitigating sentences during rapid growth of organised drug-smuggling from the Russian Federation and the Baltic countries was hardly a political option). The short-term decline in the use of community service, in turn, was at least partly an expected move “backwards” after a rapid increase in the use of this new sanction.

*The punitive turn in Finland 1999-2005.* But there were also changes in the criminal political “climate”, most visible during the years 1999-2001. The key words of the past decades – “humane and rational criminal policy” – disap-

---

30 On the manifestations of penal populism in English-speaking countries see *Roberts et al.* 2003. The social and political forces behind these changes are analysed in *Garland* 2001 and *Tonry* 2004. For further discussions of the factors explaining trends and differences in penal expansion, see *chapter 21* below.

31 See for example *Jareborg* 1998, *Greve* 1995, *Träskman* 1999 and *Nuotio* 2003.

peared from political rhetoric and official statements. The Ministry of Justice took the initiative – for the first time for decades – to increase the penalties for violent offences. Also policy initiatives by the police for greatly extended investigative powers have been defended with key words such as “transnational organised crime” which requires a “new kind of criminal policy”.<sup>32</sup> During the latter half of the 1990s, the discussions took another route, as the newly appointed Minister of Justice and the new Prosecutor General demanded increased penalties especially for sexual and violent offences. Also the media (and some professors) joined the criticism: according to them criminal political discussions of the past decade has been dominated by a “criminal political Mafia”, which has “lost its touch on social reality” and is unfamiliar with the “new forms of organized transnational crime”.

In a small country politics can all too easily be personalized to a small number of individuals. If the criminal policy of the 1970s was dominated by the “infamous Mafia”, the heated criminal political debate at the turn of the millennium was dominated by an even smaller number of politicians and high-profile actors in the media.<sup>33</sup> But that does not explain why the voices of these individuals ever got heard. The change in the mid-1990s certainly reflected something more than a mere personal influence of a small number of colourful key figures – just as did the humanization of criminal justice in the 1960s and 1970s. The punitive turn of the mid-1990s, too, had its own background conditions. There were changes both in the media culture, public sentiments as well as in social and economic circumstances.

*Fears and frustrations.* The 1990s was a decade of increased subjective insecurity and fears. National victim surveys reported a steady increase of fears of violence through 1988-1997 in Finland. These changes in social sentiments had fairly little to do with the reality of crime, as actual victimization rates either remained stable or were in decline. There is a lot speaking for the conclusion that the growth of fear in Finland (as elsewhere) was associated with more fundamental socio-economic changes, including deep recession and the consequential social and economic insecurities. In Finland this all was boosted by the opening of the Eastern border, the fears of Russian mafia invading Finland and

---

32 Policy changes in Scandinavian countries are discussed more extensively in *Lappi-Seppälä 2007* and *chapter 21* below.

33 See the interview with the Minister of Justice *Kari Häkämies*, shortly after his resignation (*Ilta-lehti* 14.3.1998). The newly appointed Prosecutor General was elevated into a highly visible role as a principal critic of the “official criminal policy”. Extensive interviews in the leading newspaper *Helsingin Sanomat* were usually followed by comments in the subsequent editorials, on subjects such as stiffer penalties for rape (interview 16.12.1997, editorial 19.12.1997), criticisms of community service and the excessive use of mediation (4.2.2001 and 6.2.2001), and criticisms of excessive leniency in assault cases (15.7.2001 and 17.7.2001).

also Finland joining the EU in 1995. Changes in crime media need to be added to the list as well. Crime reporting in tabloids (but not on the television news) underwent substantial growth during the 1990s. There is also a remarkable convergence between trends in fears and the visibility of front-page violence: as the number of tabloid reports on violent crime grew by 50%, fears increased by one third, while the overall level of victimization remained on the same level.<sup>34</sup> At a cross-national level fears and feelings of insecurity, in turn, associate with penal severity. In its most simplified form: what the punitive critics really did, was just to give expression to those anxieties, frustrations and fears following the deep recession, the opening of the borders and the growing social distance between people.

In the end, this all boils down to changes in the society's value system and the underlying socio-economic structures. Internationally, the Nordic countries are profiled comparatively as having a higher level of social and economic security and equality, lower levels of fears, higher levels of mutual trust and political legitimacy – and lower levels of penal repression. Many of these elements were damaged or distorted during the 1990s. Nordic welfare states were not saved from the cutbacks in the public sector and the general scaling down of welfare provisions, increases in income differences and growing social distances.

Terms like the “hardening of social values”, “loss of the sense of shared responsibility”, and the distinctions between “those who have and those who haven't” became standard expressions in social policy analyses in the 1990s. They still are. The concern over the growing welfare differences was also the key message in the President of the Republic's new year speech for 2008.

*The shattering foundations of welfare, trust and tolerance?* In the long run, penal policy is dependent on larger scale social and economic conditions, and political cultures which in their negotiations value consistency (instead of conflict and quick fixes) and give heed also to expert knowledge and professionalism (instead of “common sense” and street credibility). The question whether Finland will also face similar growth in penal severity and prison populations to that found in so many other countries should be viewed from these premises.

Here different observers may have different views. An optimist would point out that very few of the social, political, economic and cultural background conditions which explain the rise of mass imprisonment in the United States and United Kingdom apply to Finland. The social and economic security granted by the Nordic welfare state model may still function as a social backup system for tolerant criminal policy. Political culture still encourages negotiations and appreciates expert opinions. Social security, equality, trust and legitimacy granted by an affluent, universalistic welfare state will dampen public fears, punitive projections and reactive populist posturing.

---

34 See in more detail *Kivivuori et al.* 2002.

True enough, the pessimist might reply, but look at the growing welfare differences, the hardening of the social divisions, and the triumph of individualistic values among juveniles. Not to mention the ever increasing aggressiveness of the competitive media. For a pessimist, neo-liberalism gained firm footing in Finland already from the early 1990s onwards, and will tighten its grip also in the coming years. Punitive and populist trends that have taken over both Sweden and Denmark will invade also Finland.<sup>35</sup> “Elitist and undemocratic decision making processes” will be opened to the public; penal experts and criminological analyses will be replaced by street-credible policemen and common sense; criminal policy will be subjected to other, more general (or personal), political aims and values (or just to winning the elections); and the rights of victims will be acknowledged by longer prison sentences as the politicians finally show the long-awaited decisiveness in the war against crime.

In response the optimist might argue that it, still, is a long way from Finland to the U.S. – or even to the U.K. Examples of expressive justice, public humiliation and the denial of individual’s social and political rights are conspicuously absent in Finnish (and Nordic) penal policy. The issues of crime control are discussed at governmental level more often than before, but, much of this discussion is about crime prevention programs, which focus on social and situational prevention – not on criminal law. The first National Program for Preventing Violence in Finland in 2006 defines measures against social marginalisation as key factors and hardly mentions criminal law at all. In general, penal issues have been totally absent from all elections during the early 2000s. The increase in the prison populations in 1999-2005 also aroused general political concern. Plans have been prepared to extend the scope of non-custodial sanctions and to reduce the use of remand and default imprisonment and the Ministry of Justice defines the “control of imprisonment rates” as one the key strategic aims for the period of 2007-2011.

For an optimist, the news of the death of the Nordic welfare state is still either premature or grossly exaggerated. In a more general perspective, the Nordic Welfare Model may be under threat, but it certainly is not denied nor rejected. On the contrary, it has become a part of Common Nordic Identity, and it is widely supported across the whole political field. Uncontested as this model is, it may well prove to be one of the cornerstones for the argument for a more social and humane penal policy. For those Scandinavian politicians who otherwise are strongly devoted to welfare values but who, at the same time, are tempted by the strong rhetoric and powerful gestures of Anglo-Saxon penal politics, this fact may pose a difficult question: When we, in all other respects, defend policies based on social equality, full citizenship, solidarity, respect for reason and humanity, why should we choose to adopt a criminal policy which shows so little appreciation for these very same values and principles?

---

35 For this, see von *Hofer* 2003, *Tham* 2001 and *Victor* 1995.

## References:

- Andenaes, J.* (1974): Punishment and Deterrence. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Anttila, I., Törnudd, P.* (1992): The Dynamics of the Finnish Criminal Code Reform. In: Lahti, R., Nuotio, K. (Eds.): Criminal Law Theory in Transition. Finnish and Comparative Perspectives. Tampere: Finnish Lawyers' Publishing Company. Auch abgedruckt in Törnudd 1996.
- Bottoms, A.* (2001): Compliance and community penalties. In: Bottoms, A., Gelsthorpe, L., Rex, S. (Eds.): Community Penalties. Change and Challenges. Willan Publishing, p. 87-116.
- Christie, N.* (1968): Changes in Penal Values. Scandinavian Studies in Criminology 2. Oslo: Universitetsforlaget.
- Falck, S., von Hofer, H., Storgaard, A.* (2003): Nordic Criminal Statistics 1950–2000. Department of Criminology. Stockholm University. Report 2003: 3.
- Garland, D.* (2001): The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society. Chicago: The University of Chicago Press.
- Greve, V.* (1995): European Criminal Policy: Towards Universal Laws? In: Jareborg, N. (Ed.): Towards Universal Laws: Trends in National, European and International Lawmaking. Uppsala: Iustus.
- Greve, V.* (2007): Trends in Prison Law. In: Nuotio, K. (Ed.): Festschrift in Honour of Raimo Lahti. Helsinki: Publications of the Faculty of Law, University of Helsinki.
- 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, Vol. 4, p. 21-38.
- Jareborg, N.* (1998): Corpus Juris. Nordisk Tidskrift for Kriminalvidenskab.
- Kivivuori, J., Kemppe, S., Smolej, M.* (2002): Front-Page Violence. Violence Reporting on the Front Pages of the Finnish Tabloid Press 1980-2000. National Research Institute of Legal Policy. Publication no. 196/2000.
- Lahti, R.* (2000): Towards a Rational and Humane Criminal Policy – Trends in Scandinavian Penal Thinking. Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention, Vol. 1, No 2/2000, p. 141-155.
- Lappi-Seppälä, T.* (1995): General Prevention – Hypotheses and empirical evidence. Ideologi og Empiri i Kriminologien. Scandinavian Research Council for Criminology. Reykjavik.
- Lappi-Seppälä, T.* (1996): Reparation in Criminal Law. Finnish National Report. In: Eser, A., Walther, S. (Eds.): Wiedergutmachung im Strafrecht. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut, p. 317-420.

- Lappi-Seppälä, T.* (2001): Sentencing and Punishment in Finland: The Decline of the Repressive Ideal. In: Tonry, M., Frase, R. (Eds.): Punishment and Penal Systems in Western Countries. New York: Oxford University Press.
- Lappi-Seppälä, T.* (2006): Finland – A Model of Tolerance? In: Muncie, J., Goldson, B. (Eds.): Comparative Youth Justice. Critical Issues. London: Sage.
- Lappi-Seppälä, T.* (2007): Penal Policy in Scandinavia. In: Tonry, M. (Ed.): Crime and Justice: A Review of Research. Vol. 36. Chicago: The University of Chicago Press.
- Lappi-Seppälä, T.* (2008): Trust, Welfare, and Political Economy. Explaining Differences in Penal Severity. In: Tonry, M. (Ed.): Crime and Justice: A Review of Research. Vol. 37. Chicago: The University of Chicago Press.
- Nuotio, K.* (2003): Reason for Maintaining the Diversity. In: Delmas-Marty, M., Giucidelli-Delage, G., Lambert-Abdelgavad, É. (Eds.): L'Harmonisation des Sanctions Pénales en Europe. Paris: Société de Legislation Compare.
- Roberts, J. V., Stalans, L. J., Indermaur, D., Hough, M.* (2003): Penal Populism and Public Opinion. Lessons from five countries. Oxford: Oxford University Press.
- Schünemann, B., von Hirsch, A., Jareborg, N.* (1998): Positive Generalprävention. Kritische Analysen im deutsch-englischen Dialog. Uppasala-Symposium 1996. Heidelberg.
- Tham, H.* (2001): Law and order as a leftist project? Punishment & Society. The International Journal of Penology, Vol. 3. No. 3. London: Sage, p. 409-426.
- Tonry, M.* (2004): Thinking about Crime. Sense and sensibilities in American penal culture. Oxford: Oxford University Press.
- Träskman, P.-O.* (1999): A Good Criminal Policy is more than just new Law. In: Heiskanen, V., Kulovesi, K. (Eds.): Function and Future of European Law. Helsinki: Forum Juris, Faculty of Law, University of Helsinki.
- Tyler, T.* (2003): Procedural Justice, Legitimacy, and the Effective Rule of Law. In: Tonry, M. (Ed.): Crime and Justice: A Review of Research. Vol. 30. Chicago: The University of Chicago Press.
- Törnudd, P.* (1993): Fifteen Years of Decreasing Prisoner Rates in Finland. National Research Institute of Legal Policy. Research Communication 8.
- Törnudd, P.* (1996): Facts, Values and Visions. Essays in Criminology and Crime Policy. National Research Institute of Legal Policy. Research reports 138.
- Victor, D.* (1995): Politics and the penal System – A Drama in Progress. In: Snare, A. (Ed.): Beware of Punishment. On the Utility and Futility of Criminal Law. Scandinavian Studies in Criminology. Vol. 14. Oslo: Pax Forlag.

*Viljanen, J. (2007): The European Convention on Human Rights and the Transformation of the Finnish Fundamental Rights System. In: Wahlgren, P. (Ed.): Scandinavian Studies in Law. Vol. 52. Constitutional Law. Stockholm.*

**Appendix:****Table 1: Prison population rates in Finland 1950-2007**

	<i>Absolute numbers</i>		<i>Rates/100 000</i>		<b>Duration (months)</b>
	<b>Aver. Number</b>	<b>Admissions</b>	<b>Rate</b>	<b>Admissions</b>	
<b>1950</b>	7.507	13.692	187	342	6,6
<b>1951</b>	7.213	13.130	178	324	6,6
<b>1952</b>	7.066	14.270	173	349	5,9
<b>1953</b>	6.772	15.970	164	386	5,1
<b>1954</b>	6.625	15.018	158	359	5,3
<b>1955</b>	6.330	14.928	149	352	5,1
<b>1956</b>	6.452	14.304	151	334	5,4
<b>1957</b>	6.513	15.770	151	365	5,0
<b>1958</b>	6.635	16.232	152	372	4,9
<b>1959</b>	6.696	17.812	152	405	4,5
<b>1960</b>	6.818	17.089	154	386	4,8
<b>1961</b>	6.780	17.045	152	382	4,8
<b>1962</b>	6.761	17.253	151	384	4,7
<b>1963</b>	6.723	16.746	149	370	4,8
<b>1964</b>	6.704	15.764	147	346	5,1
<b>1965</b>	6.665	15.769	146	346	5,1
<b>1966</b>	6.284	19.117	137	417	3,9
<b>1967</b>	6.094	18.658	132	405	3,9
<b>1968</b>	5.713	17.704	123	383	3,9
<b>1969</b>	5.522	11.545	119	250	5,7
<b>1970</b>	5.140	11.298	113	245	5,5
<b>1971</b>	5.131	11.567	112	251	5,3
<b>1972</b>	5.122	11.097	110	239	5,5
<b>1973</b>	5.113	10.835	110	323	5,7
<b>1974</b>	5.104	11.517	109	246	5,3
<b>1975</b>	5.242	13.457	111	286	4,7



	<i>Absolute numbers</i>		<i>Rates/100 000</i>		<i>Duration (months)</i>
	<i>Aver. Number</i>	<i>Admissions</i>	<i>Rate</i>	<i>Admissions</i>	
1977	5.555	11.939	117	252	5,6
1978	5.399	11.183	114	235	5,8
1979	5.218	10.577	110	222	5,9
1980	5.088	10.114	106	212	6,0
1981	4.883	9.840	102	205	6,0
1982	4.766	10.194	99	211	5,6
1983	4.709	10.132	97	209	5,6
1984	4.524	9.671	93	198	5,6
1985	4.411	9.307	90	190	5,7
1986	4.219	9.216	86	187	5,5
1987	4.175	9.467	85	192	5,3
1988	3.972	9.379	80	190	5,1
1989	3.389	8.648	68	174	4,7
1990	3.441	8.831	69	177	4,7
1991	3.467	8.874	69	177	4,7
1992	3.511	9.851	70	195	4,3
1993	3.421	9.435	68	186	4,4
1994	3.275	8.711	64	171	4,5
1995	3.248	7.775	64	152	5,0
1996	3.192	6.594	62	129	5,8
1997	2.974	6.201	58	121	5,8
1998	2.809	5.803	55	113	5,8
1999	2.743	5.838	53	113	5,6
2000	2.855	6.561	55	127	5,2
2001	3.135	6.832	61	132	5,5
2002	3.433	7.451	66	143	5,5
2003	3.578	7.654	69	147	5,6
2004	3.577	6.575	68	126	6,5
2005	3.888	7.552	74	144	6,2
2006	3.778	7.292	72	138	6,2
2007	3.553	-	67	-	-

**Table 2: Prisoners serving a sentence by principal offence: 1976-1996 (1.10.); 1997-2005 (1.5.)**

	<i>Violence</i>	<i>Robbery</i>	<i>Property</i>	<i>DWI</i>	<i>Drugs</i>	<i>Other</i>	<i>Total</i>
<b>1976</b>	513	411	1.785	1.038	20	691	4.458
<b>1977</b>	549	453	1.950	801	36	536	4.325
<b>1978</b>	593	438	2.110	696	46	647	4.530
<b>1979</b>	627	461	2.020	566	43	503	4.220
<b>1980</b>	668	473	2.031	483	29	591	4.275
<b>1981</b>	672	465	1.734	464	32	633	4.000
<b>1982</b>	694	406	1.582	521	36	721	3.960
<b>1983</b>	770	378	1.529	513	31	571	3.792
<b>1984</b>	776	338	1.362	492	24	529	3.521
<b>1985</b>	712	326	1.497	621	65	469	3.690
<b>1986</b>	662	313	1.207	547	74	490	3.293
<b>1987</b>	716	289	1.345	732	75	370	3.527
<b>1988</b>	696	262	1.173	681	70	378	3.260
<b>1989</b>	679	232	1.073	516	82	299	2.881
<b>1990</b>	698	254	1.006	599	98	262	2.917
<b>1991</b>	774	192	997	599	84	238	2.884
<b>1992</b>	814	288	943	637	108	204	2.994
<b>1993</b>	851	310	846	460	141	161	2.769
<b>1994</b>	885	296	835	322	166	145	2.649
<b>1995</b>	972	303	901	240	214	133	2.763
<b>1996</b>	920	300	739	203	280	164	2.606
<b>1997</b>	915	277	692	260	363	169	2.676
<b>1998</b>	867	244	581	240	388	169	2.489
<b>1999</b>	794	194	552	312	360	149	2.361
<b>2000</b>	801	169	613	277	375	167	2.402
<b>2001</b>	837	201	620	317	449	184	2.608
<b>2002</b>	891	191	684	313	498	185	2.762
<b>2003</b>	1.036	218	667	355	496	202	2.974
<b>2004</b>	1.097	223	661	359	556	211	3.107
<b>2005</b>	1.172	197	667	409	512	216	3.173

**Table 3: Female prisoners 1993-2005 (annual average and % of all)**

	<i>Females N</i>	<i>All prisoners (average)</i>	<i>Females %</i>
<b>1993</b>	119	3.421	3,5
<b>1994</b>	122	3.275	3,7
<b>1995</b>	133	3.248	4,1
<b>1996</b>	149	3.197	4,7
<b>1997</b>	144	2.974	4,8
<b>1998</b>	140	2.809	5,0
<b>1999</b>	126	2.743	4,6
<b>2000</b>	144	2.855	5,0
<b>2001</b>	159	3.135	5,1
<b>2002</b>	204	3.433	5,9
<b>2003</b>	205	3.578	5,7
<b>2004</b>	206	3.577	5,8
<b>2005</b>	242	3.888	6,2

**Table 4: Juvenile prisoners, remand and fine defaulters 1975-2005**

	<i>18-20 years N</i>	<i>15-17 years N</i>	<i>Remand N</i>	<i>Fine defaulters N</i>	<i>All N</i>
1975	335	117	-	-	5.452
1976	359	93	770	119	5.596
1977	356	86	734	118	5.555
1978	303	79	673	169	5.399
1979	272	52	638	152	5.216
1980	238	60	546	135	5.088
1981	213	60	553	135	4.883
1982	224	71	582	128	4.766
1983	220	59	571	150	4.709
1984	214	37	536	138	4.524
1985	202	36	500	113	4.411
1986	179	46	510	132	4.219
1987	189	44	468	66	4.175
1988	157	30	421	91	3.972
1989	178	32	350	98	3.389
1990	175	33	372	95	3.441
1991	154	23	293	137	3.467
1992	164	21	263	189	3.511
1993	160	20	248	245	3.421
1994	141	10	259	221	3.275
1995	134	11	289	173	3.248
1996	114	10	300	132	3.197
1997	102	7	295	119	2.974
1998	83	9	292	96	2.809
1999	83	8	354	102	2.743
2000	95	9	376	121	2.855
2001	121	9	457	149	3.135
2002	115	13	478	190	3.433
2003	116	7	492	198	3.578
2004	110	8	473	81	3.577
2005	93	6	519	179	3.888

**Table 5: Long-term prison sentences 1986-1996 (1.10)  
JA 1997-2005 (1.5.)**

	<i>2&lt;4 years</i>	<i>4&lt;6 years</i>	<i>6 years-</i>	
<b>1986</b>	531	191	130	852
<b>1987</b>	439	183	145	767
<b>1988</b>	442	201	131	774
<b>1989</b>	416	205	132	753
<b>1990</b>	441	192	142	775
<b>1991</b>	438	207	148	793
<b>1992</b>	440	235	159	834
<b>1993</b>	493	282	193	968
<b>1994</b>	482	284	210	976
<b>1995</b>	454	289	228	971
<b>1996</b>	488	283	240	1.011
<b>1997</b>	496	274	255	1.025
<b>1998</b>	438	246	267	951
<b>1999</b>	381	220	251	852
<b>2000</b>	389	227	237	853
<b>2001</b>	449	230	237	916
<b>2002</b>	525	244	240	1.009
<b>2003</b>	576	271	270	1.117
<b>2004</b>	609	277	289	1.175
<b>2005</b>	622	288	308	1.218

# Frankreich

*Pascal Décarpes*

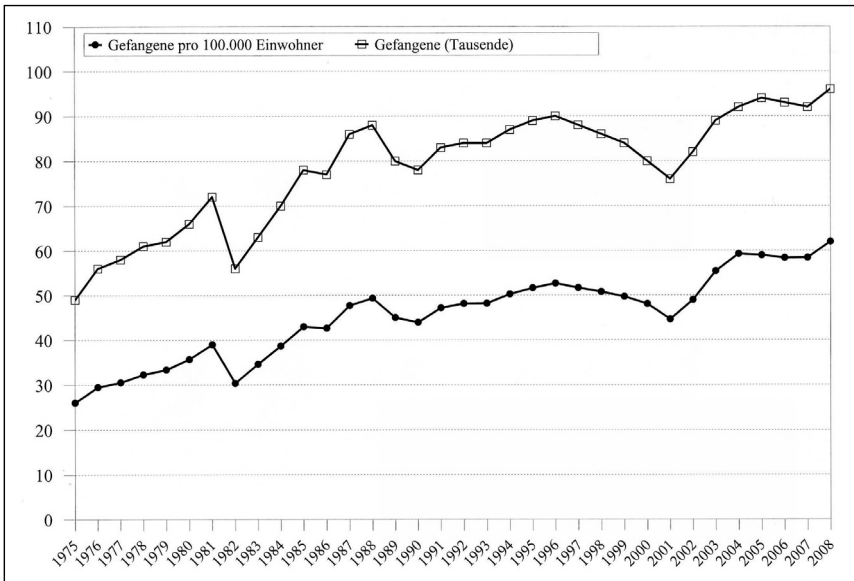
## 1. Entwicklung der Gefangenenraten seit 1980

Die Entwicklung der Gefangenenraten (vgl. *Abb. 1*) in Frankreich entspricht dem zunehmenden Trend zahlreicher anderer europäischer Länder. Am 1. November 2008 lag die Gesamtpopulation („*personnes écrouées*“, diese Kategorie erfasst alle formal Inhaftierten) bei 67.545 Untergebrachten. Abgesehen davon, dass 3.333 Inhaftierte unter elektronischem Hausarrest standen und 386 Verurteilte außerhalb der Anstalt untergebracht waren (Freigang oder Außenbeschäftigung, sog. „*placement à l'extérieur sans hébergement pénitentiaire*“, Art. 132-43 bis 132-46 Strafgesetzbuch, „*Code pénal*“), gab es 63.750 Gefangene („*personnes écrouées détenues*“) bei einer Haftkapazität von ca. 51.000 Plätzen. Die Belegung lag demnach durchschnittlich bei 120%, d. h. es gab eine Überbelegung von 20%.<sup>1</sup> Im November 2008 lag in 16 Justizvollzugsanstalten (JVA) oder Abteilungen die Belegung bei 200% und höher. In 45 JVAs lag die Belegung zwischen 150% und 200% und in 82 zwischen 100% und 150%. Seit 2004 ist der Anteil der Untersuchungsgefangenen von 37% auf 26% gesunken (Stand: November 2008). Seit 1980 hat sich die Rate von 66 auf 100 Gefangene pro 100.000 Einwohner erhöht und die Strafvollzugspopulation insgesamt ist um 88% gestiegen.

---

<sup>1</sup> *Pierre V. Tournier* errechnet zum 1. November 2008 eine Überbelegung von ca. 14.000 Gefangenen. Siehe *Tournier 2008*.

**Abbildung 1: Entwicklung der Gefängnispopulation 1975-2008, Stichtag 1.1. des Jahres<sup>2</sup>**



Quelle: Französische Strafvollzugsverwaltung.

Im vorliegenden Beitrag soll diese Zunahme in Bezug auf soziale und gesellschaftliche Phänomene kommentiert und analysiert werden. Es wird vor allem der Frage nachgegangen, ob dynamische Entwicklungen in zahlreichen Bereichen (Kriminalität, Arbeitslosigkeit, Wanderung, Armut etc.) die Zunahme der Strafvollzugspopulation beeinflusst haben (vgl. *Godefroy/Laffargue* 1991).

## 1.1 Die Bedeutung des politischen Einflusses

Die Haupthypothese dieses Beitrags geht davon aus, dass die Kriminalpolitik einen bedeutenden Einfluss auf die Strafvollzugsentwicklung hat (vgl. *Veil/*

2 Anm. der Hrsg.: In der Grafik sind der Vergleichbarkeit wegen Stichtagsdaten zum 1.1. des jeweiligen Jahres verwendet. Im Jahresverlauf sind die Zahlen teilweise erheblich höher – so liegt z. B. die Gesamtzahl der Gefangenen am 1.1.2003 bei 55.407, am 1.7.2003 bei 60.963. Dies war lange (bis 2007) durch die regelmäßigen kollektiven Begnadigungen zum Nationalfeiertag am 14. Juli zu erklären, die ein Absinken der Gefangenenzahlen in der zweiten Jahreshälfte zur Folge hatten, bis die Gefängnisse sich zum Sommer hin wieder gefüllt hatten.

Lhulier u. a. 2000; Garland 2001). Als deutliches Beispiel ist der Rückgang der Gefängnispopulation während der Legislaturperiode von 1997-2002 unter der Linksregierung des damaligen Premiers *Lionel Jospin* zu erwähnen, einer Phase deutlichen politischen Bemühens bestehende Sanktionsformen zu ändern und Haftalternativen zu verbreiten. Zweifelsohne betrieb die Regierung eine reduktionistische Politik. Allerdings kam es in den letzten Monaten jener Legislaturperiode zu einem Wiederanstieg, da kurz vor den Wahlen zur Nationalversammlung und der Präsidentenwahl Medien und Politiker intensiv auf die öffentliche Debatte zur Kriminalitätsfurcht einwirkten. Diese Schwankungen binnen kurzer Zeit zeigt die Flexibilität und zudem die Beeinflussbarkeit des Strafvollzugswesens. Trotz einer gesunkenen Zahl an Verurteilungen bzw. Freiheitsstrafen (vgl. Tab. 1) ist die Gefängnispopulation zwischen 1986 und 2000 um etwa 20.000 Gefangene gestiegen. Erkennbar sind vier Phasen: ein Rückgang um 13% zwischen 1996 und 2000, eine Inflation um 24% zwischen 2001 und 2003, eine Phase der Stabilität in 2004 und 2005<sup>3</sup> und seitdem eine erneute Zunahme.

Aus dieser Entwicklung sind u. a. zwei Schlussfolgerungen zu ziehen. Einerseits spielen Strafpolitik bzw. politische Orientierungen eine beeinflussende Rolle auf die Anzahl der Gefangenen. Andererseits sind die Ansätze „*Tough on crime*“ und „*Null-Toleranz*“ in einem globalisierten und integrierten Europa ein schwer zu überwindender und zu übersehender Trend. Durch die europäisch thematisierten Ministertreffen in den verschiedenen Institutionen und Partnerschaften (z. B. in der Europäischen Union, im Europarat, Schengen, etc.) sind die innere Sicherheit und die Kriminalitätsbekämpfung (z. B. im Bereich des Terrorismus, der internationalen Drogenbekämpfung, der internationalen Geldwäsche etc.) sowohl in Frankreich als auch in Deutschland zu oft diskutierten Politikschwerpunkten geworden.

**Tabelle 1: Verurteilungen und Freiheitsstrafen 1986 und 2000**

	1986	2000
Verurteilungen	716.327	581.826
Freiheitsstrafen	311.245	284.035

Quelle: *Peyrat 2002.*



## 1.2 Faktoren für die Entwicklung

Der Anstieg der Gefängnispopulation bezieht sich auf zwei miteinander verbundene Faktoren. Die Haftdauer wurde zunehmend länger (von 4 auf über 8 Monate durchschnittliche Haftdauer zwischen 1975 und 2008), was wiederum darauf beruht, dass stetig mehr Freiheitsstrafen für schwere Delikte mit höherer gesetzlicher Mindeststrafe (z. B. Sexualstraftaten) angeordnet wurden (vgl. Tab. 2 und 3). Seit 2002 spielte dabei die erneute Zunahme von Eintritten in den Strafvollzug insbesondere für Haftstrafen bis zu 6 Monaten eine nicht unerhebliche Rolle (1975-1997: 80.000 jährliche Eintritte, 67.000 im Jahr 2001 und seitdem steigend bis 90.000 im Jahr 2007).

**Tabelle 2: Gefangene nach der Deliktsart, Anteil an der Gesamtpopulation**

Deliktsart	01.01.1990		01.01.2000		01.01.2007
	insgesamt	%	insgesamt	%	%
<b>Vergewaltigung u. a. Sexualstraftaten</b>	2.303	9,3	7.499	22,6	19,5
<b>Drogendelikte</b>	4.305	17,4	4.910	14,8	13,9
<b>Diebstahl</b>	2.368	9,6	4.198	12,7	17,9
<b>Qualifizierter Diebstahl</b>	5.431	22,0	4.040	12,2	-
<b>Mord</b>	3.020	12,3	3.492	10,5	8,5
<b>Körperverletzung</b>	1.349	5,5	2.953	8,9	20,6
<b>Betrug</b>	1.301	5,3	1.280	3,9	7,6
<b>Ausländergesetz</b>	685	2,8	878	2,7	1,1
<b>Andere</b>	3.869	15,7	3.876	11,7	10,9
<b>Insgesamt</b>	<i>24.361</i>	<i>100,0</i>	<i>33.126</i>	<i>100,0</i>	<i>100,0</i>

Quelle: *Französische Strafvollzugsverwaltung* 1990, 2000 und 2007.

**Tabelle 3: Gefangene nach Dauer der Freiheitsstrafe in %  
(1.4.2003, 1.1.2007 und 1.1.2009)**

	2003	2007	2009
	Anteil in % (absolut)		
<b>Weniger als 1 Jahr</b>	31,3 (11.309)	36,9 (14.417)	34,7 (17.418)
<b>1 bis 5 Jahre</b>	32,6 (11.779)	29,6 (11.530)	37,4 (18.818)
<b>5 bis 10 Jahre</b>	36,0 (13.007) davon 1,5% „Lebens- längliche“ (542)	14,7 (5.730)	0,75 (378)
<b>10 bis 20 Jahre</b>		13,9 (5.453)	19,8 (9.955)
<b>20 bis 30 Jahre</b>		3,5 (1.372)	5,5 (2.786)
<b>Lebenslänglich</b>		1,4 (508)	1,7 (882)
<b>Insgesamt</b>	100,0 (36.133)	100,0 (39.010)	100,0 (50.186)

Quelle: *Französische Strafvollzugsverwaltung 2003-2009.*

### 1.3 Die Untersuchungshaft

Gefangene mit langen Haftstrafen, die im „*centre de détention*“ (JVA für den Vollzug von Strafen von einem bis 15 Jahren) oder „*maison centrale*“ (JVA für den Vollzug von Strafen ab 10 Jahren) ihre Strafe verbüßen, sind in Einzelzellen untergebracht. Hingegen weisen die Untersuchungshaftanstalten (sog. „*maison d'arrêt*“) in der Regel eine hohe Überbelegung auf. *Tab. 4* verdeutlicht, wie viele Anstalten überbelegt sind. Dazu gehören fast alle 115 Untersuchungshaftanstalten.

Dieser Gegensatz stellt den rechtlichen Status der U-Häftlinge in Frage, deren Schuld noch nicht bewiesen ist und die somit als unschuldige Bürger behandelt werden müssen. Hinzu kommt das Problem, dass verurteilte Straftäter, deren Restfreiheitsstrafe nach Anrechnung der U-Haft weniger als ein Jahr beträgt, weiterhin in U-Haft verbleiben, ohne dass dabei beachtet wird, dass sie mit Un-

schuldigen untergebracht werden.<sup>4</sup> Die Gefängnisse mit der höchsten Überbelegung sind einerseits z. T. die größten Frankreichs (z. B. die U-Haftanstalt von *Lyon Perrache* mit 350 Haftplätzen und 773 Häftlingen oder die von *Loos-lès-Lille* in Nordfrankreich, die 2003 mit 478 Haftplätzen und 1103 Häftlingen von dem Anti-Folter Komitee (*European Committee for the Prevention of Torture, CPT*) besucht und stark verurteilt wurde) und andererseits solche, die mit einer sehr heterogenen Klientel (U-Häftlinge und Verurteilte, junge und alte Gefangene, Franzosen, EU-Ausländer sowie nicht EU-Ausländer, Diebe und Mörder, Drogenabhängige etc.) konfrontiert sind.

**Tabelle 4: Verteilung der Überbelegung (01.11.2008)**

Anzahl der JVA (oder Abteilungen)	Belegung (Gefangene pro 100 Haftplätze)
16	>200
45	150-200
82	100-150
89	<100

Quelle: *Französische Strafvollzugsverwaltung*, Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France, November 2008.

In diesem Zusammenhang stellt sich folgende Frage zur U-Haft: Sind kurze U-Haftdauern – einige Tage oder Wochen – tatsächlich nötig für das Verfahren oder nicht vielmehr kontraproduktiv wegen der schlechten U-Haftbedingungen? In Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte ist Frankreich regelmäßig wegen seiner überlangen Verfahrensdauer bzw. seiner unannehmbaren U-Haftdauer verurteilt worden (z. B. *Civet* 28.09.1999, *Djaid* 29.09.1999, *Debboub* 9.11.1999). Vor diesem Hintergrund sind im September 2004 durch das französische Justizministerium sieben unschuldige ehemalige Gefangene für eine überlange Untersuchungsinhaftierung mit jeweils 100.000 € entschädigt worden.<sup>5</sup>

Obwohl der prozentuale Anteil von Untersuchungshaftgefangenen in den letzten zwanzig Jahren von 52% im Jahre 1984 auf 26% im Jahre 2008 gesunken ist, wird die Untersuchungshaft auch in der Nationalversammlung regelmä-

4 Mit der Folge des sog. „Strafvollzugs als Schule des Verbrechens“.

5 Pressemitteilung des Justizministeriums (*Ministère de la Justice*, 1. Oktober 2004).

ßig problematisiert.<sup>6</sup> Experten kritisieren die gegenwärtige Lage: Viele Gefangene, die nach mehreren Monaten bzw. Jahren in U-Haft zu einer Freiheitsstrafe verurteilt werden, haben bereits einen Teil ihrer Strafe, wenn nicht sogar den vollständigen, verbüßt. Der Zweck der Freiheitsstrafe ist dann aber längst nicht mehr realisierbar, weil der Betroffene nur noch eine kurze Zeit oder gar keine mehr im Gefängnis verbringt. Die U-Haft-Zeit konnte jedoch nicht im Hinblick auf die Resozialisierung genutzt werden, weil die eigentliche Strafverbüßung und damit der Schuldenkenntnis- und Verarbeitungsprozess noch nicht begonnen hatten.

## 1.4 Die Problematik der Sexualstraftäter

Der zunehmende Anteil der Sexualstraftäter in strafrechtlichen Verfahren und anschließend in den Gefängnissen ist aufgrund folgender Faktoren zu erklären. Durch eine in dieser Hinsicht sensibilisierte Gesellschaft zeigen mehr Opfer entsprechende Straftaten an (*Mucchielli/Robert* 2002), da die einzelnen Rechte der Opfer stärker beachtet und geschützt werden (vgl. *Zauberman/Robert* 1995). Die gegenwärtige Strafphilosophie stützt sich auf die Individualität als Maßstab zur Punitivität und berücksichtigt dabei verstärkt den Opferschutz. Durch eine besser ausgebildete Polizei, die weiter für solche Anzeigen sensibilisiert wurde und möglicherweise durch die wachsende Anzahl an weiblichen Polizisten, die den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses zum Opfer zum Zwecke der Aussage erleichtern, kommt es zu immer mehr Anzeigen durch die Opfer. Außerdem wurden entsprechende Gesetze verschärft (vgl. *Lameyre* 2000). Hierdurch kommt auch das Missfallen der Gesellschaft gegenüber dem sexuellen Missbrauch deutlich zum Ausdruck. Die Hervorhebung der Rechte von Frauen und Kindern war notwendig, weil z. B. zwischen 1996 und 2003 25% der Sexualstraftaten sich gegen Kinder richteten. Bemerkenswert ist, dass in diesem Zeitraum 67% mehr Minderjährige wegen Vergewaltigung von Minderjährigen und 117% mehr Minderjährige (von 900 auf 2.000) wegen sexuellen Missbrauchs an Minderjährigen in ein polizeiliches Verfahren involviert waren.

Daher hat sich in einem Zeitraum von nur zehn Jahren die Anzahl der verurteilten Gefangenen im Bereich von „Vergewaltigung und anderer Sexualstraftaten“ prozentual mehr als verdoppelt bzw. die absolute Zahl mehr als verdreifacht (vgl. *Tab. 2*). Am 1. Januar 2000 war fast ein Viertel der Inhaftierten – genauer 22,6% bzw. 7.499 Personen – wegen einer Sexualstraftat zum Freiheitsentzug verurteilt. Zum 1. Januar 2007 ist der Anteil von Sexualtätern mit 19,5% leicht gesunken.

---

6 Gesetzesreformen zur U-Haft wurden 1970, 1975, 1984, 1985, 1987, 1989, 1993 und zuletzt 2000 verabschiedet.

## 1.5 Der Strafvollzug in der Öffentlichkeit

2003 und 2004 konnte man im Fernsehen und auf Straßenplakaten eine nationale Einstellungswerbekampagne für Bedienstete unter dem Motto „Das Gefängnis verändert sich, verändert es mit uns“ („*La prison change, changez la avec nous*“) verfolgen. Der Justizminister hatte sich damals binnen zwei Jahren 2.000 neue Bedienstete gewünscht, was die Werbekampagne auch erreichte. Das Justizministerium hatte sich drei Ziele gesetzt: erstens die Neubesetzung von Arbeitsplätzen, die wegen Renteneintritts zur Verfügung standen; zweitens die Erleichterung der Arbeitslast in vielen Strafanstalten sowie die Planung neuer Anstalten und drittens die Verbesserung des Gefängnisbildes in der Öffentlichkeit. Die Einstellung von ein paar tausend Strafvollzugsbediensteten ist vor allem ein Zeichen dafür, dass die Gefängnisverwaltung mit einer zunehmenden Population rechnete (im Oktober 2007 wurde eine weitere Rekrutierung von 1.400 Bediensteten eingeleitet). Die Anstrengung des Ministeriums zur öffentlichen Kommunikation gehört zum Wunsch der Enttabuisierung der Inhaftierung, die den Strafvollzug im Gegensatz zur klassischen Gefängniskritik als eine wertvolle Institution ansieht. Parallel dazu wurde die Fallbelastung von Bewährungshelfern und Sozialarbeitern verbessert (vgl. Tab. 5).

**Tabelle 5: Strafvollzugspersonal**

<b>Personal</b>	<b>01.01.2001</b>	<b>01.01.2008</b>
Bedienstete	26.233	31.838
Bewachungsbedienstete	20.529	23.551
<i>Rate pro 100 Gefangene</i>	43	38
Bewährungshelfer und Sozialarbeiter	2.196	3.115
<i>Rate pro 100 Gefangene</i>	4,5 (absolute Zahl der betreuten Gefangenen: 48.800)	5,1 (absolute Zahl der betreuten Gefangenen: 61.076)

Quelle: *Französische Strafvollzugsverwaltung* 2001 und 2008.

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

Nach den „*Trente Glorieuses*“ (den „dreißig goldenen Jahren“ 1945-1973) haben sich die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen verschlechtert, was zu einer wachsenden Arbeitslosenrate führte und eine entsprechende Suche nach politischen Antworten auslöste. Solche konnten nichts gegen die sich international

verschlechternde ökonomische Lage tun. Folglich wurde die Kriminalität zum „Sündenbock“. 1977 erschien ein Bericht des Justizministeriums mit dem Titel „Antworten auf die Gewalt“ („*réponses à la violence*“), dem 1981 ein entsprechendes Gesetz „Sicherheit und Freiheit“ („*sécurité et liberté*“) folgte.

Eine bedeutende Reform wurde 1981 mit der Abschaffung der Todesstrafe durchgeführt. Nicht nur, weil Frankreich endlich den europäischen Standard erreicht hatte, sondern auch, weil die lebenslange Freiheitsstrafe die Rolle der Todesstrafe übernommen hatte. Die Einstellung zur sehr langen Freiheitsstrafe, die 1981 ermöglicht worden ist, beeinflusst immer noch die Strafpraxis und dementsprechend den Strafvollzugsbestand bzw. die Gefängnisüberfüllung. Einige Kriminologen halten die lebenslange Freiheitsstrafe für den Ersatz der Todesstrafe und meinen, dass damit die „jury“ des „*Cour d'Assise*“ (Gericht für schwere Verbrechen) – einschließlich dreier Richter – eine vergleichbare Strafpolitik fortführen würde. Dies ist allerdings eine Übertreibung, denn die lebenslange Freiheitsstrafe ist in Frankreich mit einer Entlassungsmöglichkeit nach 15 Jahren verbunden (vgl. Art. 729 III StPO, „*Code de procédure pénale*“).

Die Entwicklung der Kriminalpolitik lässt sich durch wichtige Daten verfolgen, die den Anstieg der gegenwärtigen politischen Straforientierung belegen. 1982 wurde der *Nationalrat zur Prävention von Kriminalität* mit einem eher sozial-orientierten Ansatz zu diesem Phänomen gegründet. Anschließend erfolgte 1989 die Gründung des *IHESI* (Institut für Studien der inneren Sicherheit – „*Institut des hautes études de la sécurité intérieure*“), das als Abteilung des Innenministeriums eingeordnet wurde. 1997 äußerte sich der Innenminister der linksgerichteten Regierung wie folgt: „Die Sicherheit ist ein Linkskonzept“. 2002 bekam das Innenministerium einen neuen Namen: das „Ministerium des Inneren, der inneren Sicherheit und der lokalen Freiheiten“ („*Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales*“).

In einem Zeitraum von nur 25 Jahren sind Unsicherheit und Kriminalitätsfurcht – laut Medienberichterstattungen und Aussagen von Politikern<sup>7</sup> – zur Hauptsorge der Franzosen geworden.<sup>8</sup> Es ist nicht zu übersehen, dass bei wachsendem Wohlstand und Sicherheit in einem Staat oder einer Gemeinschaft Gewaltakte immer stärker wahrgenommen und weniger akzeptiert werden. Infolgedessen verschärfte sich das Strafklima.

Vorwiegend bis 1990 war ein Anstieg von Diebstählen und Einbrüchen zu beobachten (Verneunfachung von 1950 bis 2000) (vgl. *Lévy u. a.* 2007). Ebenso war ein Anstieg vor allem von Körperverletzungs- und Beleidigungsdelikten festzustellen.<sup>9</sup> Jedoch überschätzten die polizeilichen Kriminalstatistiken (PKS)

---

7 Bonelli 2008, S. 174 ff. und 205 ff.

8 Dies wurde bereits in den 1980er-Jahren thematisiert, Ackermann 1983, S. 42.

9 Zwischen 1996 und 2003 wurden 70% mehr gewalttätige Taten registriert, *Observatoire national de la délinquance* (OND), Februar 2005.

den Zuwachs an Körperverletzungsdelikten. Ein großer Anteil der Eingriffe waren Diebstahlsdelikte oder Diebstahlsversuche mit Gewalt. Wegen des Opportunitätsprinzips, welches die französische Polizeiarbeit bestimmt, und aufgrund des Spielraums zur Kategorisierung der Delikte wurden z. B. zahlreiche Handydiebstähle als gewalttätige Taten klassifiziert, weil sie zum Sturz oder zu Fingerverletzungen der Opfer führten.

Andererseits sind in den letzten Dekaden Jugendkriminalität (vgl. *Tab. 6*),<sup>10</sup> Krawalle, „*incivilités*“, der „strafende Staat“, „Null-Toleranz-Politik“ und Kriminalitätsfurcht Hauptthemen in sozialen und politischen Debatten gewesen (vgl. *Lagrange* 1992, 1993; *Roché* 1993, 2002).

**Tabelle 6: Jugendkriminalität nach Deliktsart (Auswahl)**

	2001	2005	Entwicklung in %
<b>Verbrechen</b> („ <i>crime</i> “)	631	528	-17
- gegen die Person („ <i>atteinte à la personne</i> “)	490	442	-10
Mord („ <i>homicide volontaire</i> “)	19	19	0
Körperverletzung („ <i>coups et violences volontaires</i> “)	38	25	-35
Vergewaltigung („ <i>viol</i> “)	433	398	-8
- gegen Sachen („ <i>atteinte aux biens</i> “)	130	80	-38
- sonstige	11	6	-45
<b>Vergehen</b> („ <i>délit</i> “)	36.236	51.708	+42
- gegen Sachen	25.912	33.116	+27
- gegen Personen	6.681	9.871	+47
Körperverletzung („ <i>coups et blessures volontaires</i> “)	4.750	7.071	+49
Sexualdelikte („ <i>atteintes sexuelles</i> “)	1.286	1.663	+29

Quelle: *Französisches Justizministerium* 2007.

10 Zwischen 1996 und 2003 waren 28% weniger Minderjährige wegen Raubes mit Hieb- und Stichwaffen und 45% weniger mit Feuerwaffen in ein polizeiliches Verfahren involviert, *Observatoire national de la délinquance (OND)*, Februar 2005.

Jugendliche Straftäter<sup>11</sup> wurden 1998 und 2005 von den damaligen Innenministern jeweils als „*sauvageons*“ („Wilde“) und „*racaille*“ (Gesindel), bezeichnet. Angedeutet wurde damit, dass bestimmte Gruppen von Minderjährigen eine andere Kultur und andere Sitten als die Mehrheit besitzen. Dieser verbale Eingriff bezog sich auf die französischen Jugendlichen, deren Eltern oder Großeltern aus Nordafrika nach Frankreich eingewandert sind. In Bezug auf diese Gruppen sind verschiedene öffentliche Maßnahmen getroffen worden, vor allem eine Verschärfung des Jugendstrafrechts.<sup>12</sup> Logischerweise wird sich ein Teil dieser jungen Klientel wieder bzw. weiter im Erwachsenenvollzug befinden, da die strafrechtliche Akzentuierung – statt Prävention – auf minderjährige Täter, diese auf den klassischen Rückfallweg führt. Zudem wurden in den letzten Jahren Krawalle und „*incivilités*“, bei denen sich häufig junge Täter wieder fanden, nach dem „*Null-Toleranz*“-Postulat als Plage für das Leben der „guten Bürger“ stigmatisiert. Solche Straftaten werden aber von den Tätern als einzige öffentliche Ausdrucksmöglichkeit erlebt, da Arbeitslosigkeit und Diskriminierung ihnen wesentliche Zukunftschancen versperren. Die Weihnachts- und Silvesterfeiern sind gute Beispiele zu diesem Thema: Hunderte verbrannter Fahrzeuge und Straßenkämpfe mit der Polizei werden seit einigen Jahren zu einem politischen Existenzakt erklärt (vgl. *Mucchielli/Le Goaziou* 2007), wobei hierbei auch rohe Gewalt ohne weiteres Anliegen eine Rolle spielt. Aufgrund der theoretischen und politischen Debatten und Einstellungen über Jugendkriminalität sind die Natur und der Umfang dieses Problems umstritten.

In diesem Zusammenhang ist anzumerken, dass die Vororte, sog. „*Banlieues*“, den Staat herausgefordert haben (*Maurin* 2004; z. B. die Krawalle im November 2005). Der Staat und seine Organe suchten nach Lösungen, wobei sie aber wegen ihrer „*net-widening*“-Orientierung (vgl. *Garland* 2001a) immer mehr Personen unter justizielle Kontrolle brachten. Durch die Anwendung von neuen Vorschriften, wie z. B. der „*Abendglocke*“<sup>13</sup> für Minderjährige unter 13 Jahren ohne elterliche Begleitung in einigen Städten, wurden neue Zielgruppen ins Visier genommen und damit potenziell „kriminalisierbar“. Die Rekrutierung von Personal, wie z. B. Stadtpolizisten und „Vermittlern“ (sog. „*médiateur*“), die durch ihre bürgernahen Stellung für integrative Aufgaben eine bessere Voraussetzung

---

11 Zum 1. Januar 2009 befanden sich 675 Gefangene im Jugendstrafvollzug. Zum 1. September 2008 waren 327 Jugendliche in 34 geschlossenen Heimen (sog. CEF) untergebracht. 2007 wurden zusätzlich zwei Jugendanstalten (EPM, „*établissement pénitentiaire pour mineurs*“) eröffnet, 2008 vier, und eine weitere für 2009 geplant.

12 Die Registrierung von Gewalttaten zeigt eine Überrepräsentierung junger Männer, deren Eltern aus Nordafrika stammen. Die Gesetzesinitiativen des französischen Präsidenten *Sarkozy* sehen eine Fortführung dieser Verschärfung vor, z. B. das im August 2007 in Kraft getretene Gesetz gegen Wiederholungstäter.

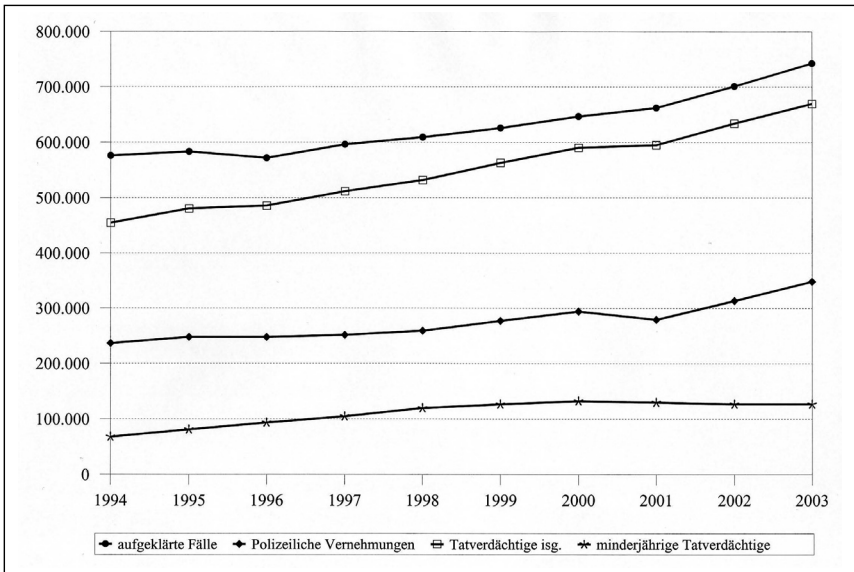
13 Gemeint ist ein Ausgehverbot zu bestimmten Zeiten (z. B. 2001 in *Orléans* von 23:00 bis 06:00 Uhr).



zwischen staatlichen Institutionen und der Bevölkerung aufweisen, hat andererseits zu einer verbreiteten Überwachung bestimmter Stadtviertel geführt. Neue Handlungskonzepte, wie z. B. die Idee der „proximité“ (Nähe) oder „Partnerschaft“, wurden in lokalen Bereichen für die Koordination und durch das Auftauchen neuer Akteure verwirklicht. Nichtsdestotrotz hat dieser präventive Apparat als Organ des Staates zu Repression geführt. In Abb. 2 sind die Tätigkeiten der Polizei zwischen 1994 und 2003 beschrieben: es handelt sich um mehr aufgeklärte Fälle, mehr Polizeiverhöre, mehr registrierte Tatverdächtige und minderjährige Tatverdächtige.

Dieser kontinuierliche Anstieg stellt auch das Ergebnis von unerwarteten Effekten der verstärkten präventiven Strategie der Polizei dar. Dazu hat das Innenministerium die Effektivitäts- und Effizienzkontrolle bei der Polizei unter der Leitung des „Préfets“ (dem Chef einer dezentralisierten Verwaltungseinheit) eingeführt. Ein monatlicher Bericht mit Kriminalitätsstatistiken muss im Ministerium diskutiert werden. Nicht zufrieden stellende Ergebnisse werden sanktioniert.<sup>14</sup> Solch eine quantitative Politik produziert Verfahren, die ohne diese „Faire du chiffre“ („Umsatz machen“)-Vorgaben nicht erfolgen würden.

**Abbildung 2: Tätigkeit der Polizei 1994 bis 2003**



Quelle: *Französisches Justizministerium 2003.*

14 Z. B. durch Versetzungen oder öffentliche Rügen.

Außerdem zeigt *Tab. 7*, wie die Gesellschaft ihr Bedürfnis nach Sicherheit entwickelt hat, vor allem mit dem Ruf nach privaten Antworten auf die Kriminalitätsfurcht. 2004 war die Zahl von privaten Sicherheitsbediensteten, die sich in zwanzig Jahre von 11.500 auf 130.000 mehr als verzehnfacht hat, genauso so hoch wie die Zahl der Polizisten.

**Tabelle 7: Sicherheitspersonal**

Sicherheitspersonal	1983	1998	2004
Privates Sicherheitspersonal	11.500	94.000	130.000
		<b>2000</b>	
Polizisten	-	135.000	
Gendarmen	-	95.000	
Stadtpolizisten	-	18.000	

Quelle: *De Maillard/Roche* 2004.

Zumindest in Bezug auf die schwerste Straftat, Mord bzw. Totschlag („*homicide*“), ist es in den letzten Jahrzehnten zu sinkenden Zahlen gekommen. Diese Straftaten sind binnen 30 Jahren auf eine Zahl von unter 1.000 Fällen gesunken (im Jahr 2007 waren es 826).<sup>15</sup> Dies wurde aber kaum von Medien und Politikern deutlich gemacht. Zu beachten bleibt aber, dass Statistiken der Polizei, der Staatsanwaltschaften oder die vor kurzem vom „Nationalobservatorium für Kriminalität“ (*OND*, vgl. *Fn. 9*) herausgegebenen Zahlen ohne weitere wissenschaftliche Analyse zurückhaltend verwendet werden sollten.

### 3. Gesellschaftliche Strukturdaten

Ein bedeutender Faktor der gesellschaftlichen Entwicklung im letzten Jahrhundert ist die Abwanderung vom Land in die Städte. Dieses Phänomen ist immer noch und weltweit zu beobachten. Wachsende Urbanität ist aber ein Faktor für eine wachsende Zahl von Delikten gegen Personen (vor allem Körperverletzung etc.)<sup>16</sup> und schweren Diebstählen, vor allem in stark besiedelten Regionen oder Stadtvierteln. Laut einer umfangreichen Umfrage des nationalen Statistikinsti-

15 *Mucchielli* 2008.

16 Der französische Begriff „*agressions*“ beinhaltet neben Raub- und Körperverletzungsdelikten auch die Beleidigung u. ä.

tuts („*Institut National de la Statistique et des Études Économiques*“, INSEE)<sup>17</sup> ist das Risiko für einen Pariser, angegriffen zu werden, viermal höher als für einen Landbewohner. In Vororten ist das Risiko niedriger als auf dem Land. Darüber hinaus ist zu vermuten, dass eine bestimmte Diebstahlskriminalität sich nach dem Anteil der Vermögenden richtet.

### 3.1 Basisdaten zur demographischen Entwicklung<sup>18</sup>

Im Januar 2007 wurden neue Einschätzungen nach der letzten Teilvolkszählung von 2004 bekannt gemacht. Frankreich ist mit 64,1 Millionen Einwohnern der zweitbevölkerungsreichste Staat Europas. Die demographische Entwicklung basiert auf zwei Phänomenen. Einerseits beträgt der Geburtenüberschuss zwischen 1999 und 2004 1,1 Millionen Menschen. Andererseits verstärkt die Einwanderung das demographische Wachstum.

In den letzten zehn Jahren ist die Zahl der Jugendlichen stabil geblieben. 2004 lebten in Frankreich 15,7 Millionen Menschen, die nicht älter als 20 Jahre waren. Jedoch ist ein lang anhaltender Trend zu beobachten: Mit einem Anteil von 23,8% der unter 20-Jährigen im Vergleich zu 32,2% im Jahre 1962 altert die französische Gesellschaft. Wenn es um die Erklärung der wachsenden Strafvollzugspopulation bzw. der minderjährigen Tatverdächtigen geht, kann ein demographischer Faktor nicht genügen. Andererseits ist von 1994 bis 2004 die Anzahl der Menschen zwischen 20 und 64 Jahren von 34,7 Millionen auf 36 Millionen gestiegen. Diese aktive und konsumfreudige Altersgruppe stellt eine große potentielle Opfergruppe dar. Sie nimmt intensiv am sozialen Leben teil, besitzt attraktives Vermögen und benutzt öffentliche Verkehrsmittel, womit das Risiko Opfer einer Straftat zu werden erhöht wird.

Die Zahl der nach Frankreich Eingewanderten ist insbesondere aufgrund verschärfter Einwanderungsgesetze seit zwanzig Jahren stabil. 1982 waren es 4 Millionen, 4,3 Millionen 1999 und 4,5 Millionen 2004. 1,8 Millionen der Einwanderer stammen aus Europa, 1,4 Millionen aus Nordafrika, 500.000 aus Schwarzafrika und 600.000 aus Asien. Aber auch hier liegt nicht das zentrale Erklärungsmuster für die zunehmende Strafvollzugspopulation. Weiterhin beachtet werden muss der Fakt, dass 41% der Einwanderer die französische Staatsbürgerschaft erhalten haben. Diese Zahlen zeigen eine konstante und integrierte Population, die nicht selber als Kriminalitätspotentialträger zu betrachten ist, sondern eher als „*Bürger zweiter Klasse*“, die sich in den untersten Sozialschichten befinden. Einige wollen die Kriminalitätsentwicklung einer sog. „*commu-*

17 *INSEE Première*, Nr. 1124, März 2007.

18 Die Angaben im folgenden Absatz sind der Internetdatenbank des *INED* („*Institut national d'études démographiques*“ – Nationalinstitut für demographische Studien) entnommen. ([http://www.ined.fr/fr/pop\\_chiffres/france/](http://www.ined.fr/fr/pop_chiffres/france/)).

*nautarisasion*“ der ausländischen Bevölkerung zurechnen, indem sie behaupten, dass Ausländer sich nicht integrieren wollen und daher die französische Republik nicht respektieren. Dagegen spricht jedoch der Anteil der Mischehen. 1973 lag der Anteil der gemischten Ehen in Frankreich bei nur 5%. 2002 betrug er bereits 16%, was für eine relative, aber wachsende Integration spricht. Parallel dazu ist die Zahl der Ausländer von 3,5 Millionen 1982 auf 3,2 Millionen 1999 gesunken. Auch hier ist ein rein demographischer Ansatz auszuschließen.

Ein anderes Merkmal des modernen Lebens stellen die Alleinstehenden-Haushalte dar: 2004 wohnten 14% der Bevölkerung allein (1962: 6,1%). Dies führt dazu, dass Wohnungen in Abwesenheit ihrer Bewohner unbewacht sind und geeignete Einbruch Gelegenheiten ohne Konfrontation mit dem Opfer bieten, wodurch auch die Aufklärungsquote niedrig bleibt (im Jahr 2008 betrug sie 13%).<sup>19</sup>

## 3.2 Entwicklung des Arbeitsmarktes und der Arbeitsbedingungen

Die französischen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben sich in den letzten zwanzig Jahren kaum geändert. Die entscheidende Veränderung liegt aber in der Form der Arbeitslosigkeit. Diese ist länger und strukturell geworden. Die Langzeitarbeitslosigkeit von mehr als einem Jahr ist in den letzten Jahren gestiegen und betraf 2006 42% der Arbeitssuchenden. Von diesen ist die Hälfte seit mehr als 2 Jahren ohne Arbeit. Der Anteil der Langzeitarbeitslosigkeit von mehr als 3 Jahren ist ebenfalls gestiegen.

Für eine umfangreiche Gruppe der Bevölkerung (Menschen über 40 Jahre oder ohne Ausbildung) werden die Erwerbsmöglichkeiten nach einer Entlassung immer geringer. Außerdem ist der Glaube an das Grundmuster „dieselbe Firma für das ganze Leben“ verloren gegangen. Jeder Angestellte arbeitet mit dem Wissen, dass er jederzeit seinen Arbeitsplatz verlieren könnte (*Askenazy* 2004). Der Stress und der Druck, die von einer ständig drohenden Arbeitslosigkeit ausgehen, beeinflussen zum einen die Arbeitsbedingungen, zum anderen die Hoffnung der Arbeitssuchenden.

Die Arbeitslosenrate lag zum 1. Juli 2007 bei 8,4% (Statistik des Arbeitsministeriums).<sup>20</sup> Insgesamt waren 2.310.600 Menschen erwerbslos. Seit einigen Jahren kam es damit zwischen 2005 und 2007 erstmals wieder zu sinkenden Zahlen.

---

19 Pressemitteilung des Innenministeriums (*Ministère de l'Intérieur*) vom 13. November 2008.

20 „*Ministère du travail, des affaires sociales et de la solidarité*“, <http://www.travail-solidarite.gouv.fr/>. Aufgrund der umstrittenen – weil beschönigenden – neu eingeführten Berechnungsmethode wurde die Veröffentlichung der Arbeitslosenzahlen im März und April 2007 von zahlreichen Mitarbeitern des nationalen Statistikamts INSEE verweigert.

Das größte Problem ergibt sich im Bereich der Jugendarbeitslosigkeit, die im November 2005 bei 22,8% der 15-24-Jährigen lag. Im Jahre 2004 waren es 21,7%. In Städten mit mehr als 200.000 Einwohnern lag der Anteil der arbeitslosen Männer bei 11,3%, in Pariser Vororten bei 10,8%, wobei der nationale Durchschnitt für arbeitsuchende Männer 8,8% (*INED* für das Jahr 2006) betrug. Geographisch betrachtet stimmt eine erhöhte Arbeitslosenrate mit erhöhten Kriminalitätsbelastungszahlen überein. Nichtsdestotrotz sollte man nicht behaupten, dass eine unmittelbare Kausalität zwischen Arbeitslosigkeit und Kriminalität besteht. Eine hohe Kriminalitätsrate ist vielmehr auch bei einer steigenden „*population active*“<sup>21</sup> möglich. So wächst z. B. die Wahrscheinlichkeit, Opfer zu werden, weil auch Arbeitsuchende am Gesellschaftsleben teilnehmen. Allerdings stellen jugendliche Arbeitslose eine besondere Risikogruppe bzgl. Kriminalität dar.

Nach den im Februar 2005 veröffentlichten Forschungsergebnissen des Studienzentrums für Arbeit (*Centre d'études de l'emploi* 2005) zeigte sich außerdem, dass die Einstellungsvoraussetzungen, die ein Bewerber bei der Stellenausschreibung erfüllen muss, nach umstrittenen bzw. ungerechten Kriterien zu einer massiven Benachteiligung von Bewerbern führen. Hochschulbildung, jahrelange Erfahrung, Passbild und Wohnort diskriminieren vor allem junge Leute aus einer benachteiligten sozialen Umwelt.

### 3.3 Entwicklung sozialstaatlicher Transferleistungen: Sozialhilfeempfänger, Daten zur Armut

Die Armutsgrenze liegt 2005 für eine allein lebende Person bei 681 €. Dies entspricht 50% des mittleren Einkommens (nach *Eurostat*<sup>22</sup> wird die Armutsgrenze hingegen bei einem Einkommen von unter 60% des mittleren Einkommens angenommen).<sup>23</sup> Auf der einen Seite werden immer weniger Personen als arm bezeichnet – zwischen 6% (franz. Statistik) und 12% (*Eurostat*-Statistik) der gesamten Bevölkerung im Jahr 2005. Auf der anderen Seite sinkt aber die relative Armut wesentlich langsamer, wenn sie nicht sogar als stagnierend bezeichnet werden kann (*INSEE*). Hinzu kommt auch die steigende Zahl an Sozialhilfeempfängern. Sie lag im Dezember 2003 bei 3,3 Millionen, was einen Anstieg um 1,6% im Vergleich zu 2002 darstellt. Ein sog. „Sozialeinkommen für Alleinerziehende“ („*Allocation de Parent Isolé*“, sog. API) beziehen 2003 ca. 181.000 Frauen (nur 3.000 Männer), was einen 8%igen Anstieg im Vergleich

21 Gemeint sind alle Personen, die dem Arbeitsmarkt potentiell zur Verfügung stehen.

22 Statistisches Amt der Europäischen Gemeinschaften,  
<http://ep.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home/>.

23 [http://www.insee.fr/fr/nom\\_def\\_met/definitions/html/pauvrete-monetaire.htm](http://www.insee.fr/fr/nom_def_met/definitions/html/pauvrete-monetaire.htm).

zum Jahr 2000 darstellt. Ein anderes bedeutendes Kriterium ist das „Mindesteinkommen zur Eingliederung“ (sog. RMI), das mehr als eine Million Menschen in einer permanenten Armutszone erhalten (+39% zwischen 1993 und 2003). Insgesamt liegt die Zahl der sozialstaatlichen Transferleistungen bei 919,7 Milliarden Euro, d. h. bei 53,8% des Brutto sozialprodukt (*INSEE*).

Diese Situation stellt eine Schwächung der unteren Schichten dar, die erstens nicht mehr nur von ihren Arbeitseinkünften leben können und zweitens sich mit ihrer sozialen Identität auseinandersetzen müssen. Der soziale Aufstieg wird unter solchen Umständen schwieriger und unsicherer. Diese Bevölkerungsgruppe fühlt sich bedroht, insbesondere weil sie mit den Akteuren der Kriminalität gleich gesetzt wird.

Außerdem stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage, ob sich das Klischee des Strafvollzug als „4-Sterne Hotel“ auf eine bestimmte Art und Weise auf die Belegung der Gefängnisse auswirkt. Die Armut in Freiheit übt Druck auf die Haftbedingungen aus, die trotz des Normalisierungsprinzips schlechter als die äußeren Lebensumstände bleiben müssen. Um den öffentlichen Eindruck zu vermeiden, dass die Freiheitsstrafe aufgrund der Bereitstellung von Fernsehgeräten im Strafvollzug oder der für die Gefangenen bestehenden Möglichkeit, Sport zu treiben, als „Ruhezeit“ angesehen wird, wurden längere Haftstrafen verlangt und auch vollstreckt. Eine Hypothese lautet wie folgt: wenn die Inhaftierung als solche nicht mehr schmerzhaft sein ist, dann soll die Länge des Freiheitsentzuges als Strafe wirken (vgl. *Marchetti* 2001).

### **3.4 Weitere Indikatoren der Lebensqualität aus den Bereichen: Bildung, Gesundheit**

Anfang 2005 haben mehr als 100.000 Gymnasiasten gegen den Reformentwurf der Regierung über das „*Baccalauréat*“ (Abitur) gestreikt und demonstriert. Die Hauptbeschwerde über die vorgesehene Veränderung war die Furcht, dass durch eine differenzierte Prüfungsordnung Absolventen aus sozial benachteiligten Wohnorten in Bezug auf ihre zukünftige Hochschul- oder Berufskarriere diskriminiert würden.

Obwohl Frankreich bei der PISA-Studie in den 4 Bereichen Lesen, Schreiben, Rechnen und Naturwissenschaften über dem Durchschnitt lag, ist der Mythos von einer egalitären „*école républicaine*“ verblasst. Der Anteil von Schülern, die Schwierigkeiten im schriftlichen Ausdruck haben (Gruppe 0, d. h. in der schwächsten Gruppe nach der Einteilung der PISA-Studie) stieg von 4,2% im Jahr 2000 auf 6,3% im Jahr 2003. Im nationalen Durchschnitt schwänzten 5% der Schüler von 11 bis 18 Jahren den Unterricht.<sup>24</sup>

---

24 *Note d'information*, Nr. 07.24, Mai 2007, *Ministère de l'Éducation nationale*.

Parallel zur Entzauberung der Schule (vgl. *Dubet* 2004) ist die Suizidrate zwischen 1970 und 2000 um 25% gestiegen – der Anteil der Jugendlichen ist dabei sehr hoch, wobei eine Stabilität in der gesamten Sterberate (530.000 Personen) zu verzeichnen ist. Jedoch weist eine im Februar 2006 herausgegebene Studie darauf hin, dass die Suizidrate bei den 15-24-Jährigen seit 10 Jahren um 40% gesunken ist. Nichtsdestotrotz hat Frankreich nach wie vor die zweithöchste Suizidrate Europas (*INSERM*<sup>25</sup>).

### **3.5 Sicherheitsempfinden, Stress und Angst hinsichtlich verschiedener Lebensbereiche, Vertrauen der Bevölkerung in die staatlichen Institutionen der Strafverfolgung**

*Mucchielli/Robert* (2002) weisen darauf hin, dass Frankreich eine „Zwei-Drittel-Gesellschaft“ mit einer dreiteiligen Konfiguration darstellt. Ein Teil der Bevölkerung ist sozial und ökonomisch abgetrennt und äußert sich durch Gewalt. Ein anderer Teil lebt in guten Verhältnissen und entscheidet die Kriminalpolitik. Der dritte Teil bewegt sich dazwischen und reagiert extrem sensibel auf Kriminalität, verlangt Repressionen und entwickelt Fremdenfeindlichkeit. Jedoch, unabhängig von objektiven Bedingungen betrachtet, haben niedrige soziale und ökonomische Schichten mehr Angst (*INSEE* 1996). 13% der Bevölkerung ängstigen sich, allein am Abend nach draußen zu gehen. Nach einer staatlichen nationalen Statistik stimmt dies mit den 5% der Bevölkerung, die älter als 14 Jahre sind und die erklären, dass sie 2004 Opfer eines Eingriffs oder einer Gewalttat geworden sind (*INSEE* 2005), nicht überein. Andererseits kannten im Durchschnitt 47% der Opfer ihren Angreifer (*INSEE* 1996). Während dies im obersten Sozialmilieu nur bei 31% der Fall war, kannten 62% der Opfer der untersten Sozialschicht den Angreifer. Daher konnte eine erhöhte Zahl von Fällen durch die Polizei aufgeklärt werden und diese somit häufiger dem strafrechtlichen Verfahren zugeführt werden. Dies ist dementsprechend, auch wegen der Zunahme des Anteils der unteren Schichten, mit einem größeren Risikofaktor der Inhaftierung verbunden.

Nebenbei ist zu beachten, dass 2004 8,7% der Bevölkerung über 75 Jahren alt waren, während es 1962 nur 4,9% waren. Diese Altersgruppe taucht in jeder Opferumfrage trotz ihrer geringen Opfererfahrung als besonders sensibel auf Kriminalität reagierend auf. Zuletzt soll nicht übersehen werden, dass „*incivilités*“ einen größeren Faktor zur Kriminalitätsfurcht als die tatsächliche Deliktserfahrung darstellen können.

---

25 Nach Angaben des „*Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale*“, <http://www.inserm.fr/index.php>; vgl. hierzu auch *Morgenstern* in diesem Band.

### 3.6 Soziales Umfeld (Familie)

Die Ablösung des traditionellen Familienmodells wirkt sich auf die Erziehungs- und Betreuungskapazität der Eltern aus. Zwischen 1985 und 2001 wurden von 100 Ehen 30 bis 38 geschieden. 2003 wohnten drei Millionen Kinder bei alleinerziehenden Elternteilen. In der Regel sind es Frauen, die allein ihre Kinder erziehen müssen. Wenn diese Mütter einen Beruf ausüben, ist dieser oft durch niedrige Einkünfte und belastende Tätigkeiten gekennzeichnet. In diesem Kontext von Armut, Einsamkeit und Stress werden nicht lösbare Konflikte zwischen Eltern und Kindern häufiger auftreten. Sozialämter, Jugendämter und andere Betreuungsinstitutionen für Jugendliche sind mit präventiven und „restaurativen“ Fällen überfordert, da die Familien geschwächt wurden. Für *Entorf* (2002) ist „eine zunehmende familiäre Zerrüttung in Europa für den Anstieg der Kriminalität am Anfang der 1990er Jahre mitverantwortlich gewesen“.

### 3.7 Die Stellung des Einzelnen in der Gesellschaft (politische Partizipation, Wahlverhalten, Einstellungen zur Bedeutung sozialer Gerechtigkeit, Chancengleichheit)

Deutlich zu bemerken ist ein Anstieg der Stimmenthaltung bei allen Wahlen (beispielhaft die Entwicklung der Stimmenthaltung bei den Präsidentschaftswahlen *Tab. 8*). Dieses wachsende Desinteresse an der politischen Teilnahme findet sein kriminologisches Pendant in der zunehmenden Anzahl bestimmter Delikte. Die „*incivilités*“ und die Angriffe auf Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung, wie z. B. das öffentliche Verkehrspersonal, die Feuerwehr, das medizinische Personal in der Notabteilung der Krankenhäuser, stellen Misstrauen bzw. einen Respektsverlust gegenüber der Autorität dar. Die Individualisierung der Gesellschaft und der Abbau des Sozialstaates provozieren eine Spaltung zwischen individuellem und kollektivem Interesse. Dies hat auf das Engagement und die Partizipation einen starken Einfluss. Sogar die Präsidentschaftswahl interessiert immer weniger Bürger – der Anteil der Stimmenthaltungen hat sich zwischen 1965 und 2002 nahezu verdoppelt (vgl. *Tab. 8*).<sup>26</sup>

---

26 Die Ursachen für die hohe Wahlbeteiligung von 85% bei der Präsidentschaftswahl 2007 müssten genauer betrachtet werden, um herauszufinden, ob sie ein Ausnahmephänomen oder eine politische Wende darstellt. Die seit 50 Jahren niedrigste Wahlbeteiligung bei den Parlamentswahlen im Juni 2007 könnte man als Indiz für eine Antwort im ersteren Sinn werten.



**Tabelle 8: Stimmhaltungen bei Präsidentschaftswahlen seit 1965 (%)**

Wahl	1965	1969	1974	1981	1988	1995	2002
<b>1. Runde</b>	15,2	22,4	15,8	18,9	18,6	21,6	28,4
<b>2. Runde</b>	15,7	31,1	12,7	14,1	15,9	20,3	20,3

Quelle: *Bréchon 2004*.

Man beobachtet das gleiche Phänomen bei den Wahlen zur Nationalversammlung und den Kommunalwahlen. *Tab. 8a* zeigt, dass Frankreich sich nicht sehr vom europäischen Durchschnitt während der Europawahlen unterscheidet, auch wenn sich die Franzosen an dieser Wahl kontinuierlich weniger beteiligen als ihre Nachbarn.

**Tabelle 8a: Stimmhaltungsrate bei Europawahlen seit 1979 (in %)**

Wahl	1979	1984	1989	1994	1999	2004
<b>Frankreich</b>	39,3	43,3	51,3	47,3	53	57,2
<b>Europa</b>	37	39	41,5	43,2	50,6	55,4

Quelle: *Bréchon 2004*.

Ein zweiter politischer Aspekt bezieht sich auf Personen, die nicht dem Bild des weißen französischen Bürgers entsprechen. In Frankreich leiden die zweiten und dritten Generationen von Auswandererfamilien unter einem sehr verbreiteten Diskriminierungs- und Ungerechtigkeitsgefühl. Alltägliche Diskriminierungen werden von Studien bewiesen und von Gerichten auch sanktioniert. Sie erfolgen entweder durch die Polizei (z. B. Ausweiskontrolle mehrmals am Tag), durch Arbeitgeber (z. B. fehlende Aufstiegsmöglichkeiten im hierarchischen Gefüge), durch Arbeitsangebote (z. B. Ablehnung einer Bewerbung wegen des Namens auf dem Lebenslauf) oder in Freizeitveranstaltungen (z. B. verwehrt Eintritt in Diskos). So tauchen regelmäßig neue Beschwerden wegen Fremdenfeindlichkeit oder Rassismus auf.

### 3.8 Tendenzen der Privatisierung

Ohne weitere Kommentierung soll angedeutet werden, dass wirtschaftlich-orientierte europäische Vorgaben zu einem Abbau wichtiger öffentlicher Dienste

führt. Öffentlich-rechtliche Einrichtungen, wie z. B. die Telekom (Richtlinie 2002/22/EG), die Post (2002/39/EG), die Bahn (1991/440/EG), mussten in den privaten Wettbewerb eintreten. Der Entzug dieses gesellschaftlichen Bindeglieds im Land oder in den Vororten bringt beim betroffenen Einwohner ein soziales Unsicherheitsgefühl hervor. Es ist anzunehmen, dass dies Einfluss auf die Kriminalitätsfurcht hat.

## 4. Aktuelle strafrechtliche Rahmenbedingungen

### 4.1 Strafraumen allgemein und für ausgewählte Delikte (einschließlich Strafschärfungen bei Rückfall etc.)

Die bedeutendsten Veränderungen des französischen Strafrechts brachten ein verschärftes Vorgehen gegen jegliche Form der sexuellen Gewalt mit sich. Seit 1994 hat man sowohl die räumliche als auch die zeitliche Reichweite der Strafverfolgung ausgedehnt. Einerseits sind jetzt sexuelle Straftaten gegen Minderjährige im Ausland auch in Frankreich strafbar. Andererseits haben fünf aufeinanderfolgende Gesetze<sup>27</sup> die Verjährungsfristen in Bezug auf Kindesmissbrauch verlängert. Zusätzlich wurden zunächst durch das Gesetz vom 17. Juni 1998 besondere Regelungen zum Führungszeugnis eingeführt, und anschließend ein nationales automatisiertes Register für Sexualstraftäter durch das Gesetz vom 9. März 2004 („*fichier national automatisé des auteurs d’infractions sexuelles*“) etabliert.<sup>28</sup> Hinzu kommt auch hier eine Verdoppelung (20 Jahre) der Verjährungsfrist für fast alle sexuellen Straftaten.<sup>29</sup>

Diese Entwicklung führt zu zwei neuen ausgeprägten Eigenschaften des Strafrechts. Zum einen spielt die Prognose anhand des Begriffs der Gefährlichkeit („*dangerosité*“) eine besondere Rolle in der Präventionspolitik. Zum anderen gewinnt die Verfolgbarkeit und Überwachung („*traçabilité*“) an Bedeutung durch solche Maßnahmen wie Supervision, mobile elektronische Fußfessel, Verpflichtung zur Therapie und verschiedene Strafregister.<sup>30</sup> Auch die Rückfälligkeit ist in den letzten Jahren ein intensiv debattiertes Thema des Strafrechts.

---

27 Gesetze vom 10. Juli 1989, vom 4. Februar 1995, vom 17. Juni 1998, vom 9. März 2004 und vom 4. April 2006.

28 *Massé u. a.* 2009, S. 28 f.

29 Art. 706-47 *Code de procédure pénale* (CPP), art. 222-30 und 227-26 *Code pénal*. Für andere sexuelle Straftaten (art. 706-47 CPP) wurde die Verjährungsfrist auf 10 Jahre erhöht.

30 *Massé u. a.* 2009, S. 29.

Die Gesetze von 12. Dezember 2005 und 10. August 2007<sup>31</sup> stellen eine Verschärfung des Strafrahmens dar. Die Einführung von automatischen bzw. zwingenden Mindeststrafen („*peine plancher*“, durch das Gesetz von 2007) ermöglicht es dem Richter nur mit einer entsprechenden Begründung von dieser Strafrahmensverschärfung abzuweichen.<sup>32</sup> Dieser gesetzlichen Innovation zufolge müssen Straftaten, die im „*récidive légale*“ begangen wurden, mit z. B. mindestens fünf Jahren Gefängnis bestraft werden, wenn maximal 15 Jahre vorgeschrieben sind.<sup>33</sup> Der Richter kann dem nur ausweichen, wenn er die Umstände der Tat, die Persönlichkeit des Täters oder dessen Eignung zur Wiedereingliederung besonders berücksichtigt. Letztere müssen „außergewöhnlich“ sein, wenn der Täter zum zweiten Mal rückfällig ist.

Nach Angaben des Justizministeriums<sup>34</sup> wurden einem Jahr nach Einführung der „*peine plancher*“ 10.783 Verurteilungen gegen erwachsene Wiederholungstäter ausgesprochen, bei 51% davon wurde die Mindeststrafe bei der ersten Verurteilung angewandt und sogar bei 65% im Berufungsverfahren. Bei Minderjährigen wurde sie in 45% der Fälle (N=231) genutzt, und nur in 30 Fällen bei 16-18-Jährigen wurde eine Milderung der Strafe wegen Minderjährigkeit („*excuse de minorité*“) ausgesprochen.

## 4.2 Entwicklung der Strafverfolgungs- und Verurteilungspraxis

In den letzten 10 Jahren wurde ein deutlicher Anstieg der Registrierung von „echten“ Anzeigen bei Straftaten, die nicht lediglich Bagatelldarakter haben (s. u.), beobachtet. Dieser lässt sich u. a. mit dem geltenden Opportunitätsprinzip, welches die Polizeitätigkeit mitbestimmt, erklären. So genannte „*procès-verbal*“ (Anzeigen) werden im Gegensatz zu statistisch nicht gezählten Bagatellanzeigen erfasst. Ein solch rein registriertechnischer Effekt wirkt sich auf polizeiliche Statistiken aus, die als Maßstab vom Innenministerium an die Medien und die Öffentlichkeit herausgegeben werden. So registrierte die Polizei einen Zuwachs von Straftaten, was für eine Verschlechterung der Sicherheit spricht und die zunehmende Strafvollzugspopulation erklären könnte. Der Rückgang

31 Gesetz Nr. 2005-1549 zur Strafrückfälligkeit („*relative au traitement de la récidive des infractions pénales*“) und Gesetz Nr. 2007-1198 zur Rückfälligkeit („*renforçant la lutte contre la récidive des majeurs et des mineurs*“).

32 Art. 132-18-1 und Art. 132-19-1 *Code pénal*.

33 Art. 132-18-1 al. 1. Für eine Höchststrafe von 20 Jahre ist eine Mindeststrafe von 7 Jahren vorgeschrieben, für 30 sind es 10 und für lebenslänglich 15 Jahre.

34 Mitteilung der Justizministerin ([http://www.elysee.fr/president/root/bank\\_objects/08-07-11-compte-rendu-CDM.pdf](http://www.elysee.fr/president/root/bank_objects/08-07-11-compte-rendu-CDM.pdf); letzter Zugriff am 13.3.2010) anlässlich der Tagung des Ministerrates vom 11. Juli 2008.

der bei den Staatsanwaltschaften anhängigen Verfahren um 40% binnen 15 Jahren – von 5 Millionen 1985 auf 3,1 Millionen 2000 – widerspricht jedoch dieser Deutung.

Die Kriminalitätsentwicklung lässt sich im Übrigen schwer allein durch statistische Angaben zur Zahl der Strafverfahren analysieren (vgl. *Cusson* 1990).<sup>35</sup> Die Höhe der Einstellungen von Verfahren ohne Auflagen („*classement sans suite*“) im Jahr 2005 (323.594) verdeutlicht den beachtlichen Spielraum der Justiz, die Fallbelastungszahlen der Gerichte konstant zu halten oder zu reduzieren. Im selben Jahr wurden auch 421.169 Verfahren im Rahmen von Diversionsmaßnahmen („*procédures alternatives*“) im Sinne eines „*classement*“, d. h. in Verbindung mit Weisungen oder Auflagen eingestellt, was sich u. U. auf das Strafvollzugswesen auswirken könnte.<sup>36</sup>

### 4.3 Strafzumessungspraxis der Gerichte seit 1980

Insgesamt kann nicht die Rede davon sein, dass die Strafjustiz milder geworden sei. Wenn man den Diebstahl als Beispiel nimmt, bleibt er mit einem Fünftel aller Fälle die am zweithäufigsten abgeurteilte Straftat (vgl. *Tab. 9*) deretwegen die Inhaftiertenzahl wächst (vgl. *Tab. 2*).

**Tabelle 9: Anzahl der Verurteilten nach Deliktsart in % (2007)**

Diebstahl	Verkehrsdelikte	Drogen	Körperverletzung	Sexualdelikte	Sonstige
20	38	6	9	2	25

Quelle: *Französisches Justizministerium* 2007.

Die Strafzumessung bei Delikten gegen die Person („*agressions*“) hat sich kaum verschärft (vgl. *Tab. 10*), obwohl sich die Zahl der Straftaten um 30% erhöht hat. Allerdings ergab sich zwischen 1984 und 2000 ein Anstieg der Verurteilungen zu Freiheitsstrafen von mehr als 3 Jahren (vgl. *Tab. 11*). Im Jahre 2000 wurden doppelt so viele Urteile mit Freiheitsentzug verkündet als noch 10 Jahre zuvor (N=1.456), während Verurteilungen zu Freiheitsstrafen, die kürzer als 3 Monate sind, einen deutlichen Rückgang verzeichneten.

35 Z. B. ging es im Jahr 2003 in mehr als einem Drittel (768) der Verfahren bei der Jugendstaatanwaltschaft in Paris um rumänische Minderjährige (*Staatsanwaltschaft Paris*, *Statistiques du parquet de Paris* 2003). Das gleiche Phänomen zeigt sich in anderen großen Städten. Dies sagt jedoch wenig über die Kriminalität der französischen Jugendlichen aus, die im Visier der Medien und Politiker stehen.

36 Vgl. *Französisches Justizministerium* 2007.

**Tabelle 10: Strafzumessungsentwicklung bei Delikten gegen die Person („agressions“) 1986 und 2000**

	1986	2000
<b>Delikte gegen die Person („agressions“)</b>	40.243	53.284
<b>Strafzumessung (Durchschnittliche Freiheitsstrafe in Monaten)</b>	7,6	7,8

Quelle: Peyrat 2002.

**Tabelle 11: Verurteilung zur Freiheitsstrafe nach Straflänge**

Straflänge	1984		2005	
	Zahl	%	Zahl	%
>20 Jahre	116	0,1	184	0,1
10-20 Jahre	563	0,5	1.133	1,0
5-10 Jahre	1.417	1,2	2.278	2,0
3-5 Jahre	2.079	1,8	3.258	2,8
1-3 Jahre	14.616	12,3	15.416	13,5
3 Monate -1 Jahr	47.378	39,8	57.599	50,6
<3 Monate	52.620	44,3	33.934	29,8
Insgesamt	118.789	100	113.802	100

Quelle: *Französisches Justizministerium* 1984 und 2005.

#### **4.4 Praxis der bedingten Entlassung (einschließlich Amnestien u. ä.)**

Die Praxis der bedingten Entlassung leidet an verschiedenen Problemen. Erstens verursacht sie hohe Kosten, da jeder Betroffene während der Vorbereitung und Vollstreckung dieser Maßnahme einen Anspruch auf Sozialarbeiter, Psychologen, Betreuungspersonal und angemessene Ausgestaltung hat. Zweitens sind kurze Freiheitsstrafen bzgl. des Resozialisierungszieles wegen des Zeitmangels ungeeignet. Drittens herrscht der Glaube in der öffentlichen Meinung, bei Richtern und Strafvollzugsbeamten, dass die bedingte Entlassung entweder ungerichtet in Bezug auf das bereits verkündete Urteil oder ineffektiv im Hinblick auf die Rückfälligkeit sei (vgl. *GENEPI* 1996).

Die Statistiken zur Praxis der bedingten Entlassung zeichnen ein ungünstiges Bild (vgl. *Tab. 12, 12a*). Nur einem Drittel der Strafgefangenen, die wegen Mordes verurteilt und inhaftiert wurden, wurde diese gewährt. Es ist fraglich, ob Menschen, die jahrzehntelang im Gefängnis gesessen haben, ohne einen vorbereitenden Entlassungsprozess wiedereingegliedert bzw. straffrei bleiben können. Nur bei einem Viertel der pädophilen Straftäter wurde die bedingte Entlassung gefördert. Der Bedarf an psychologisch-psychiatrischer Behandlung dieser Klientel spricht aber stark dafür. Bezüglich der Inhaftierten wegen Körperverletzung, Diebstahl und Drogenkonsum sind es sogar nur 10% oder weniger. In Bezug auf die benachteiligte soziale Umwelt, aus der viele Straftäter stammen, ist eine „*libération sèche*“<sup>37</sup> hochproblematisch.

**Tabelle 12: Anteil der bedingten Entlassungen an allen Entlassungen (%)**

2001	2002	2003	2004	2005	2006
13,1	9,3	8,6	7,6	5,7	4,4

Quelle: *Französische Strafvollzugsverwaltung 2006.*

**Tabelle 12a: Anteil der bedingten Entlassungen nach Delikt 1996/1997**

Delikt	Entlassenenzahl	bedingte Entlassungen in %
Drogenkonsum	62	4,8
Diebstahl	540	7,0
Körperverletzung	322	10,9
Sexualstraftat gegen Minderjährige	104	23,1
Mord	117	33,3

Quelle: *Tournier/Kensey 2000.*

82% der Entlassenen (2.859 Personen zwischen dem 1. Januar 1996 und dem 30. April 1997) haben weder von der bedingten Entlassung noch von der

37 „Trockene Entlassung“, d. h. unvorbereitete Entlassung (ggf. nach Vollverbüßung).

ambulanten Vollstreckung der Strafe („*placement à l'extérieur*“) oder vom offenen Vollzug profitieren können. 2004 stellen bedingte Entlassungen nur 5,8% aller Entlassungen dar. Der mangelhafte Gebrauch der bedingten Entlassung (vgl. *Tab. 12*) ist ein strafrechtlicher Widersinn. Es ist davon auszugehen, dass die vorbereitete bedingte Entlassung gegen Rückfälle vorbeugt. Je weniger einem Straffälligen bei seiner Entlassung geholfen wird, desto größer ist das Wiederholungsrisiko (vgl. *Kensey 2004; Kensey/Tournier 2004*).

Eine ähnliche Frage stellt sich in Bezug auf Amnestien. Solche gemeinsamen entindividualisierten Entlassungen „werfen“ regelmäßig tausende Häftlinge wieder in die Gesellschaft,<sup>38</sup> ohne einzelne Fälle zu prüfen – z. B. ob der Straffällige seine Tat erkannt bzw. verstanden oder verarbeitet hat. Amnestien in Frankreich dienen zwei Zwecken: zum einem stellen sich der Präsident oder die Regierung als barmherzig dar, zum anderen werden Justizvollzugsanstalten vor Überbelegungen bewahrt. Diese durch finanzielle Beweggründe und Wahlstrategien bestimmte Strafpolitik ist kurzsichtig. Eine nachhaltige Strafpolitik würde daher häufiger die bedingte Entlassung wählen und nicht mit Amnestien und Begnadigungen die Strafvollzugsüberfüllung regulieren. In jüngster Zeit gab es jedoch keine kollektiven Begnadigungen mehr.<sup>39</sup>

## 5. Strafrechtsreformen der letzten 25 Jahre

Das Strafklima ist in den letzten Jahrzehnten schlechter geworden. Eine hohe und dauerhafte Arbeitslosenrate, populistische und fremdenfeindliche Diskurse von erfolgreichen Rechtsextremisten und eine verstärkte Konsumhaltung bildeten den Hintergrund für härtere Gesetze (vgl. unten 5.1). Obwohl Entkriminalisier-

<sup>38</sup> Vgl. *Lévy 2006*: Begnadigung unter 133-7 und 133-8 *Code pénal*, Amnestie unter Art. 133-9ff *Code pénal*. Zwischen 1946 und 2002 wurden 36 Amnestiegesetze erlassen; im Jahr 2002 z. B. waren 23,4% alle Urteile zu Haftstrafe von Amnestie oder Begnadigung betroffen; 43% aller Entlassenen aus den Jahren 1996-1997 kamen in den Genuss einer kollektiven Begnadigung (dagegen nur 1% in den einer Amnestie). Es wurden im Laufe der Zeit immer mehr Straftaten aus der Amnestie- oder Begnadigungsliste gestrichen.

<sup>39</sup> Anm. d. Hrsg.: Der derzeitige Staatspräsident *Sarkozy* erklärte noch als Innenminister, zukünftig weder Amnestien noch kollektive Begnadigungen aussprechen zu wollen und begründete dies u. a. mit dem Prinzip der Gewaltenteilung („Si un jour je devais avoir des responsabilités, l'une des premières choses que je ferais, c'est de supprimer le droit de grâce et l'amnistie... mais sur un principe plus général: il y a un principe qui s'appelle la séparation des pouvoirs, c'est un principe républicain“). Quelle: *Innenministerium*, Pressekonzferenz vom 8. Juni 2006). Im Wahlkampf folgten ihm darin auch seine Konkurrenten. In der Tat sind weder 2007 noch 2008 die traditionellen kollektiven Begnadigungen zum 14. Juli durch den Präsidenten gewährt worden (*Le Monde* vom 6.7.2007; *Le Monde* vom 28.1.2008), sogar die Verfassung wurde 2008 so geändert, dass die Formulierung in Art. 17 nun das Recht des Präsidenten zur individuellen Begnadigung betont und kollektive Begnadigungen ausschließt.

rungsmaßnahmen und Alternativen zum Freiheitsentzug entwickelt wurden (vgl. unten 5.3), hat u. a. eine verschärfte Drogenpolitik (vgl. unten 5.2) eine zunehmende Strafvollzugspopulation zu verantworten.

## 5.1 Verschärfungen der Gesetze, z. B. bzgl. Gewalt- und Sexualstraftaten

Im Zusammenhang mit der Krise der Staatsautorität<sup>40</sup> wurde ein Gesetz zur Kriminalisierung der Beamtenbeleidigung verabschiedet. Das Gesetz wurde aber insbesondere von Polizisten missbraucht, da jeder Streit oder Protest einzelner Bürger gegen die Polizei als Beamtenbeleidigung ausgelegt und vor Gericht gebracht werden kann (*Jobard* 2004). Daher stellt sich die Frage, ob die Gesetzgebung lediglich ein bereits existierendes Problem aufgegriffen hat oder ob die Polizei dieses Gesetz nicht auch zu einer extensiveren Strafverfolgung von bisher nicht kriminalisierten Verhaltensweisen genutzt hat. Ein weiterer deutlicher Fall ist die Kriminalisierung der Gewalt zwischen Ehepartnern. Sie hat ein bestehendes Phänomen aufgedeckt und daher die entsprechenden strafrechtlichen Verfahren vermehrt.

Deutliche Auswirkungen auf die Gefängnisrate hatten die 1998 erfolgte Kriminalisierung der Geschwindigkeitsüberschreitung um mehr als 40 km/h und die Verschärfung anderer Verkehrsdelikte (vgl. *Tab. 9*).<sup>41</sup> Außerdem wurde durch die Kriminalisierung der sexuellen Belästigung und die 1994 erfolgte Kriminalisierung anderer Sexualstraftaten als Vergewaltigung das Gefangenenprofil wesentlich verändert (vgl. *Tab. 2*). Die Strafvollzugspopulation weist einen größeren Anteil Sexualtäter mit längeren Freiheitsstrafen auf.

Es bleibt festzuhalten, dass die Kriminalisierung dazu dient, dass die Tatsache rechtlich anerkannt wird, dass der Täter etwas Verbotenes getan hat. Dies bedeutet oft für das Opfer eine Legitimierung seiner Anzeigen und automatisch die Erhöhung der öffentlichen Kenntnisnahme solcher Probleme.

## 5.2 Entwicklungen der Drogenpolitik

Das immer noch geltende Rauschmittelgesetz („*Loi sur les stupéfiants*“) wurde am 31. Dezember 1970 verabschiedet, um damit die post-1968er Ordnung zu bewahren. Dieses Gesetz ist konservativ und punitiv orientiert und wurde ohne

---

40 Der von *Frehsee* 2003 für Deutschland verwendete Ausdruck lässt sich auf Frankreich entsprechend übertragen.

41 In Frankreich sind bestimmte in Deutschland lediglich als Ordnungswidrigkeit zu sanktionierende Verkehrsverstöße als selbständiger Straftatbestand ausgestaltet, wie z. B. das Fahren mit erheblich überhöhter Geschwindigkeit. Im Extremfall (z. B. Wiederholung) kann dies sogar zur Verhängung von kurzen Freiheitsstrafen führen.



Beachtung einer politischen Gesundheitsanalyse erlassen (vgl. *Bergeron* 1999; *Beauchesne* 2003).

In den letzten 40 Jahren wurde das Gesetz mehrmals verschärft (1986, 1987, 1992 und 1996), was automatisch die Drogenpolitik stark punitiv akzentuierte (vgl. *Faugeron* 1999). Die Kriminalisierung des Drogenhandels in organisierten Banden, die insbesondere Jugendliche betrifft, hat zu vermehrten Strafverfahren und einer erhöhten Strafzumessung geführt. Dies wirkte sich aber negativ auf die schon wirtschaftlich ausgeschlossenen Jugendtäter aus. *Entorf* und *Winker* bemerken hierzu: Es „[...] ergibt sich ein signifikanter Einfluss des illegalen Drogenmarktes auf die verschiedenen Ausprägungen von Kriminalität [...]. Dies kann auf den wirtschaftlichen Effekt des Drogenmissbrauchs zurückgeführt werden, d. h. auf die so genannte ‚Beschaffungskriminalität‘“ (2003, S. 97).

### 5.3 Entkriminalisierungstendenzen sowie Haftvermeidung durch Ausweitung von Alternativen zur Freiheitsstrafe

In den letzten 30 Jahren sind parallel zu einer Verschärfung der Gesetze, die eine längere Freiheitsstrafe vorsehen, mehrere alternative Maßnahmen eingeführt worden (vgl. *Tournier* 2001). Sie beziehen sich aber vor allem auf Taten, für welche nur eine kurze Freiheitsstrafe vorgesehen ist. Auch diese mildere Strafpolitik genügte nicht, um die Expansion des Strafvollzugs zu stoppen.<sup>42</sup>

Um das Resozialisierungsziel zu ermöglichen, wurde zuerst 1975 die Aufschiebung des Strafausspruchs („*ajournement du prononcé de la peine*“) gesetzlich geregelt. Anschließend folgten 1983 die gemeinnützige Arbeit (sog. TIG) und die Ersatzfreiheitsstrafe („*jour-amende*“). Daher ist die Zahl sehr kurzer Freiheitsstrafen langsam gesunken, wozu auch die Entkriminalisierung der Zahlung mit ungedeckten Schecks 1991 beigetragen hat.

Auf der anderen Seite steht die Entwicklung der alternativen Maßnahmen zwischen 1990 und 2000 (vgl. *Tab. 13*). Während die Gesamtzahl alternativer Maßnahmen zur Freiheitsstrafe gestiegen ist, beobachtet man einen deutlichen Rückgang der bedingten Entlassung in absoluter und prozentualer Hinsicht (vgl. *Tab. 12*)<sup>43</sup>. Die am häufigsten genutzten Maßnahmen sind die Freiheitsstrafe auf Bewährung mit Auflagen (76%) und die gemeinnützige Arbeit. Letztere hat sich innerhalb von 10 Jahren verdreifacht. Andererseits wurden sowohl der offene Vollzug unter Überwachung der Justiz (72% im Jahr 1990 und 67% im Jahr 2000), als auch die Haftreduzierung tendenziell weniger angeboten.

42 U. a. weil die Außenbeschäftigung („*placement à l'extérieur*“) als Vollzugslockerung nur selten angewandt wird, vgl. *Dinkel/Fritsche* 2005; 2005a.

43 Zum ersten Quartal 2007 stellten bedingte Entlassungen nur 2,7% aller Entlassungen dar, *Tournier* 2007.

**Tabelle 13: Alternative Maßnahmen zur Freiheitsstrafe**

Maßnahmen	01.01.1990		01.01.2000		01.01.2005	
	Zahl	%	Zahl	%	Zahl	%
Bewährung mit Auflagen	82.182	83,4	113.499	76,0	108.528	78,2
Gemeinnützige Arbeit	7.707	7,8	24.962	16,7	16.885	12,2
Bedingte Entlassung	5.618	5,7	4.852	3,2	6.480	4,6
Sonstige	3.189	3,1	6.275	4,1	6.962	5,0
Insgesamt	98.696	100	149.588	100	138.855	100

Quelle: *Französisches Justizministerium* 1990, 2000 und 2005.

Auch die Betreuungsmaßnahmen für Sexualtäter<sup>44</sup> wurden selten genutzt. Zur Ergänzung dieser Tendenzen schreibt *Albrecht*: „Es wurde gezeigt, dass Richter entweder nur Gefängnis oder nur Therapie wählen, aber nie eine Kombination aus beiden“ (2003, S. 210). Der Strafvollzug wird trotz des verbreiteten und zahlreichen Angebotsspektrums immer noch gegenüber anderen Alternativen bevorzugt.

#### **5.4 Sicherungsverwahrung à la française: die *réretion de sûreté***

Das im Februar 2008 in Kraft getretene Gesetz zur „*réretion de sûreté*“<sup>45</sup> hat sich z. T. von der zuvor in Deutschland eingeführten nachträglichen Sicherungsverwahrung inspirieren lassen.<sup>46</sup> Nach der Entscheidung des Verfassungsgerichtes vom 21. Februar 2008 (*Conseil constitutionnel*, n° 2008-562 DC) wurde jedoch die Anwendung der Sicherheitsüberwachung („*surveillance de sûreté*“) für bereits verurteilte Gefangene als verfassungswidrig erklärt (Rückwirkungsverbot, „*principe de non-rétroactivité*“). Andere Gesetzesänderungen wirken für alle Verfahren und Vollstreckungen sofort, und deren Anwendungsformen sind

44 Vgl. Gesetz vom 17. Juni 1998: da sexuelle Gewalttäter Behandlung benötigen, wurde der „*suivi socio-judiciaire*“ (d. h. das soziale und rechtliche Monitoring) eingeführt.

45 Gesetz Nr. 2008-174 vom 25. Februar 2008.

46 Vgl. *Leblois-Happe* 2008, S. 210.

im Rundschreiben vom Justizministerium, 29. Februar 2008 (*Circulaire* Nr. Crim-08-8/E8) enthalten. Bei der Verurteilung zur Freiheitsstrafe kann das Schwurgericht („*Cour d’assises*“) demnach die Möglichkeit vorsehen, nach Ende der Haftzeit, „gefährliche“ Straftäter unter die *rétenion de sûreté* weiter inhaftiert zu halten.

Die Anordnung erfolgt „nur im Ausnahmefall, für schwerwiegende Straftaten, und die Freiheitsstrafe muss mindestens 15 Jahre betragen“.<sup>47</sup> Die Sicherungsverwahrung wird dann von der zuständigen regionalen Gerichtsbarkeit („*juridiction régionale de la rétenion de sûreté*“, bestehend aus 3 Richtern) zunächst für ein Jahr (Art. 706-53-16 *Code de Procédure Pénale*) angeordnet. Betroffene Gefangene werden danach auf unbestimmte Zeit in sozio-medizinischen Sicherheitszentren („*centre socio-médico-judiciaire de sûreté*“) untergebracht, solange von einem Experten keine positive Prognose hinsichtlich des Rückfallrisikos vorliegt. Der Kommissar für Menschenrechte des Europarates *Hammarberg* hat das entsprechende Gesetz scharf verurteilt.<sup>48</sup> Er kritisierte das Konzept der „Gefährlichkeit“, da es weder einen strafrechtlichen noch einen wissenschaftlichen Begriff darstellt. Darüber hinaus ist es fraglich, ob man nicht die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte so verstehen muss, als sei die Verhängung einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe ohne Aussetzungsmöglichkeit ein Verstoß gegen Art. 3 EMRK.

Es ist noch zu früh, um die ersten Wirkungen der *rétenion de sûreté* zu kommentieren. Nichtsdestotrotz ist die psychische Belastung für die Gefangenen, die eine bedingte Entlassung längst beantragt bzw. in Sicht hatten, von schwerwiegender Bedeutung. Interviews mit Betroffenen, die im Laufe des Jahres 2008 in französischen Anstalten stattgefunden haben,<sup>49</sup> lassen deutlich werden, dass die Aussicht, wochenlang von Fachleuten nach strengeren Entlassungskriterien beobachtet und begutachtet zu werden, von den Gefangenen sehr gefürchtet wird. Der daraus entstandene Stressfaktor könnte sich, so die Gefangenen, negativ auf die Entscheidung der Experten und Richter auswirken.

## 6. Die Rolle der Massenmedien

Die heutige medienorientierte Gesellschaft stellt eine politische Form des Zusammenlebens dar. Die Medien kann man im staatsrechtlichen Verständnis quasi als „vierte Gewalt“ auffassen. Kein öffentliches und gemeinschaftliches

---

47 Vgl. *Herzog-Evans* 2008, S. 161.

48 CommDH (2008) 34, Strasbourg, 20. November 2008, Memorandum von *Thomas Hammarberg*, Europarat, Kommissar für Menschenrechte, nach seinem Besuch in Frankreich (vom 21. bis zum 23. Mai 2008), §§ 53 ff.

49 Vgl. *Décarpes* (in Vorbereitung).

Ereignis findet statt, ohne dass die Medien daran teilnehmen.<sup>50</sup> In diesem Zusammenhang schreibt *Macé*, dass in den 1970er Jahren die „Realität“ von Unsicherheit sehr ideologisch und weniger pragmatisch bzw. wissenschaftlich war (*Mucchielli* 2002). Damals hätten die linken Parteien dieses Problem übersehen. In der 1980er Jahren entbrannte der politische Konflikt über die Frage der Integration von Immigranten. Danach erfolgte in den 1990er Jahren der Sieg „der Rhetorik der Gefahr“ und seine Illustrierung durch die entpolitisierte Presse (vgl. *Collovald* 2000). Seit 1997 ist die Rückkehr zu einer politischen Rhetorik über die republikanische Ordnung zu beobachten.

Diese Entwicklung lässt sich durch die „Kriminalisierung“ des Nachrichteninhalts analysieren, welcher immer mehr Raum für Kriminalitätsthemen bietet. Jedoch fehlen weitgehend evidenzbasierte Analysen und Studien über die Rolle und den Einfluss der Massenmedien im Hinblick auf Strafpolitik und Strafrechtsreformen. Es kann aber vermutet werden, dass die Medienberichterstattung weder objektiv noch unabhängig funktioniert. Medienunternehmen sind vor allem wirtschaftliche Akteure, die in erster Linie Profit machen müssen, um überhaupt berichten zu können. Sie müssen also schnell, kostengünstig und effektiv arbeiten. Deswegen sind sensationelle Themen wie ein wertvolles Produkt zu vermarkten. Massenmedien sind z. B. von Krawallen fasziniert und berichten viel über dieses Thema. Dennoch sind sie nicht in der Lage, Erklärungen zu Kriminalitätsursachen zu geben. Vielmehr vereinfachen sie vielschichtige Phänomene.<sup>51</sup> Es ist nachgewiesen worden,<sup>52</sup> dass während der Vorrunde zur Präsidentenwahl zwischen Januar und April 2002 in den Massenmedien, insb. im Fernsehen, eine wachsende Berichterstattung über Kriminalität und Unsicherheit stattgefunden hat. Im Hinblick auf den rechtsextremistischen Kandidaten, der durch eine Kriminalitätsfurcht-orientierte Wahlkampagne den amtlichen Premier besiegt hatte, stellt sich die Frage, ob nicht die Medien ihm dabei geholfen haben.

## **7. Einstellung zu Strafen und Sanktionsbedürfnisse in der Bevölkerung und der Justiz**

Zahlreiche Meinungsumfragen<sup>53</sup> machten Politiker darauf aufmerksam, dass in den letzten Jahren das Strafbedürfnis der Bevölkerung gestiegen sei, obwohl die Verurteilten- und die Kriminalitätsrate zumindest keine gravierenden Änderun-

---

50 Zur kritischen und immer noch relevanten Analyse, siehe *Debord* 1967.

51 Vgl. *Pfeiffer u. a.* 2005; *Althoff u. a.* 2001; *Cremer-Schäfer/Stehr* 1990.

52 *Bonelli* 2008, S. 207.

53 Die wissenschaftliche Relevanz und Objektivität solcher Ergebnisse sind umstritten, vgl. *Raupp* 2007.

gen erfahren haben. Zudem wird die Justiz als oft zu nachgiebig erachtet (*Obergfell-Fuchs* 2004). Mit den nachfolgend beschriebenen Studien soll darauf hingewiesen werden, dass die Bevölkerung in verschiedene und z. T. widersprüchliche Meinungslager geteilt ist und damit nicht als eher liberal oder allgemein punitiv eingestuft werden sollte.

Zunächst ist die Studie nach einer repräsentativen Umfrage durch *GENEPI* („*Groupement Etudiant National Enseignement aux Personnes Incarcérées*“) zu betrachten.<sup>54</sup> Diese Studie wurde 1996 mit mehr als tausend Fragebögen in ganz Frankreich durchgeführt. Eine deutliche Mehrheit (vgl. *Tab. 14*) zeigte sich den Haftbedingungen gegenüber kritisch, ein Viertel beurteilt sie sogar als „schlecht“. Da nur 8,4% der Befragten den gegenwärtigen Zustand der Gefängnisse als „gut“ einschätzten, kann dies darauf hindeuten, dass eine nur Minderheit über die Probleme im Strafvollzug nicht informiert war.

**Tabelle 14: Einschätzung der Haftbedingungen (in Prozent)**

Weiß nicht	Schlecht	Eher schlecht	Eher gut	Gut
3,5	27,3	29,8	31,0	8,4
	57,1		39,4	

Quelle: *GENEPI* 1996.

*Tab. 14a* stellt die negative Meinung im Hinblick auf die Respektierung der Menschenrechte im Gefängnis dar. Nur 7,7% der Befragten glauben, dass Menschenrechte völlig gewährleistet sind.

**Tabelle 14a: Einschätzung zur Gewährleistung von Menschenrechten (in Prozent)**

Weiß nicht	Trifft vollkommen zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft überhaupt nicht zu
4,9	7,7	34,4	33,2	19,8
	42,1		53,0	

Quelle: *GENEPI* 1996.

Dies entspricht auch der Realität, da viele Menschenrechtsverletzungen z. B. auf schlecht ausgestatteten Gebäuden oder überfüllten Zellen beruhen. In einem

<sup>54</sup> Vgl. hierzu aus deutscher Sicht *Nitschmann* 2004.

anderen Bereich sehen 58,3% der Befragten eine U-Haftdauer von sechs Monaten als zu lang oder unannehmbar an (vgl. *Tab. 14b*). Diesem Ergebnis, zu dem man vor inzwischen mehr als 10 Jahren gelangt ist, nähert sich der kürzlich erarbeitete Entwurf des französischen Justizministeriums über eine regelmäßige Kontrolle der Inhaftierungsgrundlage nach sechs Monaten in der U-Haft an.<sup>55</sup>

**Tabelle 14b: Meinung zu sechsmonatiger U-Haft**

Ist eine U-Haftdauer von 6 Monate angemessen, zu lang oder unannehmbar? (%)					
Es gibt keine U-Haft	Weiß nicht	Angemessen	Zu lang	Unannehmbar	Es kommt darauf an
11,5	0,6	23,9	38,1	20,2	5,7

Quelle: *GENEPI* 1996.

Zum anderen wird allgemein die Dauer der Freiheitsstrafe als „vernünftig“ (41,5%) oder sogar „zu kurz“ (23,7%) betrachtet, wie *Tab. 14c* erkennen lässt. Nur ein Fünftel der Befragten ist der Meinung, dass sie „zu lang“ ist. Eine Parallele zum Anstieg der durchschnittlichen Straflänge in den letzten 20 Jahren (vgl. *Tab. 11*) ist erkennbar. Es scheint, dass Bevölkerung und Richterpraxis eine ähnliche Ansicht vertreten.

**Tabelle 14c: Meinung zur Dauer der Freiheitsstrafe**

Nach Ihrer Einstellung zur Kriminalität, ist die Dauer der Freiheitsstrafen zu kurz, angemessen oder zu lang? (%)				
Weiß nicht	Zu kurz	Angemessen	Zu lang	Es kommt darauf an
12,8	23,7	41,5	20,5	1,6

Quelle: *GENEPI* 1996.

Es bleibt die Frage nach der Ursache: Kann ein gesellschaftlicher Gegenstand auf ein rechtliches Verfahren Einfluss haben? Falls dies der Fall sein sollte, könnte man sich auf die folgende Zahl beziehen: 64,4% der Befragten denken, dass bestimmte Delikte nicht mit Freiheitsstrafe bedroht werden sollen, obwohl das Gesetz dies vorsieht (vgl. *Tab. 14d*). Diese Meinung weist darauf

<sup>55</sup> Vgl. den *Outreau*-Prozess, dessen Angeklagte, die nach dem Urteil als unschuldig frei gesprochen wurden, bis zu 3 Jahren in U-Haft verbracht hatten.

hin, dass eine Mehrheit entgegen des weit verbreiteten „*Common-sense*“ das Gefängnis nicht in den Mittelpunkt des Strafsystems stellt.

**Tabelle 14d: Meinung zur Rechtfertigung der Haft**

<b>Bestimmte Delikte sollen nicht mit Freiheitsstrafe bestraft werden, obwohl das Gesetz es so vorsieht. (%)</b>				
Weiß nicht	Trifft vollkommen zu	Trifft eher zu	Trifft eher nicht zu	Trifft überhaupt nicht zu
4,8	27,7	36,7	20,3	10,5
	64,4		30,8	

Quelle: *GENEPI* 1996.

Im Jahr 2003 wurde diese Studie erneut durchgeführt. Interessanterweise stellte sich heraus, dass die Befragten im Vergleich zu 1996 eine bessere Kenntnis des Gefängnisses hatten und eine kritischere Meinung äußerten. Insgesamt verschlechterte sich das öffentliche Bild des Strafvollzuges (vgl. *Ouss u. a.* 2007; *Décarpes* 2008).

Passend zum französischen Kontext ist auch eine Schweizer Studie über soziale Repräsentationen der Strafjustiz zu erwähnen (*Languin u. a.* 2004). Die Autoren dieser innovativen Forschung haben aus den Ergebnissen eine Dreiteilung konstruiert. Im ersten Teil geht es um den „Prospektivismus“, in dem sich fast die Hälfte der Befragten befindet. Dieses Konzept rechtfertigt die Strafe als Mittel der Reintegration in die Gesellschaft. Der zweite Teil, der „Kontraktualismus“, betont mit 36% der Befragten die Verantwortung des Täters, der für seine Tat „zahlen“ soll. Nur 17% teilen das Konzept der „Ächtung“, das von einer kategorialen Bestimmung des Täters ausgeht, der als „Anderer“ konzeptualisiert wird und den die Justiz ausschließen und wegsperren müsse. Jedoch, auch wenn einzelne Individuen nicht mit dem allgemeinen Bild der Punitivität zusammenpassen, ist die gesellschaftliche Reaktion gegenüber den Straffälligen bzw. Gefangenen eher negativ: „Die stigmatisierenden Rückmeldungen der sozialen Umwelt sind auch nach der Entlassung so massiv, dass der ... Straftäter sein soziales Selbst nicht entkriminalisieren kann.“<sup>56</sup>

<sup>56</sup> *Frey* 1983, S. 246.

## 8. Ausblick: Aktuelle Reformbestrebungen zur Reduzierung von Überbelegung, Haftvermeidung oder Expansion des Strafvollzugswesens

Die ehemalige französische Regierung hat 2002 das „Orientierungs- und Programmgesetz für die Justiz“ erlassen.<sup>57</sup> Das Gesetz fordert 13.200 zusätzliche Haftplätze in 28 neuen Anstalten. Dies widerspricht der Arbeit des Europarats, der in seiner Empfehlung R(99) 22 darauf hinweist, dass eine gute Strafvollzugspolitik auf steigende Haftplätze verzichten sollte.<sup>58</sup> Dadurch, dass die Forderung nach mehr Haftkapazität strenger wird, sinkt die Förderung von Alternativen zur Inhaftierung.

### 8.1 Ausbau des elektronisch überwachten Hausarrests

Der elektronische Hausarrest existiert in Frankreich bereits seit 1997. Mehr als 3.000 elektronische Hausarreste wurden seit Beginn dieses Programms vollstreckt. Nach gegenwärtigem Stand wurde diese Maßnahme zum 1. November 2008 mit 3.333 Personen durchgeführt.<sup>59</sup>

Die Einführung der elektronischen Fußfessel wurde durch das Gesetz n° 97-1159 vom 19. Dezember 1997 über das „*Placement sous surveillance électronique*“ (PSE) bestätigt. Laut Gesetz entscheidet ein Richter über die Maßnahme. Dies entspricht einem elektronischen System zur Kontrolle eines Verurteilten, der seine Strafe außerhalb des Gefängnisses verbüßt. Der Betroffene darf nur innerhalb einer bestimmten Zeitspanne sein Haus verlassen. Falls er die zeitlichen Vorgaben nicht respektiert (zu früh geht oder zu spät zurückkehrt), ertönt ein Alarmsignal. Jeder Verstoß gegen die Voraussetzungen kann bis zur Inhaftierung führen.

Nach einer experimentellen Phase von 1997 bis 2002 hat die französische Justiz die Verbreitung der elektronischen Fußfessel fortgeführt. So sind zwischen dem 1. Oktober 2000 und dem 1. Mai 2002 in 175 Fällen PSE angeordnet und beendet worden. Davon haben 94% der Betroffenen die Maßnahme erfolgreich beendet, während nur 11 Personen die Strafe im Gefängnis zu Ende verbüßt haben. Nach der Entwurfsphilosophie dient das PSE der Entlastung der Ge-

---

57 „*Loi d'orientation et de programmation pour la Justice*“, R 2002-1138, 9. September 2002.

58 Recommendation R (99) 22 of the committee of ministers to member states concerning prison overcrowding and prison population inflation.

59 *Französische Strafvollzugsverwaltung*: Statistique mensuelle de la population écrouée et détenue en France; [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr).



fängnisKapazitäten und der Vermeidung kurzer Freiheitsstrafen als Ersatzstrafe. Es soll die negativen Aspekte der Inhaftierung verhindern.

Allerdings hat sich die Praxis anders entwickelt. Obwohl Dauer und Anzahl der PSE immer noch zu gering sind, um Schlussfolgerungen ziehen zu können, ist folgendes anzumerken: Nur Verurteilte, die die sozialen Bedingungen zur Resozialisierung erfüllen, haben von dieser Maßnahme profitieren können. Es ist dann aber nicht klar, ob sie überhaupt zu einer Freiheitsstrafe verurteilt worden wären, wenn das PSE als Hauptstrafe vollstreckt worden wäre (88% der Fälle mit einer Strafe von <1 Jahr) und ob die bedingte Entlassung, wenn das PSE kurz vor dem Ende des Verbüßung zur Anwendung gelangt (11% der Fälle, wenn der Strafreist weniger als 1 Jahr beträgt), nicht eine bessere Lösung gewesen wäre. Im Winter 2004-2005 fand in der französischen Nationalversammlung („*Assemblée nationale*“) und in der Zweiten Kammer („*Sénat*“) eine Diskussion über die Nutzung und die Verbreitung der sog. „mobilen elektronischen Fußfessel“ (d. h. eine Überwachung ohne strengen Hausarrest) statt.<sup>60</sup> Es ist umstritten, ob diese neue Maßnahme zusätzlich zur Freiheitsstrafe und nachträglich nach dem Urteil angeordnet werden kann, oder ob diese nur als Teil der Strafe vollstreckt wird. Eine Mehrheit konnte dabei nicht gefunden werden, um dieses Überwachungssystem überhaupt als Alternative zur Inhaftierung zu konzipieren, auch nicht lediglich als Lockerungsmaßnahme. Dies entspricht der gegenwärtigen Fokussierung auf den Strafvollzug, der immer noch als strafrechtlicher Maßstab angesehen wird.

## 8.2 Andere Alternativen

Zahlreiche weitere Möglichkeiten sind verfügbar, um eine Inhaftierung zu vermeiden. Als Beispiel werden genannt: der Strafbefehl („*ordonnance pénale*“), die Einstellung des Verfahrens gegen Auflage („*classements sous condition*“) oder die Vorladung aufgrund eines vorausgegangenen Schuldeingeständnisses („*comparution sur reconnaissance préalable de culpabilité*“), die gesetzlich in Kraft getreten, aber noch nicht angewendet worden ist.<sup>61</sup> Jedoch fehlen Statistiken über diese Maßnahmen, um sie kommentieren zu können. Auch wenn 2005 30.267 strafrechtliche Vergleiche („*composition pénale*“) geschlossen worden

---

60 Seit August 2006 wurde die „mobile Fußfessel“ erst für sechs Monate und 40 „Teilnehmer“ getestet. Seit Mai 2008 ist sie gesetzlich verankert; seitdem wurden 23 solcher Maßnahmen angeordnet (Stand 1.1.2009) (Chiffres Clefs 2008 – Perspectives 2009, [www.justice.gouv.fr](http://www.justice.gouv.fr)).

61 Hier ist für die deutsche Übersetzung der drei genannten französischen Verfahren *Claire Saas* zu danken.

sind, ist nicht festzustellen, ob diese Vergleiche zu einer Freiheitsstrafe geführt bzw. sie vermieden haben.<sup>62</sup>

## 9. Schlussbetrachtung

Vorliegend wurde der politische Einfluss auf die Kriminalpolitik bzw. den Einfluss der Strafpraxis, welche sich auf die Entwicklung der Strafvollzugspopulation auswirken, erläutert. Nicht möglich war es dabei ein oder mehrere gesellschaftliche Faktoren zu finden, die als solche den Anstieg der Gefangenenzahl unmittelbar erklären könnten. Zumindest stellen die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und das Gefühl der sozialen Unsicherheit (vgl. *Castel* 2003) den Hintergrund dar, der stark das Zusammenleben einer Gemeinschaft belastet. Es bleibt abzuwarten, welche Änderungen die bis 2012 dauernde neue Legislaturperiode mit sich bringen wird. Bereits jetzt scheint sicher, dass die staatliche Punitivität nicht nachlassen wird.

### Literatur:

- Ackerman, W.* (1983): *Imaginaires de l'insécurité*. Paris: Librairies des Méridiens.
- Althoff, M., Cremer-Schäfer, H., Löscher, G., Reinke, H., Smaus, G.* (2001) (Hrsg.): *Integration und Ausschließung. Kriminalpolitik und Kriminalität in Zeiten gesellschaftlicher Transformation*. Baden-Baden: Nomos.
- Askenazy, P.* (2004): *Les désordres du travail. Enquête sur le nouveau productivisme*. La République des idées. Paris: Éditions du Seuil.
- Beauchesne, L.* (2003): *Les drogues. Les coûts cachés de la prohibition*. Québec: Lanctôt Éditeur.
- Bergeron, H.* (1999): *L'État et la toxicomanie, histoire d'une singularité française*. Paris: PUF.
- Bonelli, L.* (2008): *La France a peur. Une histoire sociale de l'insécurité*. Paris : La découverte.
- Bréchon, P.* (2004): *La France aux urnes, 60 ans d'histoire électorale*. Paris : La Documentation Française.
- Castel, R.* (2003): *L'insécurité sociale. Qu'est-ce qu'être protégé?* La République des idées. Paris: Éditions du Seuil.
- Centre d'études de l'emploi* (2006) : *Handicap et accès à l'emploi : efficacité et limites de la discrimination positive*. Documentation de travail Nr. 63.

---

62 *Annuaire statistique de la Justice*, Édition 2007.

- Paris: CEE. (Online erhältlich: <http://www.cee-recherche.fr>, zuletzt abgerufen am 1.2.2010).
- Collovald, A.* (2000): Violence et délinquance dans la presse. In: Bailleau, F., Gorgeon, C. (Hrsg.): *Prévention et sécurité: vers un nouvel ordre social?* Paris: Les Éditions de la DIV, S. 39-53.
- Cremer-Schäfer, H., Stehr, J.* (1990): Der Normen- und Werteverbund. *Strafrecht, Medien und herrschende Moral*. *Kriminologisches Journal* 22, S. 82-104.
- Cusson, M.* (1990): *Croissance et décroissance du crime*. Paris: PUF.
- Debord, G.* (1967): *Die Gesellschaft des Spektakels*. Hamburg: Nautilus.
- Décarpes, P.* (2008): *La prison vue par les Français*. *Champ Pénal, Lectures et confrontations* (Online-Zeitschrift: <http://champpenal.revues.org/document5773.html> (letzter Zugriff 22.12.2009)).
- Décarpes, P.* (in Vorbereitung): *France*. In: Dünkel, F., Drenkhahn, K. (Hrsg.): *Long-term Imprisonment and Human Rights in Europa*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.
- De Maillard, J., Roché, S.* (2004): *Crime and Justice in France. Time trends, Policies and Political Debate*. *European Journal of Criminology* 1, S. 111-151.
- Dubet, F.* (2004): *L'école des chances. Qu'est-ce qu'une école juste? La République des idées*. Paris: Éditions du Seuil.
- Dünkel, F., Fritsche, M.* (2005): *L'aménagement de la peine et la libération conditionnelle dans les systèmes pénitentiaires allemand et français*. *Déviante et Société* 29, S. 335-348.
- Dünkel, F., Fritsche, M.* (2005a): *Vollzugslockerungen und bedingte Entlassung in Frankreich im Vergleich zu Deutschland*. *Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe* 54, S. 208-215.
- Entorf, H.* (2002): *Crime in Europe: causes and consequences*. Berlin: Springer.
- Entorf, H., Winker, P.* (2003): *Illegale Drogen und Kriminalität: Wie ausgeprägt ist der Zusammenhang?* In: Albrecht, H.-J., Entorf, H. (Hrsg.): *Kriminalität, Ökonomie und europäischer Sozialstaat*. Heidelberg: Physica.
- Faugeron, C.* (1999) (Hrsg.): *Les drogues en France. Politiques, marchés, usages*. Genève: Georg.
- Französisches Justizministerium* (2007): *Annuaire Statistique de la Justice. La Documentation Française*. Paris: Ministère de la Justice. (Es werden zudem ältere Ausgaben der Jahrbücher verwendet).
- Französische Strafvollzugsverwaltung* (1990 bis 2009): *Chiffres clefs de l'administration pénitentiaire*. Paris: Ministère de la Justice. Alle Ausgaben seit 2003 auch online erhältlich:

- <http://www.justice.gouv.fr/index.php?rubrique=10036&ssrubrique=10041>  
(zuletzt abgerufen am 10.3.2010).
- Frehsee, D.* (2003): Der Rechtsstaat verschwindet. Strafrechtliche Kontrolle im gesellschaftlichen Wandel von der Moderne zur Postmoderne. Berlin: Duncker und Humblot.
- Frey, H.-P.* (1983): Stigma und Identität. Eine empirische Untersuchung zur Genese und Änderung krimineller Identität bei Jugendlichen. Weinheim und Basel: Beltz Verlag.
- Garland, D.* (2001): Mass imprisonment: social causes and consequences. London: Sage.
- Garland, D.* (2001a): The culture of control: crime and social order in contemporary society. Oxford: Oxford University Press.
- GENEPI* (1996): A l'ombre du savoir. Connaissances et représentations des Français sur la prison. Étude réalisée par le Groupement étudiant national d'enseignement aux personnes incarcérées (GENEPI), Paris: Direction de l'administration pénitentiaire, Ministère de la Justice.
- Godefroy, T., Laffargue, B.* (1991): Changements économiques et répression pénale. Plus de chômage, plus d'emprisonnement? Paris: CESDIP.
- Herzog-Evans, M.* (2008): La loi n° 2008-174 du 25 février 2008 ou la mise à mort des «principes cardinaux» de notre droit. Actualité juridique Pénal 6, S. 161-171.
- Kensey, A.* (2004): Longues peines: 15 ans après. Cahiers de démographie pénitentiaire 14. Paris: Direction de l'administration pénitentiaire.
- Kensey, A., Tournier, P.* (2004): La récidive des sortants de prison. Cahiers de démographie pénitentiaire 15. Paris: Direction de l'administration pénitentiaire.
- Jobard, F.* (2004): Der Ort der Politik. Politische Mobilisierung zwischen Aufstandsversuchung und Staatsgewalt in einer Pariser Vorstadt. Berliner Journal für Soziologie 14, S. 319-338.
- Lagrange, H.* (1992): Appréhension et préoccupation sécuritaire. Déviance et société 16, S. 1-29.
- Lagrange, H.* (1993): La peur à la recherche du crime. Déviance et société 17, S. 385-417.
- Lameyre, X.* (2000): La délinquance sexuelle. Paris: PUF.
- Languin, N., Widmer, E., Kellerhals, J., Robert, C.-N.* (2004): Les représentations sociales de la justice pénale: une trilogie. Déviance et société 8, S. 139-194.
- Leblois-Happe, J.* (2008): Rétention de sûreté vs Unterbringung in die Sicherungsverwahrung: les enseignements d'une comparaison franco-allemande. Actualité juridique Pénal 6, S. 209-220.

- Lévy, R. (2006): Une particularité française: les grâces et amnisties à répétition. Questions Pénales XIX.2. Paris: CESDIP.
- Lévy, R., Mucchielli, L., Zauberman, R. (2007) (Hrsg.): Crime et insécurité: un demi-siècle de bouleversements. Paris: L'Harmattan.
- Marchetti, A.-M. (2001): Perpétuités. Le temps infini des longues peines. Paris: Plon.
- Massé, M., Jean, J.-P., Giudicelli, A. (2009) (Hrsg.): Un droit pénal postmoderne? Mise en perspective des évolutions et ruptures contemporaines. Paris: Presses Universitaires de France.
- Maurin, É. (2004): Le ghetto français. Enquête sur le séparatisme social. La République des idées. Paris: Éditions du Seuil.
- Mucchielli, L. (2008) : L'évolution des homicides depuis les années 1970. Analyse statistique et tendance générale. Questions Pénales. XXI.4. Paris: CESDIP.
- Mucchielli, L., Le Goaziou, V. (2007) (Hrsg.): Quand les banlieues brûlent. Retour sur les émeutes de novembre 2005. Paris: La découverte.
- Mucchielli, L., Robert, P. (2002) (Hrsg.): Crime et sécurité. L'état des savoirs. Paris: La Découverte.
- Nitschmann, C. (2004): Das Schattendasein der französischen Gefängnisse: zum Bild des Strafvollzuges in der französischen Öffentlichkeit. Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 53, S. 151-154.
- Obergfell-Fuchs, J., Kury, H. (2004): Attitudes toward punishment. In: Albrecht, H.-J., Serassis, T., Kania, H. (Hrsg.): Images of Crime II. Freiburg im Breisgau: edition iuscrim.
- Ouss, A., Falconi, A. M., Kensey, A. (2007). Cahiers de démographie pénitentiaire 20. Paris: Ministère de la Justice.
- Peyrat, D. (2002): La société face à la délinquance. Cahiers français 308, S. 12-18.
- Pfeiffer, C., Windzio, M., Kleimann, M. (2005): Media use and its impact on crime perception, sentencing attitudes and crime policy. European Journal of Criminology 2, S. 260-285.
- Raupp, J. (2007): Politische Meinungsforschung: Die Verwendung von Umfragen in der politischen Kommunikation. Konstanz: UVK.
- Roché, S. (1993): Le sentiment d'insécurité. Paris: PUF.
- Roché, S. (2002): Tolérance zéro? Incivilités et insécurité. Paris: Odile Jacob.
- Tournier, P. (2001): Détenus hors les murs. Des substituts du troisième type. Revue nationale des barreaux 63-64, S. 153-159.
- Tournier, P. (2006): Informations Criminologiques Hebdo. Elektronische Newsletter, 02. Februar 2006. (zugänglich über <http://prison.eu.org>, zuletzt abgerufen am 22.01.2010).

- 
- Tournier, P.* (2007): *Loi pénitentiaire. Contextes et enjeux*. Paris: L'Harmattan.
- Tournier, P.* (2008): *Arpenter le Champ Pénal*. Lettre d'information sur les questions pénales et criminologiques (ACP) 112, 01.12.2008. <http://arpenter-champ-penal.blogspot.com> (letzter Zugriff am 22.12.2009).
- Tournier, P., Kensey, A.* (2000): *Aménagements des peines privatives de liberté, des mesures d'exception*. *Questions Pénales*, XIII.3. Paris: CESDIP.
- Veil, C., Lhuilier, D.* (2000) (Hrsg.): *La prison en changement*. Ramonville: Éditions Érès.
- Zauberman, R., Robert, P.* (1995): *Du côté des victimes. Un autre regard sur la délinquance*. Paris: L'Harmattan.



# Griechenland

*Angelika Pitsela*

## 1. Einleitung: Ausgewählte Grunddaten zum Strafvollzug und die Entwicklung der Gefangenenraten seit 1980

Rechtsgrundlage des heutigen Strafvollzugs bei erwachsenen und jungen Gefangenen in Griechenland bildet das Strafvollzugsgesetzbuch (Gesetz Nr. 2778/1999, im folgenden grStVollzGB), das am 24.12.1999 in Kraft getreten ist.<sup>1</sup> Die bisherige Regelung des Strafvollzugs beruhte bis zum Inkrafttreten des geltenden grStVollzGB auf dem „Gesetzbuch über die Grundregeln zur Behandlung Inhaftierter“ (Gesetz Nr. 1851/1989), das am 1.1.1990 in Kraft trat,<sup>2</sup> und den Art. 53-68 des ersten griechischen Strafvollzugsgesetzbuches – nach dem Inkrafttreten des griechischen Strafgesetzbuches am 1.1.1951 – von 1967 (Notgesetz Nr. 125/1967) betreffend die Arbeit der Gefangenen.<sup>3</sup> Wichtige Regelungen des Gesetzbuches von 1989, die besonders kostenträchtig wären, wie die Gleichstellung der Entlohnung der Gefangenen mit dem Tariflohn, wurden suspendiert. Kennzeichnend für die brisante Situation, die im Strafvollzug in den 1990er Jahren herrschte, ist die Tatsache, dass Griechenland innerhalb von zehn Jahren zwei neue Strafvollzugsgesetze verabschiedet hat. Außerdem sind in dieser Zeit durch mehrere Gesetze zahlreiche Änderungen der Vorschriften des Strafvollzugsgesetzbuches eingetreten.<sup>4</sup>

- 
- 1 In Bezug auf das Vollzugspersonal gelten weiterhin die Bestimmungen des sonst abgeschafften „Gesetzbuches über die Grundregeln zur Behandlung Inhaftierter“ (Art. 87 Abs. 3 grStVollzGB).
  - 2 Dazu *Alexiadis* 1990 und 1998; *Chaidou* 1990; *Lambropoulou* 1990; *Pitsela* 1995. Zum Entwurf des grStVollzGB von 1989 vgl. auch die Beiträge im Tagungsband von *Bemann/Manoledakis* 1989 und für einen kurzen Überblick über das griechische Strafvollzugssystem *Anagnostopoulos/Magliveras* 2000, S. 495 ff. und *Spinellis/Spinellis* 1999.
  - 3 Dazu *Bakatsulas* 1968.
  - 4 Etwa durch die Gesetze Nr. 2145/1993, 2172/1993, 2297/1994, 2298/1995, 2331/1995, 2408/1996 und 2479/1997.



War das erklärte Ziel der Vollstreckung der freiheitsentziehenden Strafen gemäß Art. 1 Abs. 1 des Gesetzbuchs über die Grundregeln zur Behandlung Inhaftierter von 1989 die Erziehung und soziale Wiedereingliederung der Gefangenen, nimmt das geltende Strafvollzugsgesetzbuch bewusst Abstand, dieses Vollzugsziel im Abschnitt über die Allgemeinen Prinzipien explizit zu nennen. Stattdessen wird vorgesehen, dass bei der Behandlung der Gefangenen die Achtung der Menschenwürde gewährleistet sowie die Selbstachtung und das Bewusstsein ihrer sozialen Verantwortung gefördert wird (Art. 2 Abs. 1 grStVollzGB). Das Gesetzbuch über die Grundregeln zur Behandlung Inhaftierter hatte eine Verbesserung der Lebensbedingungen im Vollzug und vor allem eine Ausweitung der Lockerungspraxis (Kommunikation mit der Außenwelt, insbesondere Regelurlaub) zur Folge. Die Regelung des Urlaubs hat sich bei einer Misserfolgsquote (keine Rückkehr) von etwa 2,2% im Durchschnitt der Jahre 1990-2009 im Ganzen gesehen gut bewährt (vgl. *Tab. 1*).<sup>5</sup> Die Zahl der gewährten Urlaube hat von 736 im Jahre 1990 auf 6.145 im Jahre 1994 einen Höchststand erreicht. Ab 1995 ist eher ein Abwärtstrend zu beobachten. Vereinzelte Missbrauchsfälle, aufgebauscht durch die Massenmedien, haben großes Aufsehen in der Bevölkerung erregt. Die Staatsanwälte, als Vorsitzende des sog. Disziplinarrates zur Gewährung von Regelurlaub,<sup>6</sup> sind in der Zwischenzeit zurückhaltender geworden. Eine grundlegende Humanisierung der Anstalten als ein Ergebnis der Strafvollzugsreform ist jedoch unbestritten. Nach den Angaben der Statistiken des Nationalen Statistischen Amtes Griechenlands für das Jahr 2006 ergibt sich, dass die gewährten 4.090 Regelurlaube 1.649 Personen betreffen. Eine Aufschlüsselung der Strafgefangenen, denen ein Regelurlaub gewährt wurde, nach der Art der zu verbüßenden Strafe im Jahr 2006 zeigt, dass 642 (39%) der Beurlaubten eine Gefängnisstrafe, 885 (53%) eine zeitige Zuchthausstrafe, 114 (6,9%) eine lebenslange Zuchthausstrafe und 4 Personen (0,2%) eine

5 Zum Regelurlaub *Spinellis/Spinellis* 1997; 1999.

6 Der sog. Disziplinarrat ist dreigliedrig und besteht aus dem zuständigen Staatsanwalt als Vorsitzendem, dem Anstaltsleiter und dem dienstältesten Sozialarbeiter mit ihren rechtmäßigen Vertretern (Art. 70 Abs. 1 grStVollzGB). Gemäß Art. 54 Abs. 6 grStVollzGB hat der Gefangene das Recht im Falle der zweiten Ablehnung in Folge eines Antrags auf Urlaubsgewährung innerhalb von zehn Tagen seit der Bekanntgabe des ablehnenden Beschlusses an ihn das Vollstreckungsgericht als Kammer anzurufen. Ebenfalls steht dem Gefangenen gegen die Entscheidungen des Disziplinarrates innerhalb einer Ausschlussfrist von fünf Tagen der Rechtsweg zum Vollstreckungsgericht offen, das über den Rechtsbehelf verhandelt und unanfechtbar urteilt. Allerdings schiebt die Ausübung des Rechtsbehelfs im Falle des Arrests nicht die Vollstreckung der Entscheidung auf, es sei denn, der Disziplinarrat hat anders entschieden (Art. 71 Abs. 7 grStVollzGB). Art. 87 Abs. 1 grStVollzGB bestimmt, dass dort, wo in diesem Gesetz das Vollstreckungsgericht genannt wird, das Beschlussgericht am Ort des Strafvollzugs bis zur gesetzgeberischen Einrichtung dieses Organs die entsprechenden Aufgaben wahrnimmt.

Jugendstrafe verbüßen.<sup>7</sup> Davon waren 1.366 (82,8%) Griechen und 283 (17,2%) Nichtgriechen. Damit ist der Anteil der Ausländer an der Gesamtzahl der Personen, denen ein Regelurlaub gewährt wurde (17,2%) viel niedriger als der Anteil der Ausländer an der Gesamtzahl der Gefangenen (42,6%).

Drei Alternativen zum stationären Vollzug sind auch im geltenden griechischen Strafvollzugsgesetzbuch vorgesehen: Der halboffene Vollzug, der tagesweise Vollzug und die gemeinnützige Arbeit. Die zwei letztgenannten Formen des Vollzugs der Freiheitsstrafen, die äußerst selten angewandt werden, werden bei einer Umwandlung der Freiheitsstrafe in Geldstrafe<sup>8</sup> vorgesehen, die der Verurteilte aber nicht entrichten konnte, weshalb er sich im Gefängnis befindet. Die Form des Vollzugs der Strafe als Halbfreiheit bzw. –gefängenschaft wird gewährt, sofern der Verurteilte mindestens ein bzw. zwei Fünftel der Strafzeit verbüßt hat, gegen ihn kein Strafverfahren wegen eines Verbrechens anhängig ist und er eine Arbeitsstelle außerhalb der Anstalt vorweist bzw. annimmt.<sup>9</sup> Diese Vorschrift ist jedoch wegen fehlender Infrastruktur noch nicht in der Praxis umgesetzt.

Hinsichtlich der Rechtsstellung der Gefangenen und ihres Rechtsschutzes sieht das Vollzugsrecht eine gerichtliche Kontrolle vor. Der Rechtsschutz umfasst die Rechtsbehelfe des schriftlichen Ersuchens an den Gefängnisrat<sup>10</sup> und der Beschwerde gegen die Entscheidungen des Gefängnisrates an das Vollstreckungsgericht. Der Rechtsschutz auf Antrag des betroffenen Gefangenen erschöpft sich in zwei Instanzen (Gefängnisrat, Vollstreckungsgericht).<sup>11</sup> Nach

7 Nationales Statistisches Amt Griechenlands.

8 Siehe *Lambropoulou* 1993; *C. D. Spinellis* 1983.

9 Die Genehmigung zum halboffenen Vollzug wird gewährt, wenn  
 a) der Verurteilte ein Fünftel seiner Strafe im Falle einer *Gefängnisstrafe* und zwei Fünftel im Falle einer *Zuchthausstrafe* (ohne die günstige Anrechnung von Arbeitstagen) verbüßt und sich mindestens zwei Monate im Strafvollzug befunden hat (im Falle der *lebenslangen Zuchthausstrafe* kann der Gefangene den halboffenen Vollzug beantragen, jedoch erst zwei Jahre bevor ein Rechtsanspruch auf die Beantragung der bedingten Entlassung besteht; im Falle einer *Jugendstrafe* hat der junge Verurteilte die Hälfte der festgesetzten Mindeststrafzeit zu verbüßen);  
 b) gegen den Verurteilten kein Strafverfahren wegen eines Verbrechens anhängig ist und  
 c) der Gefangene nachgewiesenermaßen Arbeit außerhalb der Anstalt sichergestellt hat oder eine Arbeitsstelle bzw. einen Platz in einem bewilligten Ausbildungsprogramm annimmt, der ihm empfohlen wurde (Art. 60 Abs. 2 grStVollzG).

10 In jeder Haftanstalt besteht ein Gefängnisrat. Der Rat des Gefängnisses ist dreigliedrig und setzt sich zusammen aus dem Anstaltsleiter als Vorsitzendem, dem dienstältesten Sozialarbeiter und dem dienstältesten Fachwissenschaftler (Jurist, Psychologe, Agrarwissenschaftler, Soziologe oder Pädagoge) der Anstalt als Mitglieder (Art. 10 Abs. 1 grStVollzGB).

11 Gemäß Art. 6 grStVollzGB, der den Rechtsschutz der Gefangenen regelt, haben die Gefangenen im Falle einer rechtswidrigen Tat zu ihren Lasten oder einer rechtswidrigen

Erschöpfung des innerstaatlichen Instanzenzugs kann die Anrufung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte herbeigeführt werden.<sup>12</sup> Ein Verfahren zur gerichtlichen Überprüfung von Justizverwaltungsakten im Strafvollzug (Vollzugsmaßnahmen) ist somit vorhanden und die Überprüfung bleibt nicht der internen Verwaltungskontrolle vorbehalten. Die beschließenden Gerichte befassen sich jedoch relativ selten mit Problemen der Rechtsstellung von Strafgefangenen.

Griechenland, traditionell bzw. früher bekannt als einer der Staaten des Europarats mit niedrigen Gefangenenraten,<sup>13</sup> weist im Untersuchungszeitraum eine deutliche Steigerung der Gefangenzahlen auf (vgl. *Abb. 1*). Die Rate hat sich gut verdreifacht. Teilweise ist die höhere Rate auf die Dunkelziffer der Wohnbevölkerung zurückzuführen, denn ein – statistisch nicht erfasster – Teil der ausländischen Inhaftierten gehört Personengruppen an, die sich im Lande illegal aufhalten oder nicht zur Wohnbevölkerung zählen (z. B. ausländische Touristen). Betrug die Gefangenenrate Anfang der 1980er Jahre 33,1 (im Jahre 1981), wurde ihr Spitzenwert im Jahr 2008 mit 105,2 Inhaftierten per 100.000 Einwohner erreicht. Damit befindet sich Griechenland im oberen Drittel westeuropäischer Gefangenenraten.

Unter den Mitgliedsstaaten des Europarats zählte traditionell Griechenland zwar zu den Ländern mit vergleichsweise niedrigen Gefangenenraten, jedoch hatte es stets eine der höchsten Belegungsquoten.<sup>14</sup> Die Zahl der Gefangenen hat in den 1990er Jahren die Belegungskapazität der Vollzugsanstalten weit

---

Anweisung das Recht, sich schriftlich und innerhalb angemessener Zeit an den Rat des Gefängnisses zu wenden, sofern ihnen nach den Vorschriften dieses Gesetzes keine andere rechtmäßige Abhilfe zur Verfügung steht. Innerhalb von 15 Tagen seit Bekanntgabe des Beschlusses, mit welchem ihr Gesuch abgelehnt wird, oder innerhalb eines Monats nach Einreichung des Gesuchs, wenn kein Beschluss ergangen ist, haben die Gefangenen das Recht auf weitere Entscheidung durch das Vollstreckungsgericht. Dieses Gericht hebt die Folgen auf, die sich aus der rechtswidrigen Tat oder Anweisung ergeben, sofern es die Beschwerde für begründet hält (Abs. 1). Die zuständige Abteilung des Justizministeriums, die die Aufsicht über die Arbeit der Anstalt ausübt, sorgt für die sofortige Anpassung an den Beschluss des Rates des Gefängnisses, hebt die rechtswidrige Anordnung auf, erfüllt das Gesuch des Gefangenen und kontrolliert die Verantwortlichen (Abs. 2). Vgl. auch Art. 85 und 86 grStVollzGB über die Zuständigkeiten des Justizorgans und des Vollstreckungsgerichts.

- 12 Der Anstaltsleitung obliegt es, innerhalb von spätestens drei Tagen jedes Gesuch oder Schreiben eines Gefangenen weiterzuleiten, das an eine Behörde oder eine Internationale Organisation gerichtet ist, ohne von seinem Inhalt Kenntnis zu nehmen. (Art. 6 Abs. 3 grStVollzGB).
- 13 Die vergleichsweise niedrige Gefangenenrate kann jedoch nicht den alleinigen Maßstab für ein erfolgreiches Vollzugsmodell liefern vgl. auch *Kaiser* 1983, S. 224.
- 14 Dazu *Council of Europe*. Penological Information Bulletin, Nr. 18, Dec. 1993, S. 18; Nr. 19 & 20, S. 77; Nr. 23 & 24, 2002, S. 70. Siehe auch *Council of Europe*. Penological Information Bulletin, Nr. 21, Dec. 1998, S. 64.

übertroffen. Die Belegungsquote betrug etwa im Jahre 1990 160% und 2000 166%. Am 16.1.2004 kamen auf 100 Haftplätze 163 Gefangenen. Die höchste Überbelegung wiesen die sog. Justizgefängnisse auf (197,8%). Die Zahl der Vollzugsanstalten und damit auch die Haftplätze wurden in den sechziger (ab 1965) und siebziger Jahren erheblich vermindert. Die amtliche Belegungskapazität ist jedoch von 4.500 Plätzen (1998) auf 5.584 (2004) angestiegen (Anstieg um etwa 24%). Da inzwischen aber die Insassenpopulation noch weit stärker angestiegen ist, ist es nicht verwunderlich, dass die meisten Anstalten überfüllt sind. Am 16.6.2005 waren 9.598 Personen inhaftiert, während die Belegungskapazität 5.584 Plätze betrug. Die Belegungsquote betrug damit 172. Der Strafvollzug blieb durch massive Überbelegung der Anstalten belastet.<sup>15</sup> Das Problem der Überbelegung ist in bestimmten Anstalten noch stärker ausgeprägt (z. B. lag die Belegungsquote in der Anstalt für männliche Inhaftierte in *Korydallos* bei Athen am 16.6.2005) bei 343%, in der bis Mai 2008 einzigen eigenständigen griechischen Strafvollzugsanstalt für weibliche Gefangene in *Korydallos* bei 208%). Erst seit dem Frühjahr des Jahres 2008 sind die verurteilten erwachsenen Frauen, die jungen weiblichen Gefangenen (Untersuchungs- und Strafgefangenen) und die Mütter (Untersuchungs- und Strafgefangenen), die ihre Kinder unter drei Jahren bei sich haben, in einer anderen Anstalt in *Eleiona* von *Thiva* untergebracht worden.<sup>16</sup>

Eine Bestandsaufnahme der Belegungssituation des griechischen Strafvollzugs ergibt sich aus *Tab. 2*. Der griechische Strafvollzug verfügt heute über 33 eigenständige Strafanstalten. Betrug die Belegungsquote am 16.1.2004 im Durchschnitt aller Haftanstalten 156%, ist sie am 16.9.2009 auf 122% gesunken. Das Problem der Überbelegung in Griechenland ist damit nicht mehr so akut und die Lage hat sich inzwischen etwas entspannt. Inzwischen ist die amtliche Belegungskapazität von 5.584 (2004) auf 11.080 Plätze (2009) angestiegen (Anstieg um 63%). Es ist interessant, dass die tatsächliche Belegung der Agrargefängnisse niedriger als ihre Belegungskapazität ist und dass die Anzahl der Insassen in diesen Gefängnissen eine abnehmende Tendenz aufweist. Außer den quasi halboffenen Abteilungen der Agrargefängnisse, der Agrarjugendstrafanstalt in *Kassaveteia* und dem sog. zentralen Materiallager der Gefängnisse in *Korydallos* bei Athen sind alle Justizvollzugsanstalten Anstalten des geschlossenen Vollzugs. Von den Jugendstrafanstalten massiv überlastet ist die Anstalt in *Volos*, in der ausschließlich junge ausländische Insassen sitzen. Am 1.9.2009 betrug die offizielle Kapazität dieser Jugendanstalt 65 Plätze, während sich die Vollzugspopulation auf 133 Insassen belief. Von den therapeutischen Anstalten

---

15 Siehe *C. D. Spinellis* 1998; die daraus resultierenden Probleme bis hin zu Selbstmordfällen (vgl. hierzu *C. D. Spinellis/Themeli* 1997) sind bekannt.

16 In der Justizvollzugsanstalt von *Thessaloniki* gibt es noch eine kleine Abteilung für Frauen bzw. gab es bis Anfang 2009 eine für männliche junge Gefangene.

hat die Drogenentziehungsanstalt (Einweisung mit der Zustimmung des Gefangenen) in *Elaiona* von *Thiva* kein Überbelegungsproblem.

Das Trennungsprinzip zwischen Verurteilten und Untersuchungshäftlingen wird nicht durchgehend umgesetzt. Ferner werden alle Gefangenen grundsätzlich während der Ruhezeit gemeinsam untergebracht. Trotz der Errichtung neuer Strafanstalten bzw. der Erweiterung der Kapazität der vorhandenen Anstalten reichen die vorhandenen Haftplätze nicht aus, um die ständig wachsende Zahl der Gefangenen unterzubringen. Freie Haftplatzkapazitäten gibt es nur in wenigen Anstalten. Ferner fehlen Vorschriften zur Belegung von Hafträumen des Gefängnisses (Einzelbelegung, Mehrfachbelegung etc.), insbesondere für die Gefängnisse, die vor dem Inkrafttreten des Strafvollzugsgesetzbuches errichtet worden sind. Gemäß Art. 21 grStVollzGB haben die Einzelzellen einen Rauminhalt von mindestens 35 m<sup>3</sup>. Die Unterbringung eines zweiten Gefangenen in einem Haftraum ist ausnahmsweise für einen konkret beschränkten Zeitraum zulässig beziehungsweise dauerhaft, sofern ihr Rauminhalt mindestens 40 m<sup>3</sup> beträgt. Die Unterbringung des Gefangenen in einer Einzelzelle stellt ein Recht dar, dem entsprochen wird, wenn es seine Bedürfnisse erforderlich machen und die baulichen Bedingungen der Anstalt es erlauben. Diejenigen Mütter, die ihre Neugeborenen bei sich haben, werden immer in angemessen eingerichteten Einzelzellen mit einem Rauminhalt von mindestens 40 m<sup>3</sup> untergebracht (Abs. 2). Die Gruppenschlafräume müssen eine Grundfläche von mindestens 6 m<sup>2</sup> für jeden Gefangenen aufweisen (Abs. 4.). Diese Vorschriften sollen aber erst für die Gefängnisse gelten, die nach dem Inkrafttreten des Strafvollzugsgesetzbuches (24.12.1999) gebaut wurden.

Im Jugendvollzug wird sowohl Jugendstrafe als auch Gefängnis- bzw. Zuchthausstrafe verbüßt. Der durchschnittliche Insasse des Jugendvollzugs ist in der Vollzugswirklichkeit nicht Jugendlicher, sondern zumeist Heranwachsender. Die Insassen im jugendlichen Alter (d. h. 13-18 Jahre) bilden in den Jugendstrafanstalten eine Minderheit. Mitte März 2010 waren im Jugendstrafvollzug Griechenlands etwa 30 Personen bis zu 15 Jahre alt, während die anderen 300 Personen über 15 Jahre alt waren. Die Verlegung eines jungen Gefangenen (13-21 Jahre) in den Erwachsenenvollzug wird in der Regel nach Vollendung des 21. Lebensjahres durchgeführt. Wenn aber wichtige Gründe vorliegen, kann der Insasse schon nach Vollendung des 18. Lebensjahres in den Erwachsenenvollzug verlegt werden.

Ein Vergleich zwischen dem deutschen und dem griechischen Jugendstrafvollzug erfolgte im Jahre 2002 in den Anstalten in *Kassaveteia* (GR) und *Siegburg* (D) mittels einer Befragung von zwei Bediensteten der Fachdienste und vier Gefangenen jeweils in jedem Land. Gegenstand dieses Projektes war u. a. die Erforschung der Anwendung internationaler Menschenrechtsstandards im Jugendstrafvollzug in beiden Ländern. Zusammenfassend konnte man feststellen, dass in der griechischen Anstalt die Problemfelder vor allem in den beengten Unterbringungsmöglichkeiten, in den beschränkten beruflichen Ausbil-

dungschancen, in der mangelnden Fortbildung für Bedienstete und im Fehlen einer systematischen Entlassungsvorbereitung lagen. Demgegenüber fielen in der deutschen Anstalt insbesondere die unpersönliche Atmosphäre und der stark eingeschränkte Aufenthalt der jungen Gefangenen im Freien sowie die stark eingeschränkten Außenkontakte (Besuch, Telefon) auf.<sup>17</sup>

## 2. Merkmale der Insassenstruktur und Personalsituation

Am 1.9.2009 gliederten sich die 11.080 Gefangenen in 7.564 Strafgefangene und 3.516 Untersuchungshäftlinge (31,7%).<sup>18</sup> Somit befand sich knapp ein Drittel der Gefangenen in Untersuchungshaft. Im Allgemeinen weist der Anteil der Untersuchungshäftlinge an allen Gefangenen erhebliche Schwankungen auf (vgl. *Abb. 2*). Die inhaftierten Frauen (579 Personen) machten 5,2 Prozent der gesamten Vollzugpopulation aus. Der Anteil der jungen Gefangenen (535 Gefangene im Alter von 13-21)<sup>19</sup> beläuft sich auf kaum mehr als 4,8 Prozent. Die jungen Gefangenen sind zumeist im heranwachsenden Alter. Wegen Verstößen gegen die Rauschgiftgesetzgebung saßen insgesamt 4.463 Personen und damit beläuft sich ihr Anteil auf rund 40,2%.<sup>20</sup> Die genaue Zahl der Insassen mit Drogenproblemen ist nicht bekannt, man geht aber von über 75% der Gefangenenpopulation aus.

Am 1.11.2009 waren 11.432 Personen inhaftiert (Straf- und Untersuchungsgefangene). Davon waren in der Reihenfolge 4.705 (41,2%) wegen Drogen, 3.016 (26,4%), wegen Straftaten gegen das Eigentum, 937 (8,2%) wegen Straftaten gegen das Leben, 703 (6,1%) wegen illegalem Transport von Einwanderern, 567 (5,0%) wegen Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung, 246 (2,2%) wegen Urkundsdelikten, 236 (2,1%) wegen illegaler Einreise, 205 (1,8%) wegen Straftaten gegen die öffentliche Ordnung und 190 (1,7%) wegen

---

17 Das Projekt unter dem Titel „Juvenile Delinquency and Criminal Justice Systems in a European Perspective“ wurde im Rahmen eines Programms der griechischen Stiftung Staatlicher Stipendien (IKY) und dem Deutschen Akademischen Austauschdienst (DAAD) für die Förderung des Austausches und der wissenschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Griechenland und Deutschland (IKYDA) von der Abteilung für Strafrecht und Kriminologie der Juristischen Fakultät der Aristoteles Universität in Thessaloniki und der Kriminologischen Forschungsstelle der Universität zu Köln durchgeführt; vgl. dazu *Neubacher/Walter/Pitsela* 2003.

18 Siehe *D. D. Spinellis* 2006.

19 Nach Art. 12 Abs. 1 grStVollzGB sind „junge Gefangene“ Personen im Alter von 13 bis unter 21 Jahren (Jugendliche und Heranwachsende).

20 Für einen historischen Überblick der strafrechtlichen Gesetzgebung zur Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität in Griechenland bis zum Inkrafttreten der geltenden Drogengesetzgebung (Gesetz Nr. 1729/1987, zuletzt geändert durch das Gesetz NR. 3189/2003) siehe *Kareklas* 1987 und *Lambropoulou* 2003.

Straftaten gegen die persönliche Freiheit inhaftiert. Wegen der vorerwähnten Deliktskategorien waren in Untersuchungs- und Strafhafte 10.805 Personen oder 94,5% der Gesamtzahl der Inhaftierten.

Während bis einschließlich des Jahres 1996 ein relativ großer Teil der Strafgefangenen eine Strafe von relativ kurzer Dauer zu verbüßen hatte,<sup>21</sup> hatten am 1.9.2009 über 90 Prozent der Gefangenen Strafen von mehr als einem Jahr bzw. über 80 Prozent der Gefangenen sogar Strafen von mehr als fünf Jahren zu verbüßen (vgl. *Tab. 3*). Somit hat der Anteil der Gefangenen mit langen Freiheitsstrafen erheblich zugenommen, insbesondere derjenigen mit lebenslanger Freiheitsstrafe. Befanden sich im Jahr 1983 noch 187 Gefangene mit lebenslanger Freiheitsstrafe im Strafvollzug, so waren es am 1.9.2009 mit 835 Gefangenen mehr als viermal so viele.

Die Zahl und der Anteil der ausländischen Gefangenen ist in den letzten zwei Jahrzehnten kontinuierlich angewachsen<sup>22</sup> (vgl. *Abb. 3*). Waren Ausländer Anfang der 1980er Jahre relativ selten im griechischen Vollzug anzutreffen, ist ihre Zahl in den letzten Jahren explosionsartig angestiegen und sie machen gegenwärtig gut die Hälfte aller Insassen aus. Ausländer sind (in gleichem Maß wie in Strafhafte) auch in der Untersuchungshaft überrepräsentiert, in besonderem Maß gilt dies für junge Untersuchungsgefangene.

Die größte ausländische Inhaftiertengruppe stellen mit Abstand – wie in der Wohnbevölkerung – Albaner dar. Die inhaftierten Ausländer stammen aus etwa 70 verschiedenen Ländern. Kommunikationsschwierigkeiten, Mentalitätsunterschiede, auch rivalisierende Gruppenbildungen unter den (jungen) albanischen bzw. ausländischen Gefangenen stellen enorme Anforderungen an die Vollzugsbediensteten. Das Klima ist nicht selten beiderseits von Ärger, Angst und Misstrauen geprägt. Resozialisierungsmaßnahmen, wie etwa die Gewährung von Regelurlaub für Ausländer, werden selten durchgeführt. Die ausländischen Gefangenen werden zumeist in geschlossenen Justizvollzugsanstalten untergebracht, seltener in Agrargefängnissen. Neben der dramatischen Unterbringungssituation gibt es Verständigungsprobleme. Angesichts der Sprachprobleme und der drohenden Ausweisung bzw. Abschiebung nehmen junge Ausländer z. B. relativ selten an den von der Europäischen Union überwiegend finanzierten Be-

---

21 Während des Jahres 1996 hatten lediglich 72% der Strafgefangenen Strafen von mehr als einem Jahr zu verbüßen. Allerdings beziehen sich die Strafgefangenenzahlen bis einschließlich des Jahres 1996 auf die Gesamtzahl der während eines Jahres Inhaftierten, während es sich ab 1998 um Stichtagszählungen handelt. Die Vollzugsstatistik als Teil der Justizstatistik wird vom griechischen Statistischen Dienst herausgegeben. Die letzte Veröffentlichung der statistischen Daten bezieht sich auf das Jahr 1996. Seit 1998 sind die Daten elektronisch verfügbar. Die aktuellen Daten zum Strafvollzug wurden uns vom Justizministerium und vom Nationalen Statistischen Amt Griechenlands zur Verfügung gestellt.

22 Siehe *Akritidou/Antonopoulou/Pitsela 2007*.

rufsaus- und Fortbildungsprogrammen teil.<sup>23</sup> In der Jugendstrafanstalt von *Volos*, in der – wie erwähnt – nur ausländische Gefangene untergebracht sind, spricht aber fast die Hälfte der Insassen gut griechisch, macht eine weiterführende Schulausbildung und die Lehrer sind zufrieden mit ihren Leistungen. Grundsätzlich besteht für Gefangene weder eine Pflicht zur Arbeit noch zur Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen. Lediglich die Grundschulausbildung ist für junge Gefangene (13-21 Jahre) obligatorisch.

Ganz allgemein sind die Bediensteten des Vollzugs überfordert und überlastet. Mangelnde Ausbildung und Qualifikation der Bediensteten sind im Vollzug üblich (es werden selten Fortbildungsveranstaltungen angeboten), obwohl in den letzten Jahren immer mehr qualifizierte Bewerber (Hochschulabsolventen) eingestellt werden. Ferner gibt es eine ungünstige Relation Bedienstete/Gefangene (Personalschlüssel). Im Jahre 1987 waren insgesamt 1.550 Bedienstete im Vollzug tätig. Davon waren 1.300 (83,9%) Bedienstete des allgemeinen Vollzugsdiensts (Wachpersonal).<sup>24</sup> Demgegenüber arbeiteten am 1.9.2000 insgesamt 2.229 Personen im Vollzug. Bezogen auf die Zahl der 8.038 Gefangenen (Relation insgesamt 1 : 3,6) kamen 1.711 Bedienstete des allgemeinen Vollzugsdiensts (76,8% aller Bediensteten). Der allgemeine Vollzugsdienst bildet somit den größten Teil des Vollzugspersonals, mit Abstand gefolgt von der Verwaltung und vor allem dem Sozialdienst. Hauptamtliche Psychiater oder Psychologen werden selten eingestellt.

Im Allgemeinen nahm die Zahl der Planstellen im Vollzug während der 1990er Jahre zu. Viele von diesen Planstellen im Vollzug sind jedoch immer noch nicht besetzt. Gemäß Art. 8 § 2 des Gesetzes Nr. 2298/1995 über die „...Planung und Umsetzung der Strafvollzugspolitik und andere Vorschriften“ wurden die Planstellen für Sozialarbeiter auf 100 und die der Psychologen auf 42 erhöht. In den Justizvollzugsanstalten sind über 13 Planstellen für Kriminologen vorgesehen, in der Tat aber ist nur eine Person als Kriminologe in *Korydallos*, der größten Vollzugsanstalt Griechenlands, tätig. Die sozialen Dienste im Vollzug sind deutlich unterrepräsentiert.<sup>25</sup> Im Strafvollzug waren am 16.1.2004

---

23 Über die herrschenden Lebensverhältnisse in den griechischen Vollzugsanstalten und den Schutz der Menschenrechte der Inhaftierten, insbesondere der Einwanderer, vgl. auch *C. D. Spinellis/Angelopoulou/Koulouris* 1996.

24 *Council of Europe*, Penological Information Bulletin, Nr. 15, 1990, S. 22 f. Am 1.9.1996 kamen im griechischen Strafvollzug insgesamt 1.876 Bedienstete auf 5.304 Gefangene. Davon gehörten 43 zu den Führungskräften, 1.632 zum allgemeinen Vollzugsdienst (87% aller Bediensteten) und 201 zum Verwaltungspersonal. Der Personalschlüssel betrug 1996 1 : 2,8. Siehe ferner *Council of Europe*. Penological Information Bulletin, No. 21-24. Betrachtet man lediglich die Relation für die Bediensteten des allgemeinen Vollzugsdiensts pro Gefangene, so hat sich diese von 1 : 3,2 am 1.9.1997 innerhalb eines Jahres auf 1 : 5,4 verschlechtert.

25 Vgl. *Lambropoulou* 2001.



70 Sozialarbeiter tätig. Bezogen auf die 8.738 Gefangenen bedeutet dies, dass im Durchschnitt auf einen Sozialarbeiter 125 Gefangene kommen. Die Situation ist aber in bestimmten Anstalten noch weit dramatischer. Im Justizgefängnis von *Thessaloniki* waren zwei Sozialarbeiterinnen für über 600 Gefangene zuständig. In Anbetracht der Fülle der Aufgaben, die der Gesetzgeber dem Sozialen Dienst im Vollzug anvertraut hat (Art. 113 des Gesetzbuchs über die Grundregeln zur Behandlung Inhaftierter), überrascht es nicht, dass die Gefangenen – wie empirische Untersuchungen belegen – kaum einen direkten Kontakt mit den Sozialarbeitern aufnehmen können bzw. ihre Unzufriedenheit gegenüber dieser Berufsgruppe äußern.<sup>26</sup> Der Personalschlüssel (Relation Bedienstete/Gefangene) ist auch für die Frauenanstalt als ungünstig anzusehen (1 : 4,1).<sup>27</sup> Von den 124 Bediensteten in der Frauenanstalt von *Korydallos* im Jahr 2004 gehören 10 (8,1%) dem fachlichen Personal, 10 (8,1%) dem Verwaltungspersonal und 104 (83,8%) dem allgemeinen Vollzugsdienst an. In den letzten Jahren ist das Vollzugspersonal ständig angestiegen; von 1.047 (1980), auf 1.550 (1987), 1.710 (1998) bzw. 2.229 (2000). Gemäß den Angaben des Justizministeriums im Oktober 2008 sind 7.060 Planstellen für den Strafvollzug vorgesehen. Davon waren aber nur 4.529 Stellen (64,2%) besetzt. Von der Gesamtzahl der besetzten Stellen (4.529) waren 2.362 (52,2%) vom allgemeinen Vollzugsdienst besetzt, 1.603 (35,4%) vom Personal der Außenbewachung der Gefängnisse. Die Außenbewachung der Gefängnisse wurde inzwischen vom Justizministerium übernommen, zuvor war diese Bewachung eine Polizeiaufgabe gewesen. Ferner waren 206 Personen (4,5%) in der Vollzugsverwaltung beschäftigt. Diese drei Berufsgruppen machen bereits 92,1% des Vollzugspersonals aus, d. h. weniger als 8% des Vollzugspersonals sind als Krankenpfleger, Sozialarbeiter, Psychologen, Ärzte, Soziologen, Landwirte, Mechaniker, Kriminologen etc. tätig.<sup>28</sup>

### 3. Bedingte Entlassung und andere Entlassungsformen

Obwohl die bedingte Entlassung dem griechischen Strafrecht<sup>29</sup> seit langer Zeit geläufig ist, hatte ihr Anteil bis einschließlich 1993 selten die 10%-Marke aller Entlassenen überstiegen. Die Praxis der bedingten Entlassung wurde erst im Jahre 1994 nennenswert ausgeweitet (vgl. *Abb. 4*). Maßgeblich dafür war die Änderung der Vorschriften über die bedingte Entlassung durch die Gesetze Nr. 2207/1994 und Nr. 2408/1996, welche die Voraussetzungen der Strafrestaussetzung erleichterten. Somit wurde im Jahre 1996 gut ein Drittel der Strafgefangenen nach Verbüßung eines Teils der verhängten Strafe bedingt entlassen. In den

26 Siehe *Pitsela/Sagel-Grande* 2003.

27 Vgl. *Winschenbach* 1997.

28 Siehe *Koulouris* 2009.

29 Dazu *Pitsela* 1988, insb. S. 166 ff; *Anagnostopoulos/Magliveras* 2000.

Jahren 2006 und 2007 war dies bei gut der Hälfte der Entlassenen der Fall. Im Jahre 1980 wurde knapp ein Drittel der Gefangenen erst nach Vollverbüßung der Strafe entlassen, im Jahre 1990 knapp jeder fünfte, während es ab dem Jahr 2004 weniger als 6% der Gefangenen waren.

Das Gericht setzt die Vollstreckung des Restes einer Gefängnisstrafe (Vergehensstrafe, 10 Tage bis 5 Jahre) zur Bewährung aus, wenn zwei Fünftel der verhängten Strafe verbüßt sind. Bei einer zeitigen Zuchthausstrafe (Verbrechensstrafe, 5 bis 20 Jahre) setzt das Gericht die Vollstreckung des Restes zur Bewährung aus, wenn drei Fünftel der verhängten Strafe verbüßt sind. Bei einer lebenslangen Zuchthausstrafe setzt das Gericht die Vollstreckung des Restes zur Bewährung aus, wenn zwanzig Jahre der Strafe verbüßt sind (Art. 105 Abs. 1 grStGB). Hat der Gefangene sein siebzigstes Lebensjahr überschritten, setzt das Gericht die Vollstreckung des Restes einer zeitigen Zuchthausstrafe zur Bewährung aus, wenn zwei Fünftel der verhängten Strafe, bei einer lebenslangen Freiheitsstrafe, wenn 16 Jahre verbüßt sind. Hat der Gefangene das 65. Lebensjahr vollendet, wird jeder Tag im Gefängnis wie zwei vollzogene Tage gezählt. Wenn der Gefangene arbeitet, wird zusätzlich jeder Beschäftigungstag als halber Tag angerechnet. Wenn für diese Gefangenengruppen günstigere Anrechnungsmöglichkeiten aus anderen Regelungen folgen, werden diese angewandt (Art. 105 Abs. 2 grStGB). Auf jeden Fall kann der Verurteilte bedingt entlassen werden, wenn er 25 Jahre verbüßt hat, auch wenn die Summe der Einzelstrafen diese Grenze übersteigen (Art. 105 Abs. 3 grStGB).<sup>30</sup>

---

30 Für Drogenhändler, die stets zu Zuchthausstrafen verurteilt werden, galten zwischen 2001 und 2009 durch das Gesetz Nr. 2943/2001, in Kraft seit dem 12.9.2001, Sondervorschriften in Bezug auf die formellen Entlassungsvoraussetzungen zur Gewährung der Strafrestaussatzung sowie zur Gewährung von Regelurlaub. Gemäß dieser Regelungen konnten die wegen Drogendelikten zu Zuchthausstrafen Verurteilten erst bedingt entlassen werden, wenn sie im Falle der zeitigen Zuchthausstrafe vier Fünftel (sonst drei Fünftel) und im Falle der lebenslangen Zuchthausstrafe mindestens 20 Jahre (sonst 16 Jahre) verbüßt hatten. Auf jeden Fall durften diese Verurteilten bedingt entlassen werden, wenn sie im Falle der zeitigen Zuchthausstrafe zumindest zwei Drittel der verhängten Strafe und im Falle der lebenslangen Zuchthausstrafe 20 Jahre in der Vollzugsanstalt verbracht hatten. Somit galt in Bezug auf diese Tätergruppe eine Verschärfung der Entlassungsvoraussetzungen. Die vorerwähnten Vorschriften wurden erst durch das Gesetz Nr. 3811/2009 (in Kraft seit dem 18.12.2009) abgeschafft, so dass nun die allgemeinen Regelungen für die Gewährung der Strafrestaussatzung, unabhängig von der Art des Verbrechens, das begangen wurde, gelten. Es gibt jedoch eine einzige Ausnahme in Bezug auf die bedingte Entlassung von Drogenhändlern: Die Verurteilten, gegen die das Gericht eine lebenslange Freiheitsstrafe wegen besonders schweren Fällen des Drogenhandels (Großhändler) ausgesprochen hat, können nur bedingt entlassen werden, wenn sie mindestens 25 Jahre verbüßt haben. Diese Ausnahme harmonisiert mit der Ausnahme des Art. 187A grStGB (bzgl. terroristischer Handlungen), der besagt, dass in Fällen, in denen eine lebenslange Freiheitsstrafe verhängt worden ist, den allgemeinen Regelungen zur Strafrestaussatzung zu folgen (Art. 105 bis 110 grStGB)

Schon in der Vergangenheit und zuletzt häufiger wurden Versuche unternommen, durch einmalige Gesetzesbestimmungen (Gesetz Nr. 1941/1991, Gesetz Nr. 2408/1996, Gesetz Nr. 2521/1997, Gesetz Nr. 2721/1999, Gesetz Nr. 3160/2003, Gesetz Nr. 3346/2005, Gesetz Nr. 3727/2008, Gesetz 3772/2009) zur Entlastung der Gefängnisse beizutragen. Gemäß den Vorschriften des Gesetzes Nr. 3772/2009 durften Gefangene, die eine Freiheitsstrafe von maximal 5 Jahren verbüßen, einen Entlassungsantrag innerhalb von zwei Monaten nach Veröffentlichung dieses Gesetzes stellen. Ferner sieht das Gesetz vor, dass die Verurteilten, die aus finanziellen Gründen nicht in der Lage waren, ihre Haftstrafe in eine Geldstrafe umzuwandeln (und aus diesem Grund im Gefängnis saßen), gemeinnützige Arbeit ableisten können – ebenfalls unter der Voraussetzung, dass das Maximum ihrer Haftstrafe 5 Jahre betrug.

Für die Gewährung der bedingten Entlassung wird als verbüßte Strafe die ggf. reduzierte Strafe („good time“) angesehen. Für die Berechnung der Mindestverbüßungszeit ist die Dauer der vom Gericht verhängten Strafe maßgeblich. Der Verurteilte, der eine Zuchthausstrafe verbüßt, darf nicht vor der tatsächlichen Verbüßung eines Drittels der verhängten Strafe bedingt entlassen werden, während der Verurteilte, der eine lebenslange Zuchthausstrafe verbüßt, nicht vor der tatsächlichen Verbüßung von 16 Jahren der verhängten Strafe bedingt entlassen werden darf (Art. 105 Abs. 6 grStGB, vgl. schon oben). Im Hinblick auf die Gefängnisstrafe wird für die Gewährung der bedingten Entlassung keine tatsächliche Mindestverbüßungszeit vorausgesetzt. Die Anrechnung der Arbeit auf die Strafzeit hat ihre größte Bedeutung für die bedingte Entlassung. Da die Beschäftigungstage des Gefangenen zu einer Haftzeitreduzierung führen, wird durch die fiktive Berechnung der zwingend zu verbüßende Strafteil früher erreicht.<sup>31</sup> Der verurteilte Gefangene verbringt nur einen Teil seiner Strafzeit tatsächlich im Gefängnis, während er den restlichen Teil in der freien Gesellschaft nur „fiktiv verbüßt“.<sup>32</sup>

Die Strafrestaussetzung bildet die Regel. Sie wird gewährt, es sei denn, dass begründet dargelegt wird, dass durch das Verhalten des Verurteilten im Vollzug die Fortsetzung der Inhaftierung absolut notwendig erscheint, um den Täter von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten (Art. 106 Abs. 1 grStGB). Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass eine vorzeitige Entlassung quasi automatisch eintritt. Eine individuelle Prognose, die auf dem Vollzugsverhalten beruht, wird für die Gewährung der Strafrestaussetzung nicht mehr verlangt. Eine Differenzierung zwischen Erst- und Wiederholungstätern ist nicht erforderlich.

---

ist, unter der Voraussetzung, dass der Verurteilte eine Haftstrafe von 25 Jahren verbüßt hat.

31 Zur Verbindung von bedingter Entlassung und „wohltätiger“ Anrechnung von Arbeitstagen vgl. *Meurer* 1994, S. 84.

32 Vgl. auch *Frangoulis* 1994; *Spinellis/Spinellis* 2002, S. 311 ff.

Die bedingte Entlassung wird nach der Verbüßung der Hälfte der *Jugendstrafe* gewährt (Art. 129 grStGB, erst durch das Reformgesetz eingeführt). Sie kann auch vor Ablauf der Hälfte der verhängten Jugendstrafe gewährt werden, aber nur wegen wichtiger Gründe und unter der Voraussetzung, dass ein Drittel der verhängten Jugendstrafe tatsächlich (d. h. ohne die günstige Anrechnung der Arbeitstage) verbüßt worden ist (also zumindest zwei Monate).

Das Gericht setzt die Vollstreckung des Restes einer Freiheitsstrafe zur Bewährung aus, unabhängig vom Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen, wenn der Verurteilte an der Immunschwäche AIDS erkrankt ist. Diese Aussetzungsart wird nur einmal gewährt (Art. 110A grStGB).

Beobachtet man die Entwicklung der Entlassungspraxis aus dem Vollzug nach dem Entlassungsgrund (vgl. *Abb. 4*), so stellt man fest, dass im Jahre 1996 gut ein Zehntel der Strafgefangenen die Anstalt nach Vollverbüßung der verhängten Strafe verließ. Die Anzahl sowie der Anteil der Gefangenen, die erst nach der Vollverbüßung der verhängten Strafe entlassen werden, nehmen kontinuierlich ab. Knapp ein Drittel der Strafgefangenen wird im selben Jahr durch die Umwandlung der Freiheitsstrafe in Geldstrafe aus dem Vollzug entlassen. Im Untersuchungszeitraum war die Umwandlung der Freiheitsstrafe in Geldstrafe der am häufigsten anzutreffende Entlassungsgrund.

Die Umwandlung des Restes der Gefängnisstrafe in Geldstrafe wurde zum ersten Mal durch das Gesetz Nr. 2145/1993 eingeführt. Bei Gefängnisstrafen von über zwei Jahren, wenn die Hälfte der ausgesprochenen Strafe verbüßt worden ist und der zu verbüßende Strafreist zwei Jahre nicht übersteigt, wandelt das Gericht nach dem Antrag des Verurteilten die Reststrafe in Geldstrafe um, es sei denn, dass das Gericht unter Berücksichtigung der allgemeinen Lebensführung des Verurteilten während des Vollzugs begründet der Auffassung ist, dass die Geldstrafe nicht genügt, um den Verurteilten von der Begehung weiterer Straftaten abzuhalten. Damit wird die Strafreistumwandlung gewährt, wenn folgende formelle Voraussetzungen erfüllt werden: a) Verurteilung zu einer Gefängnisstrafe von über zwei Jahren, b) tatsächliche oder fiktive (also auch nach der günstigen Anrechnung der Arbeits- oder Ausbildungstage) Verbüßung mindestens der Hälfte der erkannten Strafe, c) der zu verbüßende Strafreist übersteigt nicht zwei Jahre und d) ein Antrag des Verurteilten liegt vor. Das Gericht wandelt die Reststrafe in Geldstrafe um, nachdem es die allgemeine Lebensführung des Verurteilten während des Vollzugs berücksichtigt hat. Gegen dieses Urteil kann der Verurteilte nur Berufung einlegen (Art. 82 Abs. 2 grStGB, entweder weil sein Antrag auf Gewährung der Strafreistumwandlung abgelehnt wurde oder weil die Umwandlungssumme sehr hoch ist). Die bedingte Entlassung schließt nicht die Möglichkeit der Strafreistumwandlung aus.<sup>33</sup> Wie allerdings die Analyse der Entlassungspraxis erkennen lässt, scheint die Praxis die Anwendung der Strafumwandlung bereits weitgehend vorweggenommen zu haben. Die *Amnestie*

---

33 Näher dazu *Margaritis/Paraskevopoulos* 2005, S. 516.

als Strafaufhebungsgrund wird nur für politische Verbrechen gewährt (Art. 47 Abs. 3 der griechischen Verfassung).<sup>34</sup>

### *Good-time-Regelungen*

In Griechenland gibt es sog. Good-time-Regelungen für Gefangene, die arbeiten oder in der Ausbildung sind. Dieses Institut der günstigen Anrechnung von Arbeitstagen stellt ein Instrument der Individualisierung der Sanktion dar und soll der Resozialisierung des Verurteilten dienen. Art. 46 grStVollzGB regelt die Voraussetzungen und das Verfahren der günstigen Anrechnung der Arbeit- oder Ausbildungstage auf die zu verbüßende Freiheitsstrafe (einschließlich Jugendstrafe). Gefangene, die Arbeit irgendwelcher Art leisten oder sich in Berufsausbildungs- oder Berufsqualifizierungsprogrammen befinden, können auf Vorschlag des Arbeitsausschusses der Gefangenen und einer Entscheidung des zuständigen Justizorgans (Staatsanwalt) eine Anrechnung der Straftage erhalten. Für Untersuchungshäftlinge werden die Tage, die günstig angerechnet wurden, nur dann berücksichtigt, wenn sie verurteilt werden (und zwar vom Datum des Erlasses des erstinstanzlichen Gerichtsurteils an, Abs. 1). Wichtige Neuerungen in Bezug auf die Good-time-Regelungen sind sowohl die Erweiterung des günstigen Anrechnungssystems auf die Untersuchungshäftlinge als auch auf diejenigen, die in Berufsausbildungs- oder –qualifizierungsprogrammen beschäftigt sind.<sup>35</sup> Jeder Tag der Teilnahme an einem Ausbildungs- oder Berufsausbildungsprogramm, dessen Mindestdauer drei Monate beträgt, kann einem Arbeitstag gleichgestellt werden, wenn der Gefangene dieses Programm erfolgreich abgeschlossen hat (Art. 35 Abs. 8 i. V. m. Art. 46 grStVollzGB).<sup>36</sup>

34 Weitere Hinweise bei *Margaritis/Paraskevopoulos* 2005, S. 284 f.

35 *Margaritis/Paraskevopoulos* 2005, S. 580; vgl. zur Gefangenenentlohnung auch *Panoussis* 1989.

36 Ein Präsidialdekret, das auf Vorschlag des Justizministers erlassen wurde, legt die Einzelheiten der günstigen Anrechnung von Arbeits- oder Ausbildungstagen auf die zu verbüßende Freiheitsstrafe fest, welche nicht die Höchstgrenze von zwei zu verbüßenden Straftage für jeden Arbeits- oder Beschäftigungstag in einem Programm oder Studium gemäß Art. 35 Abs. 8 überschreiten darf. In Sonder- oder Ausnahmefällen kann durch das gleiche Präsidialdekret die Überschreitung der vorerwähnten Höchstgrenze eintreten (Art. 46 Abs. 2 grStVollzGB). Das Präsidialdekret 107 vom 27.4/16.5.2001 regelt ausführlich die günstige Anrechnung der Arbeit oder der Ausbildung oder des Studiums auf die zu verbüßende Freiheitsstrafe. Das Präsidialdekret 342 vom 7.12.2000 hat unter Berufung auf die „Notwendigkeit der Funktionsverstärkung der Agrargefängnisse“ die Höchstgrenze der günstigen Anrechnung der Arbeitstage in einer land- oder viehwirtschaftlichen Einheit um einen halben Straftag noch erhöht. Dasselbe gilt für jede Arbeit technischer Natur, die in einer Werkstatt oder Arbeitsstätte eines Agrargefängnisses oder einer agrarischen Jugendstrafanstalt verrichtet wird. Somit wird heutzutage jeder Tag Arbeit in den genannten Einheiten als zweieinhalb Tage gerechnet. Als

Das zuständige Justizorgan kann durch eine begründete Entscheidung die günstige Anrechnung von Arbeitstagen in den letzten drei Monaten auf die zu verbüßende Freiheitsstrafe ganz oder zum Teil untersagen, wenn:

- a) der Gefangene während des entsprechenden Zeitraums disziplinarisch gemäß Art. 69 Absatz 1 und 2 bestraft wurde.
- b) es frühere Entscheidungen über die günstige Anrechnung von Arbeitstagen auf die zu verbüßende Freiheitsstrafe, die während der letzten sechs Monaten erlassen wurde, widerruft, weil der Gefangene disziplinarisch bestraft wurde.

Gegen diese Entscheidung ist innerhalb von zehn Tagen, nachdem sie dem Betroffenen zugestellt wurde, Einspruch vor dem Strafvollstreckungsgericht möglich (Art. 46 Abs. 3 grStVollzGB). Somit kann die günstige Anrechnung der Arbeits- oder Ausbildungstage und damit die Verkürzung der Strafe ohne Gerichtsurteil bzw. -beschluss gewährt werden. Dem Gefangenen steht gegen die Entscheidung des Justizorgans ein direktes Rechtsmittel zu.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass sowohl die Arbeit als auch die Ausbildung in den Justizvollzugsanstalten honoriert wird. Die verhängten Strafen werden dadurch abgemildert. Die Good-time-Regelungen sehen vor, dass für einen Arbeitstag zwischen 1,5 und 2,5 Tage Freiheitsstrafe gutgeschrieben werden. Ferner wird jeder Schul-, Aus- oder Fortbildungstag als 2 bzw. 1,75 Tage Freiheitsstrafe angerechnet. Die Arbeits- oder Ausbildungstage, die entsprechend angerechnet wurden, gelten als verbüßt. Die dadurch erlangte Straftilgung wird bei der Gewährung von Regelurlaub und vor allem bei der Bewilligung der bedingten Entlassung berücksichtigt. Die Gutschrift wird allerdings bei Fehlverhalten (etwa Disziplinarverstöße) gestrichen. Ein Hauptproblem des griechischen Vollzugs ist jedoch das Fehlen einer ausreichenden Zahl von Ausbildungs- und Arbeitsplätzen.

---

zwei Tage verbüßter Strafe zählen andere Arbeitstage im geschlossenen Vollzug, etwa Küchenarbeit oder Bauarbeiten. Ferner zählt ein Tag geleisteter sonstiger Hilfstätigkeiten als verbüßte Strafe von 1,75 bzw. 1,5 Tagen.

## **4. Hintergründe und Erklärungsmuster im Überblick: Diskurse über Kriminalitätsentwicklung, Kriminalpolitik, Strafrechtsreformen, Sanktionspraxis der Gerichte. Bestandsaufnahme der kriminalpolitischen Situation in Griechenland**

### **4.1 Umfang, Struktur und Entwicklung der amtlich bekannt gewordenen Kriminalität**

Die kriminalpolitische Situation in Griechenland in den 1990er Jahren zeichnet sich durch schwankende, leicht steigende Kriminalität (vgl. *Tab. 4*) – wenn auch mit erheblichen Schwankungen – in einigen Bereichen des Deliktsspektrums und gesunkene Aufklärungsquoten aus.<sup>37</sup> Einen sprunghaften Anstieg haben in der ersten Hälfte der 1990er Jahre hauptsächlich die Verbrechen erfahren, d. h. die rechtswidrigen Taten, die im Mindestmaß mit Freiheitsstrafe von fünf Jahren oder darüber bedroht sind. Dabei handelt es sich vor allem um Straftaten gegen das Eigentum (besonders schwere Fälle des Diebstahls, Raub) und weniger um Drogendelikte, Straftaten gegen das Leben und Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung<sup>38</sup> (vgl. *Tab. 5*). Es handelt sich also um Delikte, die das Sicherheitsgefühl der Bevölkerung stark tangieren.<sup>39</sup> Knapp die Hälfte der Verbrechen ist gegen das Eigentum gerichtet. Alle vier Deliktgruppen (Straftaten gegen das Eigentum, Drogendelikte, Straftaten gegen das Leben und Straftaten gegen die sexuelle Selbstbestimmung) betrafen im Jahr 2000 etwa 91% der Gesamtzahl der Verbrechen in Griechenland. Hierbei sollte jedoch nicht unerwähnt bleiben, dass aus der Gesamtzahl der von der Polizei amtlich registrierten Straftaten (Verbrechen und Vergehen)<sup>40</sup> knapp 2% Verbrechen ausmachen, während die übrigen gut 98% als Vergehen eingestuft wurden. Lässt man die Verkehrsdelikte außer Acht, dann erhöht sich geringfügig der Anteil der Verbrechen an der Gesamtzahl der registrierten Straftaten.

---

37 Vgl. allgemein zur registrierten Kriminalität in Griechenland und methodischen Erfassungsproblemen *C. D Spinellis/Kranidioti* 1995.

38 Durch das Gesetz Nr. 1419/1984 werden die „Sittlichkeitsdelikte“ als „Straftaten gegen die sexuelle Freiheit und Straftaten finanzieller Ausbeutung des Sexuallebens“ bezeichnet. Zur „kleinen“ Reform des Sexualstrafrechts vgl. *Anagnostopoulos* 1986, S. 546 ff.

39 Dazu *Courakis* 1998.

40 Die Übertretungen werden nicht kriminalstatistisch erfasst, obwohl sie im griechischen Recht ihren strafrechtlichen Charakter bewahrt haben. Für einen Überblick der Leitgedanken des griechischen materiellen Strafrechts, vgl. *Androulakis* 1980, S. 140 ff. Zur gesetzlichen Dreiteilung der Straftaten *Mangakis* 1959, S. 284 f.

Bei den Straftaten gegen das Eigentum handelte es sich im Wesentlichen – abgesehen vom Raub – um einen Fall des schweren Diebstahls, den „motorisierten Diebstahl“. Damit werden Fälle erfasst, in denen der Täter die Wegnahme einer Handtasche von einem fahrenden Kraftfahrzeug aus durchführt. Dieser Straftatbestand wurde durch das Gesetz Nr. 1419/1984 als Verbrechenstatbestand heraufgestuft und durch das Gesetz Nr. 2408/1996 abgeschafft. Der motorisierte Diebstahl stellt nun ein Vergehen dar und wird als einfacher Diebstahl verfolgt, wenn das Opfer infolge der Überraschung keine Gelegenheit mehr hatte, Widerstand zu leisten.<sup>41</sup>

Die Rauschgiftkriminalität nach den Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik sieht folgendermaßen aus: Wurden 1980 lediglich 400 Verstöße gegen das Betäubungsmittelgesetz von der Polizei registriert, war die Zahl 2000 auf 7.785 gestiegen. Somit sind die amtlich registrierten Drogendelikte drastisch angestiegen. Das sind selbstverständlich nur die offiziellen Angaben, die direkt mit Verstößen gegen das Betäubungsmittelgesetz zu tun haben. Die direkte (etwa durch Apothekeneinbruch) oder indirekte Beschaffungskriminalität (etwa durch Wohnungseinbruch oder Raub zur Finanzierung des Drogenerwerbs) bleibt dabei außer Acht. Da der Umfang der Rauschgiftdelikte bekanntlich wesentlich vom polizeilichen Kontrollverhalten bestimmt wird, ist die Aufklärungsquote besonders hoch.

Gemäß den Angaben der Polizei gibt es eine stetige Zunahme sowohl der Fälle von Rauschgiftdelinquenz als auch der Tatverdächtigen. Wurden 1980 lediglich 780 Tatverdächtige aufgrund des Betäubungsmittelgesetzes von der Polizei ermittelt, war ihre Zahl im Jahr 2000 auf 11.557 gestiegen. Immer häufiger geraten jüngere Personen wegen Verstößen gegen die Drogengesetzgebung in Kontakt mit den offiziellen Kontrollinstanzen. Zwar machen die über 21-Jährigen den Löwenanteil der registrierten Drogendelinquenz aus, jedoch ist der Anstieg bei den jüngeren Altersjahrgängen (Jugendliche und vor allem Heranwachsende) in den neunziger Jahren viel ausgeprägter.

Der Bereich der Gewaltkriminalität (vorsätzliche Tötung, Körperverletzung, Vergewaltigung und Raub) wuchs zwischen 1990 und 2000 geringfügig (vgl. *Tab. 6*). Quantitativ machen dabei die Körperverletzungen den Löwenanteil aus. Insbesondere aber hat der Raub zugenommen; nicht zu unterschätzen ist auch der Anstieg der vorsätzlichen Tötungen. Allerdings stellen einen großen Anteil an vorsätzlichen Tötungen die Versuche dar. Die registrierte Gewaltkriminalität bleibt weiterhin eine Sache der männlichen Erwachsenenbevölkerung, jedoch ist ein Anstieg bei den Jugendlichen in den 1990er Jahren festzustellen. Betrachtet man die vorsätzlichen Tötungen, die vorsätzlichen Körperverletzungen, die Vergewaltigungen und den Raub insgesamt (einschließlich Versuche), so zeigt sich, dass trotz des Anstiegs der Gewaltkriminalität im Untersuchungszeitraum ihre

---

41 Dies hatte Auswirkungen auf die Aufklärungsquote des schweren Diebstahls, vgl. *Neubacher/Filou/Pitsela/Walter* 2004, S. 68.



quantitative Bedeutung im Vergleich zu anderen Deliktgruppen relativ gering ist.<sup>42</sup>

Ein Vergleich der von der griechischen Polizei registrierten Kriminalitätsbelastung der Bevölkerung mit derjenigen anderer europäischer Länder macht deutlich, dass das Kriminalitätsaufkommen (Häufigkeits- und Kriminalitätsbelastungs- bzw. Tatverdächtigenzahl) in Griechenland relativ niedrig ist (vgl. *Abb. 5* für die Jahre 1990 bis 2003).<sup>43</sup> Eine Untersuchung der Dunkelfeldkriminalität durch Viktimisierungsstudien, die das Bild der offiziell registrierten Kriminalität im Hinblick auf Ausmaß, Struktur und Entwicklung vervollständigen (ergänzen bzw. korrigieren) könnten, sind in Griechenland bisher weder regelmäßig noch auf Staatsebene durchgeführt worden. Das *European Social Survey (ESS)*, das u. a. die Viktimisierung in der Gesellschaft erfasst, hat ergeben, dass 17,3% der Griechen angeben, dass sie selbst oder jemand aus ihrem Haushalt Opfer eines Raubes oder eines Angriffs in den letzten 5 Jahren geworden ist (zum Vergleich waren es 19,4% in den Niederlanden, 22,4% in Spanien, 26,1% in Portugal und 28,5% in England, vgl. [www.europeansocialsurvey.org](http://www.europeansocialsurvey.org)).

Der Frauenanteil an der registrierten Kriminalität nimmt zu. Waren es im Jahre 1980 gut 9% der Tatverdächtigen (ohne Verkehrsdelikte) Frauen, ist ihr Anteil im Jahre 2000 auf knapp 18% gestiegen und hat sich damit verdoppelt (vgl. *Tab. 7* und *Abb. 6*).<sup>44</sup> Im Hinblick auf die Altersstruktur der Tatverdächtigen (vgl. *Tab. 8* und *Abb. 7*) kann man feststellen, dass die Jugendlichen nur geringfügig mit Delinquenz belastet sind.<sup>45</sup> Ihr Anteil an der Kriminalität (ohne Verkehrsdelikte) hat niemals die 2%-Marke erreicht, bei einem Bevölkerungsanteil von etwa 8%. Der quantitative Anstieg der registrierten Jugenddelinquenz geht hauptsächlich auf das Konto der Verkehrsdelikte (gut vier Fünftel), welche überhaupt den Löwenanteil des Deliktsaufkommens darstellen. Wenn man die Verkehrsdelikte außer Acht lässt, ist der Diebstahl das am häufigsten begangene Delikt im Jugendalter. Damit ist auch in qualitativer Hinsicht die Jugenddelinquenz noch nicht beunruhigend und besorgniserregend, obwohl sich eine Strukturveränderung hin zu einer Zunahme von Gewaltdelikten (Raub, vorsätzliche Tötung) und Drogendelikten andeutet.

Die ständige Zunahme der registrierten Ausländerkriminalität in den 1990er Jahren geht offensichtlich mit dem Anstieg der ausländischen Bevölkerung in

42 Vgl. zur registrierten Gewaltkriminalität in Griechenland *Pitsela* 2006.

43 Siehe *Neubacher/Filou/Pitsela/Walter* 2004.

44 Die Polizeiliche Kriminalstatistik zählt einen Tatverdächtigen, der in einem Jahr der mehrmaligen Begehung des gleichen Delikts beschuldigt wird, mehrfach. Dasselbe gilt auch für die Verfolgungsstatistik, die eine Personenstatistik ist. Ein Verurteilter, der in einem Jahr mehrmals wegen eines Delikts verurteilt wird, wird mehrfach gezählt.

45 Vgl. dazu *Courakis* 1999; allgemein zur Entwicklung registrierter Kriminalität vgl. auch *C. D. Spinellis* 1997.

Griechenland einher. Man kann jedoch keine zuverlässigen Belastungsziffern der Ausländerkriminalität errechnen, denn die genaue Zahl der in Griechenland tatsächlich lebenden Ausländer ist unbekannt. Zudem werden die ausländischen Tatverdächtigen nicht nach Art ihres Aufenthaltes in Griechenland (legal/illegal) ausgewiesen. Die Zahl der in Griechenland ansässigen ausländischen Wohnbevölkerung wird auf 700.000 bis 1.000.000 Personen geschätzt, überwiegend männlichen Geschlechts und jüngeren Alters. Die durchschnittliche offizielle Teilnahme der Ausländer am Gesamtkriminalitätsaufkommen auf der Polizeiebene in den 1990er Jahren beträgt gut 5% (vgl. *Tab. 9*).

In Bezug auf die Struktur der Kriminalität sind die Ausländer überdurchschnittlich häufig bei vorsätzlichen Tötungen, Raubfällen, Schmuggel, Einbrüchen, Urkundenfälschungen, Geldfälschungen, Sexualdelikten, Vergewaltigungen und Bettelei vertreten.<sup>46</sup> Überdurchschnittlich häufig (1996: 50,6%; 1997: 71%) ist auch die Teilnahme der Ausländer am „Entweichen von Gefangenen“ (Art. 173 grStGB). Diese Vorschrift erklärt das Entweichen des Gefangenen oder eines kraft behördlicher Anordnung Inhaftierten aus einem Gefängnis – abweichend vom deutschen Strafrecht – für strafbar. Auffällig niedrig (unterdurchschnittlich) ist der Anteil der Ausländer an den vorsätzlichen Körperverletzungen.

## 4.2 Umfang, Struktur und Entwicklung der rechtskräftig abgeurteilten Kriminalität

Die Beobachtungen, die man anhand der Polizeilichen Kriminalstatistik macht, treffen teilweise auch für die Strafverfolgungsstatistik zu,<sup>47</sup> allerdings in deutlich abgeschwächten Formen. Im Ganzen scheint es, dass die Strafjustiz das Bild der polizeilich registrierten Kriminalität erheblich korrigiert (vgl. *Abb. 8*). Denn es ist ein allgemeingültiger Topos, dass die Beurteilung eines Geschehens durch die Justiz nicht selten anders als dessen Beurteilung durch die Polizei ausfällt (vgl. *Tab. 10*).

Man kann eindeutig eine Abnahme der abgeurteilten Kriminalität bzw. der Verurteiltenziffern feststellen, wobei ein großer Teil der sanktionierten Delinquenz auf die Verkehrsdelinquenz zurückzuführen ist. Die Zahl der Verurteilungen bei der Drogendelinquenz nimmt allerdings zu. Waren im Bereich der Strafjustiz im Jahre 1980 insgesamt 238 Personen wegen Konsums, Handels und Besitzes von Drogen verurteilt worden, waren es im Jahre 1996 wegen Kon-

---

46 Nach Art. 407 grStGB wird mit Gefängnis bis zu drei Monaten bestraft, wer aus Arbeitsscheu oder aus Geldsucht oder aus Gewohnheit bittelt.

47 Die Verfahrensdauer ist skandalös lang. Es kommt häufig vor, dass Delikte in der ersten Instanz zwei Jahre nach der Tat und in der zweiten Instanz vier Jahre nach der Tat abgeurteilt werden. Dazu *Courakis* 1998, S. 5.

sums, Handels, Inverkehrbringen und Anbaus von Drogen<sup>48</sup> 1.484. Davon wurden 867 (58%) Personen wegen Drogengebrauchs, 469 (32%) wegen Handels und Inverkehrbringens von Drogen und 148 (10%) wegen Anbaus verurteilt. Sowohl der Anteil der Verurteilten wegen Handels als auch Anbaus von Drogen nahm zu. Im Untersuchungszeitraum (1980 bis 1996) ist im Durchschnitt knapp ein Drittel der Tatverdächtigen wegen Drogendelikten (31%) verurteilt worden.

Der Anteil von Frauen an den verurteilten Personen (einschließlich Verkehrsdelikte) nimmt zu (vgl. *Tab. 11*). Die Zahl der Jugendlichen, gegen die Erziehungsmaßnahmen verhängt oder die rechtskräftig verurteilt worden sind, schwankt nach der Strafverfolgungsstatistik, nimmt jedoch im Ganzen zu. Gut zwei Drittel der Jugendlichen, gegen die eine Sanktion verhängt wurde, werden wegen Verkehrsdelikten sanktioniert. Im Hinblick auf die Struktur der Straftaten, die zumeist die Jugendgerichte beschäftigen, sind abgesehen von den Verkehrsdelikten hauptsächlich der Diebstahl und seltener Vandalismus in Zusammenhang mit Fußballspielen und Drogendelikten zu finden. Die Jugendlichen, die der Aufsicht und Betreuung der Jugendgerichtshilfe unterstellt wurden, scheinen in letzter Zeit häufiger massive Probleme in ihrer Lebensbiographie aufzuweisen. Deshalb fühlen sich die Jugendgerichtshelfer vermehrt hilflos und überfordert in Bezug auf die Gewährleistung einer angemessenen Behandlung ihrer Klientel.

Die Entwicklung der Verurteilungspraxis nach ausgewählten Delikten (Raubdelikte, vorsätzliche Tötung, qualifizierter Diebstahl, Körperverletzungs-, Sexualdelikte) zeigt, dass die Gewaltkriminalität im Untersuchungszeitraum eher eine abnehmende Tendenz aufweist. Ihre quantitative Bedeutung im Vergleich zu anderen Deliktgruppen ist gering. Vor allem die Verurteilungen wegen Raubes und vorsätzlicher Tötung haben zugenommen. Innerhalb der Gewaltkriminalität sind die Körperverletzungen quantitativ bedeutsam. Eine deutliche Kluft liegt zwischen den polizeilich ermittelten und den durch die Strafrechtspflege rechtskräftig verurteilten Tätern wegen Gewaltstraftaten.

### 4.3 Strafzumessungspraxis

Die Freiheitsstrafen (Gefängnis- und Zuchthausstrafe) stellen das Rückgrat des griechischen Strafsystems<sup>49</sup> für Erwachsene dar. Griechenland hat eine vergleichsweise hohe Verurteilungsrate zu Freiheitsstrafen, die aber relativ kurz

---

48 Diese Differenzierung ist in der Justizstatistik (Verurteiltenstatistik) erst ab 1988 möglich.

49 Zu einem Überblick über das griechische Sanktionensystem vgl. *Anagnostopoulos/Magliveras* 2000; *Spinellis/Spinellis* 1995; 1999; *Courakis* 1994.

ausfallen (vgl. *Tab. 12*).<sup>50</sup> Durch die häufige Anwendung des Rechtsinstituts der Umwandlung der Freiheitsstrafen in Geldstrafen und die Strafaussetzung von Freiheitsstrafen zur Bewährung<sup>51</sup> werden viele Verurteilte vom Strafvollzug ferngehalten.<sup>52</sup> Im Laufe des letzten Jahrzehnts haben vor allem die Freiheitsstrafen, die zur Bewährung ausgesetzt worden sind, zugenommen. Nur ein Bruchteil der Tatverdächtigen wird verurteilt und von den Verurteilten noch weniger ins Gefängnis eingewiesen. Lange Freiheitsstrafen ergeben sich jedoch häufig nach dem Betäubungsmittelgesetz.<sup>53</sup> Die Geldstrafe, die nach dem Geldstrammensystem ausgestaltet ist, wird unmittelbar selten verhängt. Sie führt ein Schattendasein insofern als wenige Strafurteile direkt diese Strafsanktion verhängen.

Das Rückgrat des griechischen Sanktionssystems für Jugendliche stellen die ambulanten Erziehungsmaßnahmen dar. Die stets vollstreckbare Jugendstrafe (auch nach der Reform des Jugendstrafrechts durch das Gesetz Nr. 3189/2003) ist die *ultima ratio*, obwohl in letzter Zeit sowohl die Häufigkeit ihrer Verhängung (quantitativer Aspekt) als auch ihre Dauer (zeitlicher Aspekt) zunehmen. Hierbei sollte jedoch betont werden, dass die Verurteilungen Jugendlicher zu

---

50 Im Allgemeinen haben längere Freiheitsstrafen in der gerichtlichen Sanktionspraxis nur marginale Bedeutung. Dazu *C. D. Spinellis* 1983; *D. D. Spinellis* 1983, S. 480; *Anagnostopoulos* 1986, S. 733; *Pitsela* 1988, S. 161 f.

51 Der Gesetzgeber sieht die Strafaussetzung zur Bewährung bei Freiheitsstrafen bis zu zwei Jahren als Regel vor. Das bedeutet, dass soweit die formellen Voraussetzungen vorliegen, das Gericht die Aussetzung der Strafe anordnet. Vorausgesetzt wird, dass gegen den Verurteilten bisher keine Freiheitsstrafe über 6 Monate verhängt worden ist. Bei Freiheitsstrafen zwischen zwei und drei Jahren ist die Aussetzung der Strafe fakultativ. Das bedeutet, wenn das Gericht urteilt, dass die Vollstreckung der Strafe nicht notwendig ist, um den Täter von weiteren Straftaten abzuhalten, dann kann es die Aussetzung der Strafe anordnen. Bei Freiheitsstrafen zwischen drei und fünf Jahren ist die Aussetzung der Strafe ebenfalls fakultativ und der Täter wird unter die Aufsicht und Leitung der Bewährungshilfe gestellt. Der Gesetzgeber ist damit grundsätzlich der Auffassung, dass Freiheitsstrafen bis zu 5 Jahre (Vergehen) nicht im Vollzug, sondern ambulant, in der Gemeinde, zu vollstrecken sind.

52 *Courakis* 1994; *Lambropoulou* 1993.

53 Siehe Gesetz Nr. 1729/1987 über die Bekämpfung der Verbreitung von Drogen, den Schutz der Jugend und sonstige Vorschriften (geändert durch die Gesetze Nr. 1738/1987, 1821/1988, 1868/1989, 1941/1991, 2161/1993, 2256/1994, 2296/1995, 2331/1995, 2408/1996, 2479/1997, 2648/1998, 2716/1999, 2721/1999 und 3189/2003). Die wichtigsten Änderungen haben die Gesetze Nr. 2161/1993 (Verschärfung der Bestimmungen zur Bekämpfung des In-den-Verkehr-Bringens von Drogen und Behandlung der Drogenabhängigen) und Nr. 2408/1996 (Differenzierung in Bezug auf die Strafbarkeit des In-den-Verkehr-Bringens von Drogen durch Drogenabhängige) herbeigeführt.

Jugendstrafe bzw. zur vollstreckbaren Freiheitsstrafe nur einen kleinen Bruchteil der Gesamtzahl der Sanktionen gegenüber Jugendlichen ausmachen.<sup>54</sup>

#### 4.4 Kriminalitätsfurcht

Unsicherheitsgefühle der Bevölkerung als „subjektive Seite der Kriminalität“ waren vor allem in den 1990er Jahren weit verbreitet.<sup>55</sup> Durch die Berichterstattung in den Massenmedien (vor allem derjenigen der privaten Fernsehanstalten) wurden die Unsicherheitsgefühle der Bevölkerung in unverantwortlicher Art und Weise geschürt. Die massive Angst der Bevölkerung vor der Kriminalität war ein relativ neues Phänomen in der griechischen Gesellschaft. Die Kriminalitätsängste sind freilich auch in Zusammenhang mit allgemeinen Lebensverunsicherungen im sozio-ökonomischen Bereich (Existenz- und Zukunftsängste, mangelnde überzeugende Zukunftsaussichten, relativ hohe und wachsende Arbeitslosigkeit insbesondere bei jungen Leuten, Einwanderung, Obdachlosigkeit, Armut) zu sehen.<sup>56</sup>

In den 1990er Jahren wurde die Kriminalität zum ersten Mal in Verbindung mit der unkontrollierten illegalen Einwanderung aus den benachbarten Staaten gebracht und zum politischen Thema gemacht. Griechenland war im 20. Jahrhundert Ausgangspunkt von Wanderungsbewegungen in reichere Industrieländer (USA, Australien, Bundesrepublik Deutschland). Seit der Grenzöffnung der ehemaligen sozialistischen Staaten nimmt nun aber auch in Griechenland die Zahl von Einwanderern, die aus wirtschaftlicher Not kommen – vor allem aus dem Nachbarland Albanien – zu. Griechenland ist keine reiche Industrienation, die eine starke wirtschaftliche Anziehungskraft bei den Ausländern auslösen könnte. Trotzdem hat sie von dem benachbarten Land Albanien eine Wanderungsbewegung erlebt (vor allem nach der strikten Ausländer[ablehnungs]politik Italiens), da der Lebensstandard des Bevölkerungsdurchschnitts in Griechenland, einem der ärmeren Staaten<sup>57</sup> der Europäischen Union, immer noch we-

54 Mehr dazu bei *Neubacher/Filou/Pitsela/Walter* 2004. Für einen Überblick über das griechische Sanktionensystem für Jugendliche vgl. *Pitsela* 1997; 1998; 2000, S. 135 ff.; 2004; 2004a; *Pitsela/Sagel-Grande* 2004; ferner *Rupp-Diakojanni* 1990; 2002, S. 195 ff.; *C. D. Spinellis/Tsitsoura* 2006.

55 Exemplarisch dazu *Zarafonitou* 2002; 2008, S. 159 ff.

56 Bei der Standard Eurobarometer-Umfrage von Frühjahr 2004 wählten die Griechen Beschäftigung (70%) als das wichtigste Thema aus einer Liste von 13 Punkten, auf welches sich der Wahlkampf für das Europäische Parlament ihrer Meinung nach konzentrieren sollte. Die Kriminalitätsbekämpfung (43%) und die Einwanderung (36%) folgen mit deutlichem Abstand als Themen, um die sich der Wahlkampf drehen sollte. Siehe [http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion](http://europa.eu.int/comm/public_opinion).

57 Anm. d. Hrsg.: Gemessen am Bruttoinlandsprodukt in Kaufkraftstandards, veröffentlicht von *Eurostat*, lag Griechenland 1997 bei den damaligen EU-Staaten vor Portugal

sentlich höher ist als derjenige in Albanien. Griechenland ist das einzige Balkanland, das sich in den 1990er Jahren durch politische Stabilität, einen relativ hohen Lebensstandard und eine relativ gute Wirtschaftsentwicklung (gemessen an den Börsengeschäften) auszeichnete.

Fälle des sog. „Kriminalitätsimports“ waren und sind immer noch an der Tagesordnung. Vor allem die Einwohner in den Grenzregionen fühlten und fühlen sich noch immer hilflos und vom Staat verlassen. Sie treffen selbst Sicherheitsvorkehrungen. Anfang der 1990er Jahre wurde berichtet, dass viele unter ihrem Kissen eine Waffe versteckten, um sich und ihr Hab und Gut vor der Kriminalität zu schützen. Fälle der registrierten „Selbsthilfe“ scheinen jedoch keinen deutlichen Anstieg erfahren zu haben.

Betrachtet man die Kriminalität in den Medien (Print- und elektronische Medien) und deren Vorliebe für Gewaltdarstellungen, erfährt man, dass die Entwicklung der Kriminalität gefährliche Dimensionen angenommen hat. Die massenmediale Berichterstattung über Aufsehen erregende Gewaltdelikte von Ausländern, obwohl sie oft intrakulturell begangen werden, birgt die massive Gefahr einer Diskriminierung und Stigmatisierung. Es vergeht immer noch kein Tag, in dem die Tagespresse nicht über kriminelle Handlungen albanischer oder anderer ausländischer Staatsangehöriger berichtet.<sup>58</sup>

Die Mehrheit der Bevölkerung ist der Ansicht, dass Ausländer angesichts der mit ihrem Status verbundenen rechtlichen, sozioökonomischen, politischen und emotionalen Benachteiligungen eher mit dem Strafgesetz in Konflikt geraten als sie. Der rapide Anstieg der illegal eingereisten Einwanderer traf Griechenland unvorbereitet. Dadurch war ein Bedürfnis der Bekämpfung der unrechtmäßigen Einwanderung entstanden, das zu einer Reform der veralteten Ausländergesetzgebung (Gesetz Nr. 4310/1929) durch das Gesetz Nr. 1975/1991 („Ein- und Ausreise, Aufenthalt, Arbeit, Ausweisung von Ausländern und Verfahren zur Anerkennung ausländischer Flüchtlinge“) geführt hat.<sup>59</sup> Kennzeich-

---

auf dem vorletzten Rang; zur Sozialpolitik in Griechenland s. *Petmesidou/Mossialos* 2006.

58 Vgl. *Konstantinidou* 2001, S. 93 ff.; *Triandafyllidou* 2002, S. 166.

59 Nach dem Gesetz Nr. 1975/1991 galt: „Mit Gefängnisstrafe von mindestens drei Monaten (bis höchstens fünf Jahre) wird derjenige Ausländer bestraft, der ohne die gesetzlichen Formalitäten versucht, Griechenland zu betreten oder zu verlassen. Die Hilfeleistung bei der Suche von Unterkunft oder die Gewährung von Mitteln zu weiteren Beförderung zieht eine Gefängnisstrafe von mindestens einem Jahr (bis höchstens fünf Jahre) und eine Geldstrafe pro beförderter Person nach sich.“ Die untere Grenze der Gefängnisstrafe wurde auf zwei Jahre angehoben, wenn „der Täter rückfällig oder Beamter oder von Beruf Agent eines Reise-, Tourismus- oder Seefahrtsunternehmens ist.“ Bestraft mit einer Gefängnisstrafe von mindestens drei Monaten (bis höchstens fünf Jahre) und Geldstrafe wurde weiter derjenige, der einen Ausländer ohne Arbeiterlaubnis beschäftigte. Bei Rückfall war die untere Grenze zu verdoppeln. Auch Ausländern, die ohne Arbeiterlaubnis arbeiteten, wurde Gefängnis und Geld-

nend für die Panik, Unüberlegtheit und Naivität, die in jener Zeit vorherrschte, ist folgende Passage aus der amtlichen Begründung des einschlägigen Gesetzes: „Plötzlich begann das griechische Staatsgebiet, von Ausländern überschwemmt zu werden, welche, illegal einreisend, sich im Land aufhaltend und arbeitend, dem Staat enorme soziale Probleme bereiten, während sie ihre eigenen Probleme unvermeidlich durch kriminelle Betätigung (Drogen, Raubüberfälle, Diebstähle usw.) zu lösen versuchen.“ In der Zwischenzeit hat dieses Gesetz viele Änderungen erfahren und ist durch das Gesetz Nr. 2910/2001 („Einreise und Aufenthalt von Ausländern in das griechische Territorium. Erwerb der griechischen Staatsbürgerschaft durch Einbürgerung und sonstige Bestimmungen“) abgelöst worden.<sup>60</sup> Das geltende Gesetz Nr. 3386/2005 („Einreise, Aufenthalt und soziale Integration ausländischer Staatsbürger in das griechische Territorium“) bemüht sich die Richtlinien der europäischen Einwanderungspolitik zu integrieren: Soziale Integration der Einwanderer, die sich legal im Lande aufhalten, gerechte Behandlung und Schutz ihrer Rechte, Einschränkung des Rassismus und der Xenophobie, eine klare Unterscheidung der Einwanderer, die sich legal aufhalten, von denjenigen, die sich illegal aufhalten, eine präventive Kontrolle der Einwanderung, Repatriierung der Einwanderer, die sich illegal aufhalten und effektivere Grenzkontrollen.

Die Einheimischen fühlen sich bedroht und haben Angst vor und Vorurteile gegenüber den Ausländern, wobei als Ausländer vor allem die Angehörigen der ehemaligen sozialistischen Balkanländer, insbesondere Albanien, angesehen werden (in letzter Zeit auch Personen aus dem asiatischen Kontinent wie Pakistani, Iraker). Es wird behauptet, dass heute die Islamphobie an die Stelle der „Albanophobie“ der 1990er Jahre getreten ist. Die Amnestie, die nach der Wiederherstellung der Demokratie in Albanien erlassen wurde, hat nach einer weit verbreiteten Auffassung dazu geführt, „dass sich alle ehemaligen Strafgefange-

---

strafe angedroht. Mit den gleichen Strafen wie bei der illegalen Beschäftigung von Ausländern wurde derjenige belegt, der den illegalen Aufenthalt eines Ausländers begünstigte oder die polizeilichen Suchaktionen zu dessen Identifizierung, Festnahme und Ausweisung erschwerte. Dabei wird klar, dass die vorgesehene Strafe gemessen an der Schwere der Tat unverhältnismäßig hoch war.

- 60 Nach dem Gesetz Nr. 2910/2001 gilt: Mit Gefängnisstrafe von mindestens drei Monaten (bis höchstens fünf Jahre) wird derjenige Ausländer bestraft, der ohne die gesetzlichen Formalitäten versucht, in Griechenland einzureisen oder auszureisen (Art. 50). Dabei wird auch hier klar, dass die vorgesehene Strafe unverhältnismäßig hoch im Verhältnis zur Schwere der Tat ist. Bestraft mit einer Gefängnisstrafe von mindestens drei Monaten (bis höchstens fünf Jahre) wird weiter derjenige, der einen Ausländer ohne Aufenthaltserlaubnis beschäftigt. Bei Rückfall ist die untere Grenze zu verdoppeln (Art. 53 § 4). Dem Ausländer, der ohne Aufenthaltserlaubnis arbeitet, wird Gefängnisstrafe angedroht (Art. 53 § 6). Mit Gefängnisstrafe von mindestens drei Monaten und Geldstrafe wird derjenige belegt, der den illegalen Aufenthalt eines Ausländers begünstigt oder die polizeilichen Suchaktionen zu dessen Identifizierung, Festnahme und Ausweisung erschwert (Art. 54 § 6).

nen in Griechenland aufhalten“. Obwohl die Akzeptanz der Albaner, „die nicht nur unsere Arbeitsplätze wegnehmen, sondern auch die Gefahr verkörpern, dass ihre Regierung sodann Gebietsansprüche stellen kann“, minimal ist, werden relativ selten fremdenfeindliche Gewalttaten aus der Bevölkerung registriert. Der Verfolgungsapparat, obwohl er nicht gerade behutsam mit den sich illegal aufhaltenden Ausländern umgeht (Anfang der 1990er Jahre wurden sie wiederholt in Bussen unter Gewaltanwendung zusammengepfercht, um aus Griechenland ausgewiesen zu werden) und eine prinzipiell misstrauische Einstellung ihnen gegenüber einnimmt, wird kaum wegen Gewalthandlungen gegen Ausländer zur Rechenschaft gezogen.<sup>61</sup> Nicht selten sind jedoch Ausländer die Deliktsoffer. Unter Ausnutzung der Hilflosigkeit, die mit ihrem Aufenthalt in einem fremden Land verbunden ist, werden junge Menschen zur Bettelei und Frauen zur Prostitution gezwungen.

In griechischen Familien löst Panik vor allem der Anstieg des Rauschgiftkonsums<sup>62</sup> aus. Die Sorge der Eltern, dass ihre Kinder zum Rauschgiftgebrauch verleitet werden, übertrifft oft ihre Sorge, einen Ausbildungs- bzw. Arbeitsplatz für ihre Kinder zu bekommen. Die steigenden Zahlen der Drogentoten (von 10 drogenbedingten Todesfällen im Jahr 1985 auf 321 im Jahre 2001 [Spitzenwert]) haben in der Öffentlichkeit große Besorgnis über die Gefahr des Drogenmiss-

---

61 Nach einem Bericht von *Amnesty International* („Greece: In the Shadow of Impunity: Ill-treatment and the Misuse of Firearms“) vom 24.9.2002 bestätigen die bearbeiteten Fälle, dass es eine Tendenz seitens der Justiz gibt, Milde gegenüber der Polizei zu zeigen und den Zeugenaussagen von Polizisten mehr Vertrauen als den Gegenaussagen zu schenken, und zwar selbst dann, wenn die letzteren von gerichtsmedizinischen Daten untermauert werden. Beinahe ohne Ausnahme wurden alle wegen Misshandlungen oder Missbrauch von Schusswaffen beschuldigten Polizisten entweder freigesprochen oder es wurde, wenn sie verurteilt wurden, ihre Strafe ausgesetzt, vgl. hierzu auch [www.greekhelsinki.gr](http://www.greekhelsinki.gr). Über den Jahresbericht des Informations- und Dokumentationszentrums über Rassismus „Antigone“, vgl. [www.antigone.gr](http://www.antigone.gr).

62 Die Täterbefragung, die von *Spinellis u. a.* im Großraum Athen im Jahre 1992 durchgeführt wurde, erfasste 400 Personen beiderlei Geschlechts im Alter von 14 bis 21 Jahren. Es handelt sich um eine mündliche Befragung von Personen überwiegend mit griechischer Staatsangehörigkeit. 12,2% (47) der befragten 14- bis 21-jährigen Personen gaben an, sie hätten schon einmal in ihrem Leben weiche Drogen (Haschisch, Marihuana) probiert. 90,9% der Befragten gaben an, keine weichen Drogen im letzten Jahr konsumiert zu haben, während 9,1% (36) dies angaben. Erheblich geringer ist die Quote der Konsumenten von harten Drogen (6 Personen oder 1,5%). Drei Befragte gaben dies für das letzte Jahr an, so dass der Anteil der Befragten, die den Gebrauch harter Drogen angaben, minimal (0,7%) war. Nur einer bzw. drei der Befragten gaben an, Handel mit harten bzw. weichen Drogen zu betreiben. Der Gebrauch illegaler Drogen hat eine erheblich geringere Verbreitung als der Konsum der „legalen Droge“ Alkohol. 96% der Befragten (n = 383) gaben an, jemals Alkohol konsumiert zu haben; 204 (53%) im letzten Jahr. Allerdings beschränkt sich die Häufigkeit des Alkoholkonsums im letzten Jahr hauptsächlich auf ein- bis zweimal (116 Personen, 57%). Siehe *C. D. Spinellis, u. a.* 1994, S. 288 ff.



brauchs ausgelöst. Seit dem Jahr 2002 ist eine Abnahme der Drogentoten in Griechenland zu verzeichnen.<sup>63</sup> Vielfach wird die bisherige Drogenpolitik für gescheitert erklärt und eine grundlegende Wende im Umgang mit dem Drogenkonsum gefordert.<sup>64</sup>

## 5. Staatliche Maßnahmen

Das sich ausbreitende Gefühl der Unsicherheit in breiten Bevölkerungskreisen ist unstrittig. Die Unsicherheit der Bevölkerung hat ein großes Ausmaß angenommen und ihren Höhepunkt erreicht als zunehmend Fälle der Korruption in den Kreisen der Polizei (in Zusammenhang mit Drogen, Gewährung von „Schutz“ in Nachtlokalen und Frauenhandel) und neuerdings der Politik und der Wirtschaft bekannt wurden. Das Anzeigeverhalten der Bevölkerung ist durch die mangelnde Bereitschaft der Opfer von Straftaten, mit der Polizei zu kooperieren gekennzeichnet. Auf der anderen Seite erleben die privaten Sicherheitsunternehmen eine bis dato unbekannt Konjunktur; sie erwirtschaften hohe Gewinne. Diese Entwicklung scheint unumkehrbar. Der Staat reagiert mit verschiedenen Maßnahmen zur Verhütung von Kriminalität und zur Minderung von Kriminalitätsfurcht, die die Lebensqualität negativ beeinflussen.

Auf der gesetzgeberischen Ebene ist kein einheitlicher Trend der Reformen festzustellen. Jedenfalls hat sich in den 1980er und 1990er Jahren keine durchgehende Verschärfung der strafrechtlichen Repressionsinstrumente ergeben. Einerseits sind neue Straftatbestände statuiert (etwa im Bereich der Umweltstrafgesetzgebung, Gesetz Nr. 1650/1986; Ausländergesetz, Gesetz Nr. 1975/1991, s. o.; Geldwäsche, Gesetz Nr. 2331/1995), andererseits wurden aber auch bestimmte – wenngleich wesentlich weniger – Taten entpönalisiert. Somit ist der registrierte Verbrechensanstieg teilweise auf die Pönalisierung bestimmter Verhaltensweisen zurückzuführen. Zum Beispiel ist die Gefangenenmeuterei (Art. 174 grStGB) durch das Gesetz Nr. 2479/1997 zu einem Verbrechen heraufgestuft worden, auch wenn kein besonders schwerer Fall vorliegt (der Täter keine Schusswaffe bei sich führt oder durch eine Gewalttätigkeit einen anderen in die Gefahr des Todes oder einer schweren Körperverletzung bringt). Ferner ist die Wegnahme einer Handtasche durch einen Täter, der sich dabei auf einem fahrenden Kraftfahrzeug befindet, als Verbrechen definiert (Gesetz Nr. 1419/1984, inzwischen aber ist dieser Qualifizierungstatbestand des Diebstahls

---

63 Siehe die Jahresberichte der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht: [www.emdda.europa.eu](http://www.emdda.europa.eu).

64 Beim *Standard-Eurobarometer* in Frühjahr 2004 äußerten sich sechs von zehn Griechen besorgt im Hinblick auf eine mögliche Zunahme des Drogenhandels sowie über das international organisierte Verbrechen. Ferner glauben die Griechen, dass die Europäische Union eine positive Rolle bei der Bekämpfung des Terrorismus (49%) und der Kriminalität (43%) spielt.

durch das Gesetz Nr. 2408/1996 wieder abgeschafft worden, s. o.). Andererseits ist das Verbrechen der Urkundenfälschung (Art. 216 Abs. 3 grStGB) bis einschließlich eines Betrags (Gewinns oder Schadens) von 73.000 Euro zum Vergehen heruntergestuft worden (Gesetz Nr. 2408/1996). Entkriminalisiert sind durch das Gesetz Nr. 2207/1994 Tatbestände wie die Leistungerschleichung (das sog. Schwarzfahren, s. ehemaliger Art. 391 grStGB) und die Landstreicherei (Art. 408 grStGB).<sup>65</sup>

Als Hauptbeispiel einer missbräuchlichen Ausdehnung der Strafgewalt ist das sog. Nebenstrafrecht anzusehen.<sup>66</sup> Beinahe in jedem Gesetz, das einen Bereich des gesellschaftlichen Lebens zu regeln versucht, sind Strafvorschriften enthalten. Deshalb stellen die polizeilich registrierten Straftaten (Verbrechen und Vergehen) einschließlich der Verkehrsdelikte im Bereich des Nebenstrafrechts gut zwei Drittel des gesamten Kriminalitätsaufkommens dar (im Jahre 1980 machten die Delikte aus dem Bereich des Nebenstrafrechts 83% der amtlich registrierten Kriminalität aus). Im Bereich der rechtskräftig verurteilten Kriminalität ist zu beobachten, dass die Verurteilten nach den strafrechtlichen Nebengesetzen (etwa Verstöße gegen das Arbeitsschutzgesetz, gegen das Lebensmittelgesetz, gegen das Waffengesetz, gegen das Gesetz über die öffentliche Gesundheit, Verkehrsdelikte, Konsum, Handel und Anbau von Drogen) 1996 gut 73% aller Verurteilten ausmachten (im Jahr 1980 knapp 69%). Selbst im Strafvollzug sind 51% der Neuzugänge im Jahr 1996 auf die Verurteilten wegen der Verletzung strafrechtlicher Nebengesetze (vor allem Drogendelikte) zurückzuführen (im Jahre 1980 machten die entsprechenden Zugänge 40% aus).

Wurde in den 1990er Jahre nur vereinzelt „Zero Tolerance“ im Umgang mit der Kriminalität allgemein und mit der Jugenddelinquenz insbesondere gefordert, hat sich inzwischen die Situation geändert. Ernsthafte Verschärfungen des kriminalrechtlichen Instrumentariums werden hinsichtlich bestimmter Erscheinungsformen der Kriminalität (Organisierte Kriminalität, Korruption) erwogen und durchgeführt. Seit dem neuen Jahrtausend ist es offensichtlich, dass eine neue Ära begonnen hat. Die Tendenz zu Strafverschärfungen kann man deutlich in zwei Interventionen von zentraler Bedeutung im Besonderen Teil des Strafgesetzbuches beobachten, die sich mit der Bekämpfung des Organisierten Verbrechens (Gesetz Nr. 2928/2001, Art. 187 grStGB über die kriminelle Vereinigung) und des Terrorismus (Gesetz Nr. 3152/2004, Art. 187A grStGB) befassen. Auch die institutionelle Einwirkung der Europäischen Union macht sich im Bereich des griechischen Strafrechts bemerkbar.<sup>67</sup> Tatsächlich sind sowohl die oben ge-

---

65 Zu einer detaillierten Beschreibung der Entwicklung der griechischen Strafgesetzgebung vgl. *Kareklas* 1993, S. 543 ff. Die Strafbarkeit des „Ehebruchs“ ist Anfang der 1980er Jahre durch das Gesetz Nr. 1272/1982 abgeschafft worden.

66 Siehe insbesondere *Bitzilekis* 2001, S. 121.

67 Vgl. *Kaiafa-Gbandi* 2001.

nannten Regelungen als auch die Ergänzungen im Bereich des Menschenhandels (Art. 323A grStGB), die Umgestaltung der Straftaten gegen die wirtschaftliche Ausbeutung des Sexuallebens und der Schutz der Jugend (Gesetz Nr. 3064/2002 etwa Einführung der Strafbestimmungen gegen Kinderpornographie) als auch die Änderungen der Straftaten gegen die Währung (Gesetz Nr. 2948/2001) durch die internationalen Konventionen notwendig geworden, die Griechenland ratifiziert hat, aber hauptsächlich durch die Rahmenbeschlüsse der Europäischen Union. Dies wurde vor allem deutlich im Bereich der Bekämpfung des Terrorismus (Gesetz Nr. 3152/2004) und der Einführung des Europäischen Haftbefehls (Gesetz Nr. 3251/2004) kurz vor Beginn der Olympischen Spiele im Jahre 2004 in Athen.

Ferner zielt die vorherrschende Kriminalpolitik auf die Reduzierung der Anzahl der verurteilten Ausländer durch Ausweisung.<sup>68</sup> Die Ausweisungspraxis hatte sich jedoch in der 1990er Jahren in der Praxis als erfolglos erwiesen. Viel Geld ist vom griechischen Staat für den Rücktransport festgenommener, sich illegal im Land aufhaltender Albaner in ihre Heimat ausgegeben worden. Sie kehrten zurück. Die Polizei behauptete, sie hätte ihre Schwachstellen vollständig beheben können, wären diese Gelder von der Regierung direkt in den Polizeiapparat investiert worden. Deshalb war man ab 1998 bemüht, die illegalen Einwanderer zu legalisieren. Man geht in der Zwischenzeit davon aus, dass etwa zwei Drittel der „illegalen“ Einwanderer einen Antrag auf Aufenthalts- und Arbeitserlaubnis gestellt haben.

Eine Erhöhung der Personalstärke der Polizei ist realisiert worden. Eine spezielle Abteilung der Polizei, die mobile Grenzpolizei, wurde bereits eingerichtet (Gesetz Nr. 2622/1998 über Dienste des Grenzschutzes) und nimmt ihre Aufgaben in den Grenzregionen wahr. Die Polizei rüstet nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ auf. Neue Ausbildungs- und Weiterbildungsprogramme nicht nur für höherrangige Offiziere der Polizei (Schule der nationalen Sicherheit) wurden eingerichtet. Die Polizei bemüht sich auch um eine sichtbare Präsenz in den Wohngebieten der Großstädte.<sup>69</sup>

Eine Gemeindepolizei ist durch das Gesetz Nr. 2647/1998 geschaffen worden. Außerdem war geplant, 2.000 Aufsichtspersonen für Schulen einzustellen, damit dort keine Drogen in den Verkehr gebracht werden. Ferner sind Kriminal-

---

68 Die Ausweisungsmöglichkeiten sind durch die Neufassung des Art. 99 Abs. 2 grStGB (nach dem Gesetz Nr. 2408/1996) erweitert worden. In dieser Vorschrift heißt es: „Wenn ein Ausländer, dem kein politisches Asyl gewährt wurde, zu einer Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren verurteilt wird und seine Ausweisung durch dasselbe Urteil angeordnet wird, kann das Gericht die Strafaussetzung auf unbestimmte Zeit anordnen ..., sodann wird die Ausweisung sofort vollstreckt.“

69 Die Polizei genießt nach Angaben des Eurobarometers 61 (Frühjahr 2004) mit 72% ein sehr hohes Vertrauen. Einen leichten Vertrauensvorsprung haben die Justiz/nationales Rechtssystem (73%).

präventionsräte auf kommunaler Ebene eingerichtet worden, mit dem Ziel, örtliche Initiativen zu bilden bzw. zu unterstützen, um die Bürger in kriminalpräventive Maßnahmen einzubinden. Konzepte der Kriminalitätsvorbeugung auf kommunaler Basis werden entwickelt. Man erhofft sich, dass die kommunalen Räte für Kriminalitätsverhütung (auf Gemeinde- oder Stadtteilebene), die durch das Gesetz Nr. 2713/1999 errichtet worden sind, zur Reduzierung des objektiven Viktimisierungsrisikos und der Kriminalitätsfurcht beitragen. Die hohen Erwartungen, die mit der Einführung der kommunalen Räte für die Delinquenzvorbeugung verbunden waren, wurden allerdings nicht erfüllt.

Im Bereich des Strafvollzugs wurden die Sicherheitsvorkehrungen in den vorhandenen Justizvollzugsanstalten erhöht. Neue Anstalten (einschließlich spezieller Anstalten für Drogenabhängige) sind eingerichtet bzw. geplant worden bzw. werden gebaut. Eine Erhöhung der Anzahl der Planstellen für das Vollzugspersonal wurde in Art. 12 des Gesetzes Nr. 3772/2009 vorgesehen. Erklärtes Ziel des Justizministeriums ist die Humanisierung des Strafvollzugs, die Entlastung der Gefängnisse, die Förderung der Resozialisierungsaufgabe des Vollzugs bei gleichzeitiger Reduzierung der Haftkosten. Dies scheint aber einer Sisyphus-Arbeit gleichzukommen.<sup>70</sup>

Faktisch haben sich die Lebensbedingungen in den Gefängnissen unter den aktuellen Bedingungen jedoch für die Häftlinge eher verschlechtert; der Aufenthalt in den Gefängnissen unterstützt keinesfalls das soziale Verhalten der Inhaftierten. Die Erfahrungen, die in einem Gefängnis gesammelt werden, können für die meisten Insassen als negativ beurteilt werden und sind für das weitere Leben außerhalb der Mauer der Gefängnisse nicht sehr hilfreich.

## 6. Ausblick

In den letzten zehn Jahren scheint es, dass die Punitivität in Griechenland zugenommen hat. Der Anstieg der Gefangenenraten in Griechenland scheint nicht auf den Anstieg der amtlich bekanntgewordenen Kriminalität und noch weniger auf eine Zunahme der Verurteilungen zurückzugehen. Ferner geht dieser Anstieg auch nicht allein auf die Zunahme der Gewaltkriminalität (vorsätzliche Tötung, vorsätzliche Körperverletzung, Vergewaltigung und Raub) zurück. Der Anstieg der Gefangenenraten geht auch nicht auf die häufige Anwendung von vollstreckbaren Freiheitsstrafen zurück, sondern eher auf die häufigere Verhängung von langen Freiheitsstrafen. Ein hoher Anteil der Gefangenen (Untersuchungs- und Strafgefangenen) sitzt im Gefängnis wegen Drogendelikten und ein noch größerer Anteil ist ausländischer Herkunft. Ausländer scheinen in den letzten Jahren zudem überdurchschnittlich bei der Drogenkriminalität vertreten zu sein. Die rasante Zunahme der Ausländerzahlen sowie von Personen, die we-

---

<sup>70</sup> Vgl. C. D. *Spinellis* 1998; zu Versuchen der Reform mit Blick auf die Anti-Folter-Konvention vgl. D. D. *Spinellis* 1998.

gen Drogendelikten beschuldigt oder verurteilt wurden, kennzeichnet die dramatische Entwicklung im griechischen Strafvollzug.

Was sind im Einzelnen die Faktoren, die zur dramatischen Zunahme der Gefangenen in Griechenland beigetragen haben?

- Die Einwanderungswelle nach Griechenland führte zu einem Anstieg der Bevölkerung von ungefähr 10%. Dieser Zuwachs führte zu einer entsprechenden Erhöhung der Kriminalität. Vor allem aber erhöhten sich die Angst und die Unsicherheit und es entstand ein Misstrauen gegenüber den Einwanderern, so dass ihre Eingliederung in der Gesellschaft schwierig erscheint. Es ist jedoch gerade dieses Gefühl der Unsicherheit und des Misstrauens gegenüber den ausländischen Einwanderern und weniger ihre vermehrte Kriminalität, das sich in der Zahl der Gefängnisinsassen spiegelt. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die Mehrheit der Einheimischen der Meinung ist, dass der Anstieg der Kriminalität auf die Einwanderer zurückzuführen sei.
- Beigetragen hat auch die harte Haltung der griechischen Rechtsordnung gegenüber Drogenstraftaten. Es sind nicht nur die hohen Strafen, die für das In-Verkehr-Bringen von Drogen angedroht werden und die Verschärfung der Voraussetzungen für die Strafrestaussatzung für die verurteilten Drogenhändler, sondern auch die gängige Gerichtspraxis, die zu einer Erhöhung der Anzahl der Gefangenen geführt hat. Auch hier ist die Bevölkerung sehr beunruhigt.
- Hinzu kommt die Überlastung der Gerichte. Dies führt zu einer langen Wartezeit bis zur Gerichtsverhandlung, aber auch zu einer langen Wartezeit bei der Untersuchungshaft in sehr vielen Fällen. Nicht unbedingt die Häufigkeit der Anordnung der Untersuchungshaft, sondern eher ihre Dauer ist problematisch (vgl. *Tab. 13*) obwohl nach Art. 6 Abs. 4 der griechischen Verfassung die Höchstdauer der Untersuchungshaft bei Verbrechen ein Jahr nicht überschreiten darf. In ganz außerordentlichen Fällen kann die Höchstdauer um sechs Monate verlängert werden.
- Die harte strafrechtliche Behandlung der Täter wird auch als Folge der Autokatharsis (Selbstreinigung) der Justiz angesehen. Einige Justizskandale haben dazu geführt, dass die Justiz zu einem sehr strengen Umgang mit den Beschuldigten gelangt ist, um so den Richtern eine „Bestätigung“ ihrer Aufrichtigkeit zu ermöglichen.
- Die gesetzliche Erweiterung der Möglichkeiten der Umwandlung einer Freiheitsstrafe zu einer Geldstrafe führte zu einer Überfüllung der Gefängnisse, obwohl der Gesetzgeber gerade das Gegenteil bezweckt. Das heißt, damit die Gerichte eine Strafe verhängen, die tatsächlich nicht umgewandelt werden kann, erhöhen sie die Dauer der Freiheitsstrafe. Die niedrigste Strafe, die nicht umgewandelt werden kann, ist in der

Regel zwei Jahre, die nach europäischem Standard eine nicht minder-schwere Freiheitsstrafe ist.<sup>71</sup>

## Literatur:

- Akritidou, M., Antonopoulou, M., Pitsela, A.* (2007): Greece. In: van Kalmthout, A. M., Hofstee-van der Meulen, F. B. A. M., Dünkel, F. (Hrsg.): *Foreigners in European Prisons* (Vo. 1, 392-424, Vo. 2, 953-957). Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Alexiadis, S.* (1989): Die Strafvollzugsreform in Griechenland: Eine verlorene Chance. In: Bemann, G., Manoledakis, I. (Hrsg.): *Probleme des staatlichen Strafsens unter besonderer Berücksichtigung des Strafvollzugs*, S. 131-139.
- Alexiadis, S.* (1990): Die Strafvollzugsreform in Griechenland: Eine verlorene Chance. *ZfStrVo* 39, S. 206-209.
- Alexiadis, S.* (1992): Victim Offender Reconciliation Schemes in the Greek Justice System. In: Messmer, H., Otto, H.-U. (Hrsg.): *Restorative Justice on Trial. Pitfalls and Potentials of Victim-Offender Mediation – International Research Perspectives*. Dordrecht, Boston, London: Kluwer, S. 309-315.
- Anagnostopoulos, I. G.* (1986): Schwerpunkte neuerer Entwicklungen im griechischen Strafrecht (Teil I, II). *ZStW* 98, S. 542-570, 720-742.
- Anagnostopoulos, I. G., Magliveras, K. D.* (2000): *Criminal Law in Greece*. The Hague u. a.: Kluwer, Sakkoulas.
- Androulakis, N.* (1980): Strafrecht. In: von Grothusen, K.-D. i. V. m. dem Südosteuropa-Arbeitskreis der Deutschen Forschungsgemeinschaft (Hrsg.): *Südosteuropa-Handbuch*. Bd. III. Griechenland. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, S. 138-146.
- Arapidou, E.-N.* (1997): Die Rechtsstellung des Strafverteidigers unter besonderer Berücksichtigung seiner Wahrheitspflicht sowie des griechischen Rechts. *Jur. Diss.* Aachen: Shaker.
- Association Internationale des Magistrats de la Jeunesse et de la Famille (AIMJF)* (1994): *Jeunes Délinquants et jeunes en danger en milieu ouvert: Utopie ou réalité? Cadres Légaux et Nouvelles Pratiques. Approche Comparative*. Toulouse: Érès.
- Bahtiyar, Z.* (2009): Greece. In: van Kalmthout, A. M., Knapen, M. M. Morgenstern, C. (Hrsg.): *Pre-Trial Detention in the European Union. An Analysis of Minimum Standards in Pre-Trial Detention and the Grounds for Regular Review in the Member States of the EU*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers, S. 435-464.

---

71 Siehe *Tzannetaki* 2006, S. 590 ff.

- Bakatsulas, M.* (1968): The Greek Code of Prison Rules 1967. *British Journal of Criminology* 8, S. 211-213.
- Bemmann, G., Manoledakis, I.* (1989) (Hrsg.): Probleme des staatlichen Strafens unter besonderer Berücksichtigung des Strafvollzugs. Baden-Baden: Nomos.
- Bitzilekis, N.* (2001): Regelungen außerhalb des Strafrechts aus griechischer Sicht. In: Hirsch, H. J. (Hrsg.): Krise des Strafrechts und der Kriminalwissenschaften? Berlin: Duncker & Humblot, S. 121-123.
- Chaidou, A.* (1990): Griechenland. Neues Strafvollzugsgesetz. *Neue Kriminalpolitik* 2, S. 9-10.
- Chaidou, A.* (2002): Griechenland. In: Albrecht, H.-J., Kilchling, M. (Hrsg.): Jugendstrafrecht in Europa. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, S. 191-203.
- Council of Europe* (1983-1990, 1993-1995, 1998, 2000, 2002): Penological Information Bulletin. Strasbourg: Council of Europe.
- Council of Europe. European Commission against Racism and Intolerance* (2004): *CRI* (2004) 24, Third Report on Greece, 5. December 2003. Strasbourg: Council of Europe.
- Courakis, N.* (1994): Alternative Penal Sanctions in Greece. *The Journal of Asset Protection and Financial Crime* 2, S. 257-264.
- Courakis, N.* (1998): Bericht über die Entwicklung der Kriminalität im heutigen Griechenland. *Strafjustiz* 1, H. 3, S. 1-10 (griechisch).
- Courakis, N.* (1998): Football Violence: Not Only a British Problem. *European Journal on Criminal Policy and Research* 6, S. 293-302.
- Courakis, N.* (1999): *Juvenile Delinquents and Society*. Athens, Komotini: A. N. Sakkoulas.
- Frangoulis, S.* (1994): Freiheit durch Arbeit. Die Institution der „wohltätigen“ Anrechnung von Arbeitstagen auf die Freiheitsstrafe in Griechenland. *Jur. Diss. Marburg*: N. G. Elwert.
- Kaiafa-Gbandi, M.* (1981): Moderne Tendenzen bei der Strafzumessung im griechischen und deutschen Strafrecht. *Jur. Diss. Göttingen*.
- Kaiafa-Gbandi, M.* (2001): The development towards Harmonization within Criminal Law in the European Union – A Citizen's Perspective. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 9, S. 239-263.
- Kaiafa-Gbandi, M., u. a.* (2009): The FD on Combating Trafficking in Human Beings. Evaluating its Fundamental Attributes as well as its Transportation in Greek Criminal Law. In: Weyembergh, A., Santamaria, V. (Hrsg.): The Evaluation of European Criminal Law. The Example of the Framework Decision on Combating Trafficking in Human Beings. Brussels: Editions de l'Université de Bruxelles, S. 131-196.

- Kaiser, G.* (1983): Strafvollzug im europäischen Vergleich. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Kareklas, S. E.* (1987): Die strafrechtliche Gesetzgebung zur Bekämpfung der Betäubungsmittelkriminalität in Griechenland und ihre Reform. ZStW 99, S. 317-347.
- Kareklas, S. E.* (1993): Griechenland. In: Eser, A., Huber, B. (Hrsg.): Strafrechtsentwicklung in Europa. 4.1. Landesberichte 1989/1992 über Gesetzgebung, Rechtsprechung und Literatur. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, S. 543-634.
- Konstantinidou, C.* (2001): Societal Representations of Crime: The Criminality of Albanian Immigrants in Athens Press. In: Albrecht, H.-J., Koukoutsaki, A., Serassis, T. (Hrsg.): Images of Crime. Representations of Crime and the Criminal in Science, the Arts and the Media. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, S. 93-130.
- Koulouris, N. K.* (2009): Die soziale Wiedereingliederung des Gefängnisses. Athen: Nomiki Bibliothiki (griechisch).
- Lambropoulou, E.* (1990): Das neue griechische Strafvollzugsgesetz. ZfStrVo 39, S. 152-161.
- Lambropoulou, E.* (1993): Umwandlung der Freiheitsstrafe als kriminalpolitisches Modell? Zur Diskrepanz von Verurteilungen und Inhaftierungen in Griechenland. MschrKrim 76, S. 91-100.
- Lambropoulou, E.* (1997): The Implementation of the CPT's Recommendations in Five Southern European Countries. Report on Greece. In: Report. The Prevention of Torture in Southern Europe. An Assessment of the Work of the European Committee for the Prevention of Torture in the South of Europe. Geneva, S. 49-62.
- Lambropoulou, E.* (2001): The 'End' of Correctional Policy and the Management of the Correctional 'Problem' in Greece. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 9, S. 33-55.
- Lambropoulou, E.* (2003). Drug Policy in Greece: A Balance between Enforcement and Persuasion. European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice 11, S. 18-39.
- Lambropoulou, E., Arfaras, A.* (2000): Printmedien und Kriminalität. In: Daskalaki, I. (Hrsg.): Täter und Opfer an der Schwelle des 21. Jahrhunderts. Gedächtnisschrift für Ilias Daskalakis. Athen: Nationales Zentrum für Sozialforschung, S. 431-444 (griechisch).
- Mangakis, G. A.* (1959). Das griechische Strafrecht. Allgemeiner Teil. In: Mezger, E., Schönke, A., Jescheck, H.-H. (Hrsg.): Das ausländische Strafrecht der Gegenwart. Bd. 3. Berlin: Duncker & Humblot, S. 257-323.
- Margaritis, L. Paraskevopoulos, N.* (2005): Pönologie, 7. Aufl., Athen, Thessaloniki: Sakkoulas (griechisch).



- Meurer, D.* (1994). Freiheit durch Arbeit nach griechischem Strafrecht. In: Busch, M., Edel, G., Müller-Dietz, H. (Hrsg.): Gefängnis und Gesellschaft. Gedächtnisschrift für Albert Krebs. Pfaffenweiler: Centaurus Verlag, S. 78-94.
- Neubacher, F. Walter, M., Pitsela, A.* (2003): Jugendstrafvollzug im deutsch-griechischen Vergleich – Ergebnisse einer Befragung. *ZfStrVo* 52, S. 17-24.
- Neubacher, F., Filou, M., Pitsela, A., Walter, M.* (2004): Jugendkriminalität in Deutschland und Griechenland – Registrierung, Verarbeitung, Ausfilterung. *ZJJ* 15, S. 63-72.
- Panoussis, I.* (1989): Gefangenenarbeit und ihre Entlohnung. Die Arbeit in den griechischen Gefängnissen. In: Bemmann, G., Manoledakis, I. (Hrsg.): Probleme des staatlichen Strafsens unter besonderer Berücksichtigung des Strafvollzugs. Baden-Baden: Nomos, S. 107-116.
- Petmesidou, M., Mossialos, E.* (2006) (Hrsg.): Social Policy Developments in Greece. Aldershot: Ashgate.
- Pitsela, A.* (1988): Greece. In: van Kalmthout, A. M., Tak, P. J. P. (Hrsg.): Sanctions-Systems in the Member-States of the Council of Europe. Part I. Deprivation of Liberty, Community Service and other Substitutes. Deventer, Arnhem: Gouda Quint, S. 149-170.
- Pitsela, A.* (1995): Die Rechtsstellung der Gefangenen in der griechischen Rechtsordnung – Vollzugsnormen und Vollzugswirklichkeit. In: Müller-Dietz, H., Walter, M. (Hrsg.): Strafvollzug in den 90er Jahren. Perspektiven und Herausforderungen. Festgabe für Karl Peter Rotthaus. Pfaffenweiler: Centaurus Verlag, S. 159-179.
- Pitsela, A.* (1997): Griechenland. In: Dünkel, F., van Kalmthout, A. M., Schüler-Springorum, H. (Hrsg.): Entwicklungstendenzen und Reformstrategien im Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 155-191.
- Pitsela, A.* (1998): Jugendgerichtsbarkeit und Jugenddelinquenz in Griechenland. In: Albrecht, H.-J., u. a. (Hrsg.): Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht. Festschrift für Günther Kaiser. Berlin: Duncker & Humblot, S. 1085-1107.
- Pitsela, A.* (2000): Vorschläge für einen rationalen Umgang mit der Jugenddelinquenz. In: Prittowitz, C., Manoledakis, I. (Hrsg.): Strafrechtsprobleme an der Jahrtausendwende. Deutsch-Griechisches Symposium, Rostock 1999. Baden-Baden: Nomos, S. 131-144.
- Pitsela, A.* (2004). Greece. Criminal Responsibility of Minors in the National and International Legal Orders. *Revue Internationale de Droit Pénal* 75, S. 355-378.

- Pitsela, A.* (2004a). 'Griechischer Landesbericht'. In Landesgruppe Österreich der Internationalen Strafrechtsgesellschaft (AIDP). Abteilung I. Allgemeiner Teil: Die strafrechtliche Verantwortlichkeit von Jugendlichen im nationalen und internationalen Bereich. Vorbereitung des XVII. Internationalen Strafrechtskongresses Peking, 12. bis 19. September 2004. Wien: Landesgruppe Österreich der Internationalen Strafrechtsgesellschaft (AIDP), S. 64-110.
- Pitsela, A.* (2006): Das statistische Erscheinungsbild der Gewaltkriminalität in Griechenland. In: Lohiniva-Kerkelä, M. (Hrsg.): Essays in Honour of Professor Dr. Terttu Utriainen. Violence – Sanctions and Vulnerability. Helsinki: Talentum, S. 479-502.
- Pitsela, A., Sagel-Grande, I.* (2003). Jugendliche Straftäter in deutschen, griechischen und niederländischen Strafanstalten – Ergebnisse einer mündlichen Befragung von Jugendlichen in drei europäischen Ländern. ZfStrVo 52, 352-357.
- Pitsela, A., Sagel-Grande, I.* (2004). Jugendstrafrechtliche Sanktionen mit Freiheitsentzug in Griechenland und in den Niederlanden. ZfStrVo 53, S. 208-217.
- Rupp-Diakojanni, T.* (1990): Die Schuldfähigkeit Jugendlicher innerhalb der jugendstrafrechtlichen Systematik. Ein Vergleich zwischen dem deutschen und dem griechischen Jugendstrafrecht. Pfaffenweiler: Centaurus Verlag.
- Spinellis, C. D.* (1983): Greece. In: Johnson, E. H. (Hrsg.): The International Handbook of Contemporary Developments in Criminology, Vol. 2.. Westport, Connecticut, London: Greenwood Press, S. 289-310.
- Spinellis, C. D.* (1997). Crime Rates and Sociopolitical Change: The Case of Greece. In: *Spinellis, C. D.* (Hrsg.): Crime in Greece in Perspective. Athens, Komotini: A. N. Sakkoulas, S. 29-44.
- Spinellis, C. D.* (1998): Attacking Prison Overcrowding in Greece: A Task of Sisyphus? In: Albrecht, H.-J., u. a. (Hrsg.): Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht. Festschrift für Günther Kaiser. Berlin: Duncker & Humblot, S. 1273-1289.
- Spinellis, C. D.* (2007): The Juvenile Justice System in Greece. In: Patané, V. (Hrsg.): European Juvenile Justice Systems. Vol. 1. Milano: A. Giuffrè, S. 171-199.
- Spinellis, C. D., Angelopoulou, K., Koulouris, N.* (1996): Foreign Detainees in Greek Prisons: A new Challenge for Guardians of Human Rights. In: Matthews, R., Francis, P. (Hrsg.): Prisons 2000. An International Perspective on the Current State and the Future of Imprisonment. London, Houndmills: Macmillan, S. 163-178.
- Spinellis, C. D., u. a.* (1994): Key-Findings of a Preliminary Self-Report Delinquency Study in Athens, Greece. In: Junger-Tas, J., Terlouw, G.-J., Klein,

- M. W. (Hrsg.): *Delinquent Behavior Among Young People in the Western World. First Results of the International Self-Report Delinquency Study*. Amsterdam, New York: Kugler, S. 288-318.
- Spinellis, C. D., Kranidioti, M.* (1995): Greek Crime Statistics. In: Jehle, J.-M., Lewis, C. (Hrsg.): *Improving Criminal Justice Statistics*. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle (KrimZ), S. 67-88.
- Spinellis, C. D., Spinellis, D. D.* (1995): Greece. In: Kangaspunta, K. (Hrsg.): *Profiles of Criminal Justice Systems in Europe and North America*. Helsinki: HEUNI, S. 84-93.
- Spinellis, C. D., Spinellis, D. D.* (1997): Urlaub aus der Haft: Seine Entwicklung und Anwendung in Griechenland. In: Schulz, J., Vormbaum, T. (Hrsg.): *Festschrift für Günter Bemann*. Baden-Baden: Nomos, S. 694-722.
- Spinellis, C. D., Spinellis, D. D.* (2002): Sanctions Imposed, Sanctions Executed: Who Benefits from the Discrepancy? *Revue Hellénique de Droit International* 55, S. 311-345.
- Spinellis, C. D., Spinellis, D. D., Papakyriakou, A.* (1999): Greece. In: Kangaspunta K., et al. (Hrsg.): *Profiles of Criminal Justice System in Europe and North America 1990-1994*. Helsinki: HEUNI, S. 193-205.
- Spinellis, C. D., Themeli, O.* (1997): Suicide in Greek Prisons: 1977 to 1996. *Crisis* 18, S. 152-156.
- Spinellis, C. D., Tsitsoura, A.* (2006). The Emerging Juvenile Justice System in Greece. In Junger-Tas, J., Decker, S. H. (Hrsg.): *International Handbook of Juvenile Justice*. Dordrecht: Springer, S. 309-324.
- Spinellis, D. D.* (1983). Die Entwicklung des griechischen Strafrechts in den letzten dreißig Jahren. *ZStW* 95, S. 459-482.
- Spinellis, D. D.* (1998): Die Bekämpfung von Folter und unmenschlicher Behandlung in der griechischen Gesetzgebung, Rechtsprechung und Praxis. In: Albrecht, H.-J., u. a. (Hrsg.): *Internationale Perspektiven in Kriminologie und Strafrecht*. Festschrift für Günther Kaiser. Berlin: Duncker & Humblot, S. 1593-1615.
- Spinellis, D. D.* (2006): Erklärte und „apokryphe“ Ziele, Funktionen und Gründe der „vorläufigen Haft“ im griechischen Strafprozeßrecht. In: Hoyer, A., u. a. (Hrsg.): *Festschrift für Friedrich-Christian Schroeder*. Heidelberg: C. F. Müller, S. 861-875.
- Spinellis, D. D., Spinellis, C. D.* (1999): *Criminal Justice System in Greece*. Helsinki: HEUNI.
- Triandafyllidou, A.* (2002): Greece. In: European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia (EUMC). *Racism and Cultural Diversity in the Mass Media. An Overview of Research and Examples of Good Practice in the EU Member States, 1995-2000*. Ed. by J. ter Wal. Vienna: European Research Centre on Migration and Ethnic Relations (ERCOMER), 149-171.

- Tsitsoura, A. M.* (2002): Community Sanctions and Measures in Greece. In: Albrecht, H.-J., van Kalmthout, A. M. (Hrsg.): Community Sanctions and Measures in Europe and North America. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, S. 271-283.
- Tzannetaki, T.* (2006): Pathologie des geltenden Sanktionssystems des Strafgesetzbuches. Gedanken und Vorschläge für seine grundlegende Reform im Rahmen des Entwurfs eines neuen Strafgesetzbuches. *Poinika Chronika* 56, S. 590-594 (griechisch).
- Walter, M., Pitsela, A., Brand, T.* (2000). Unterschiede in der Beurteilung von Gewaltdelikten – junge Deutsche und Griechen im Vergleich. *MschKrim* 83, S. 375-386.
- Winschenbach, K.* (1997): Strafvollzug in Griechenland. *ZfStrVo* 46, S. 275-277.
- Zarafonitou, C.* (2002). Fear of Crime. A Criminological Approach and Inquiry based on an Empirical Study of the Phenomenon within the City of Athens. Athen, Komotini: A.N. Sakkoulas.
- Zarafonitou, C.* (2008): Fear of Crime and Victimization: The Greek Experience. In: Kury, H. (Hrsg.): Fear of Crime – Punitivity. New Developments in Theory and Research. Bochum: Universitätsverlag Brockmeyer, S. 159-172.

**Anhang:****Tabelle 1: Anzahl der gewährten Regelurlaube und Misserfolgsquote in den Jahren 1990 bis 2009 in Griechenland**

Jahr	Urlaube	Inhaftierte, die nicht in den Anstalten zurückgekommen sind	
		n	%
1990	736	8	1,1
1991	1.613	22	1,4
1992	2.199	42	2,0
1993	4.395	111	2,5
1994	6.145	110	1,8
1995	5.857	82	1,4
1996	5.091	79	1,5
1997	4.375	77	1,8
1998	4.357	70	1,6
1999	3.744	77	2,0
2000	4.440	65	1,5
2001	4.620	37	0,8
2002	2.844	92	3,2
2003	3.199	117	3,6
2004	2.964	122	4,1
2005	3.178	137	4,3
2006	4.090	124	3,0
2007	3.857	151	3,9
2008	5.049	73	1,4
2009	5.139	78	1,5

Quelle: Informationen aus dem griechischen Justizministerium und eigene Berechnungen.

**Tabelle 2: Belegkapazität und tatsächliche Belegung der Vollzugsanstalten Griechenlands am 16.1.2004 und 1.9.2009 im Vergleich**

Haftanstalten	Kapazität 2004	Inhaftierte 2004	Belegungsquote (%) 2004	Kapazität 2009	Inhaftierte 2009	Belegungsquote (%) 2009
<b>Besondere Haftanstalten</b>						
<b>a) Agrargefängnisse</b>						
<b>1. Agia</b>	146	168	115	146	105	71
<b>2. Kassandra</b>	300	188	63	300	156	52
<b>3. Tiryntha</b>	200	239	119	200	166	83
<b>b) Halboffene Anstalt</b>						
<b>4. KAYF<sup>1</sup></b>	38	45	118	38	41	108
<b>c) Jugendstrafanstalten</b>						
<b>5. Avlonas</b>	308	274	89	308	335	109
<b>6. Kassaveteia<sup>2</sup></b>	250	137	55	250	169	68
<b>7. Volos</b>	65	92	141	65	133	205
<b>Therapeutische Anstalten</b>						
<b>8. Korydallos, Psychiatrie</b>	160	235	147	160	282	176
<b>9. Korydallos, Krankenhaus</b>	60	106	177	60	82	137
<b>10. Theben, Drogenentziehungsanstalt</b>	300	50	17	300	47	16
<b>Justizvollzugsanstalten (Typ A')</b>						
<b>11. Thessaloniki</b>	370	612	165	370	602	163
<b>12. Ioannina</b>	80	257	321	80	227	284
<b>13. Komotini</b>	105	230	220	105	288	274
<b>14. Korydallos</b>	640	1969	308	800	2090	261
<b>15. Korydallos Frauen</b>	270	461	171	270	185	69
<b>16. Kos</b>	45	89	198	45	114	253
<b>17. Larissa</b>	363	692	191	450	715	160

Haftanstalten	Kapazität 2004	Inhaftierte 2004	Belegungsquote (%) 2004	Kapazität 2009	Inhaftierte 2009	Belegungsquote (%) 2009
18. Naflion	314	386	123	314	483	154
19. Neapolis	45	88	195	45	148	329
20. Amphissa	100	234	234	100	201	201
21. Tripolis	65	103	159	65	178	274
22. Chania	67	120	179	67	144	215
23. Chios	100	136	136	100	149	149
24. Korinthos	60	60	100	60	61	102
25. Malandrino (neu)	280	440	157	280	442	158
<b>Justizvollzugsanstalten (Typ B')</b>						
26. Alikarnassos	105	239	228	105	342	326
27. Kerkyra	160	181	113	160	172	107
28. Patras	343	725	211	780	725	93
29. Trikala	125	216	173	700	649	93
30. Chalkida	120	206	172	120	211	176
31. Theben, Frauengefängnis	-	-		700	348	50
32. Grevena	-	-		700	515	74
33. Domokos	-	-		700	575	82
<b>Insgesamt</b>	<b>5.584</b>	<b>8.738<sup>3</sup></b>	<b>157</b>	<b>9.103</b>	<b>11.080</b>	<b>122</b>

Quelle: Informationen aus dem griechischen Justizministerium und eigene Berechnungen.

- 1 Es handelt sich um eine halboffene Anstalt im Gebäudekomplex von *Korydallos*, die als Bäckerei arbeitet.
- 2 Im Agrargefängnis von *Kassaveteia* sind auch Erwachsene untergebracht. Die Anzahl der jungen Inhaftierten betrug 55 am 16.1.2004 und etwa 35 Personen am 1.9.2009.
- 3 Die Gesamtzahl der Gefangenen entspricht nicht der Summe der Vollzugspopulation der einzelnen Anstalten (8803 Personen), da im Krankenhaus Gefangene anderer Strafanstalten untergebracht sind, die aus Gesundheitsgründen dorthin verlegt worden sind.

**Tabelle 3: Die Strafgefangenen nach Art und Dauer der Freiheitsstrafen am 1.9.1998, 16.1.2004 und 1.9.2009 in Griechenland**

<b>Art der Freiheitsstrafe</b>	<b>1998 Abs.</b>	<b>1998 %</b>	<b>2004 Abs.</b>	<b>2004 %</b>	<b>2009 Abs.</b>	<b>2009 %</b>
Lebenslanges	391	8,6	566	9,4	835	11,4
Zeitiges Zuchthaus	(2.667)	(58,9)	(3.702)	(61,7)	(5157)	(70,5)
<b>a) 5 bis 10 Jahre</b>	1.296	28,6	1.651	27,5	2.489	34,0
<b>b) 10 bis 15 Jahre</b>	735	16,2	1.149	19,2	1.582	21,6
<b>c) ab 15 Jahre</b>	636	14,0	902	15,0	1.086	14,8
Gefängnisstrafe	(1.469)	(32,4)	(1.731)	(28,9)	(1.323)	(18,1)
<b>a) bis 6 Monate</b>	171	3,8	248	4,1	258	3,5
<b>b) 6 bis 12 Monate</b>	298	6,6	333	5,6	189	2,6
<b>c) 1 bis 2 Jahre</b>	284	6,3	292	4,9	186	2,5
<b>d) 3 bis 5 Jahre</b>	716	15,8	858	14,3	690	9,4
<b>Insgesamt</b>	4.527	100	5.999	100	7.315	100

Quelle: Informationen aus dem griechischen Justizministerium und eigene Berechnungen.



**Tabelle 4: Registrierte Straftaten (ohne Verkehrsdelikte) nach Deliktsart (Vergehen und Verbrechen, einschließlich Versuche) in den Jahren 1980 bis 2003 in Griechenland**

<b>Jahr</b>	<b>Straftaten insgesamt</b>	<b>Vergehen</b>	<b>Verbrechen</b>	<b>% Spalte 4 in Beziehung zu Spalte 2</b>
<b>1980</b>	181.215	180.172	1.043	0,6
<b>1981</b>	193.107	192.121	986	0,5
<b>1982</b>	207.137	205.746	1.391	0,7
<b>1983</b>	237.421	236.115	1.306	0,6
<b>1984</b>	223.726	222.221	1.505	0,7
<b>1985</b>	186.818	184.258	2.560	1,4
<b>1986</b>	198.210	195.324	2.886	1,5
<b>1987</b>	209.828	206.496	3.332	1,6
<b>1988</b>	225.525	221.070	4.455	2,0
<b>1989</b>	215.909	211.285	4.624	2,1
<b>1990</b>	226.862	222.170	4.692	2,1
<b>1991</b>	245.472	238.921	6.551	2,7
<b>1992</b>	261.545	255.035	6.510	2,5
<b>1993</b>	261.474	255.126	6.348	2,4
<b>1994</b>	208.423	202.612	5.811	2,8
<b>1995</b>	219.034	210.790	8.244	3,8
<b>1996</b>	240.843	234.312	6.531	2,7
<b>1997</b>	258.692	253.225	5.467	2,1
<b>1998</b>	255.799	250.459	5.340	2,1
<b>1999</b>	248.612	243.618	4.994	2,0
<b>2000</b>	220.506	216.062	4.444	2,0
<b>2001</b>	240.123	235.256	4.867	2,0
<b>2002</b>	245.816	241.117	4.699	1,9
<b>2003</b>	245.543	240.412	5.131	2,1

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, Tabelle 1 und eigene Berechnungen

**Tabelle 5: Registrierte Verbrechen (einschließlich Versuche) insgesamt und nach ausgewählten Deliktgruppen in Griechenland in den Jahren 1990 bis 2003**

Jahr	Verbrechen insgesamt	Straftaten gegen das Eigentum		Drogendelikte		Sexualdelikte		Straftaten gegen das Leben	
		Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
<b>1980</b>	<b>1.043</b>	<b>185</b>	<b>17,7</b>	<b>363</b>	<b>34,8</b>	<b>307</b>	<b>29,4</b>	<b>124</b>	<b>11,9</b>
1981	986	175	17,7	341	34,6	273	27,7	143	14,5
1982	1.391	425	30,6	474	34,1	242	17,4	177	12,7
1983	1.306	321	24,6	482	37,0	258	19,8	182	13,9
1984	1.505	618	41,1	442	29,4	197	13,1	194	12,9
1985	2.560	1.677	65,5	491	19,2	162	6,3	154	6,0
1986	2.886	1.573	54,5	816	28,3	198	6,9	165	5,7
1987	3.332	1.674	50,2	1.056	31,7	242	7,3	164	4,9
1988	4.455	2.631	59,1	1.194	26,8	281	6,3	183	4,1
1989	4.624	2.694	58,3	1.329	28,7	223	4,8	188	4,1
<b>1990</b>	<b>4.692</b>	<b>2.726</b>	<b>58,1</b>	<b>1.358</b>	<b>28,9</b>	<b>220</b>	<b>4,7</b>	<b>206</b>	<b>4,4</b>
1991	6.551	4.416	67,4	1.426	21,8	267	4,0	240	3,7
1992	6.510	4.318	66,3	1.466	22,5	289	4,4	262	4,0
1993	6.348	4.397	69,3	1.189	18,7	295	4,6	260	4,1
1994	5.811	3.796	65,3	1.238	21,3	284	4,5	267	4,6
1995	8.244	5.512	66,9	1.852	22,5	252	3,1	288	3,5
1996	6.531	3.874	59,3	1.689	25,9	200	3,1	322	4,9
1997	5.467	2.857	52,3	1.439	26,3	242	4,4	354	6,5
1998	5.340	2.777	52,0	1.458	27,3	236	4,4	347	6,5
1999	4.994	2.539	50,8	1.430	28,6	276	5,5	307	6,1
<b>2000</b>	<b>4.444</b>	<b>2.066</b>	<b>46,5</b>	<b>1.434</b>	<b>32,3</b>	<b>260</b>	<b>5,8</b>	<b>285</b>	<b>6,4</b>
2001	4.867	2.588	53,2	1.399	28,7	267	5,5	281	5,8
2002	4.699	2.379	50,6	1.501	32,0	263	5,6	233	5,0
2003	5.131	2.747	53,5	1.466	28,6	309	6,0	248	4,8

Quelle: Polizeiliches Jahrbuch der griechischen Polizei, Kriminalstatistik, Tabelle 1 und eigene Berechnungen.

**Tabelle 6: Registrierte Straftaten (Verbrechen und Vergehen, einschließlich Versuche, ohne Verkehrsdelikte) und Gewaltkriminalität (vorsätzliche Tötungen und Körperverletzungen, Vergewaltigung und Raub) in Griechenland in den Jahren 1990 bis 2000**

<b>Jahr</b>	<b>Straftaten insgesamt</b>	<b>Gewalttaten (Abs.)</b>	<b>Gewalttaten (%)</b>	<b>Vorsätzliche Tötung</b>	<b>Körperverletzungen</b>	<b>Vergewaltigung</b>	<b>Raub</b>
<b>1990</b>	226.862	8.107	3,4	204	6.610	191	1.102
<b>1991</b>	245.472	8.079	3,3	231	6.398	243	1.207
<b>1992</b>	261.545	8.873	3,4	261	6.817	276	1.519
<b>1993</b>	261.474	9.051	3,5	254	7.022	270	1.505
<b>1994</b>	208.423	9.345	4,5	264	7.566	258	1.257
<b>1995</b>	219.034	8.978	4,1	285	6.859	234	1.600
<b>1996</b>	240.843	8.467	3,5	318	6.479	183	1.487
<b>1997</b>	258.692	9.116	3,5	350	6.582	217	1.967
<b>1998</b>	255.799	9.756	3,8	344	6.945	213	2.254
<b>1999</b>	248.612	9.592	3,9	304	7.001	239	2.048
<b>2000</b>	220.542	9.387	4,3	282	7.163	235	1.707

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, Tabelle 1 und eigene Berechnungen.

**Tabelle 7: Tatverdächtige insgesamt (ohne Verkehrsdelikte) nach dem Geschlecht in Griechenland in den Jahren 1980 bis 2003**

<b>Jahr</b>	<b>Männer</b>	<b>Frauen</b>	<b>Anteil (%) Sp. 3 bez. Sp. 5</b>	<b>Gesamt</b>
<b>1980</b>	175.881	18.250	9,4	194.131
<b>1981</b>	195.128	21.114	9,8	216.242
<b>1982</b>	191.357	19.778	9,4	211.135
<b>1983</b>	221.199	20.152	8,3	241.351
<b>1984</b>	203.196	18.878	8,5	222.074
<b>1985</b>	157.806	16.147	9,3	173.953
<b>1986</b>	164.380	17.834	9,8	182.214
<b>1987</b>	167.825	23.324	12,2	191.149
<b>1988</b>	178.480	25.776	12,6	204.256
<b>1989</b>	170.468	23.757	12,2	194.225
<b>1990</b>	180.114	25.459	12,4	205.573
<b>1991</b>	189.010	28.955	13,3	217.965
<b>1992</b>	204.962	33.938	14,2	238.900
<b>1993</b>	200.416	33.757	14,4	234.173
<b>1994</b>	152.825	25.302	14,2	178.127
<b>1995</b>	144.306	24.211	14,4	168.517
<b>1996</b>	157.638	29.554	15,8	187.192
<b>1997</b>	162.904	34.387	17,4	197.291
<b>1998</b>	159.881	35.599	18,2	195.390
<b>1999</b>	164.724	38.190	18,8	202.914
<b>2000</b>	147.920	31.879	17,7	179.799
<b>2001</b>	162.337	36.160	18,2	198.497
<b>2002</b>	166.372	35.934	17,8	202.306
<b>2003</b>	161.156	35.065	17,9	196.221

Quelle: Rechtspflegestatistik, Tabelle B:1 der Deliktsstatistik; Statistisches Jahrbuch der griechischen Polizei, Tabelle 25 und eigene Berechnungen.

**Tabelle 8: Tatverdächtige (*ohne Verkehrsdelikte*) nach den Altersgruppen in Griechenland in den Jahren 1990 bis 2003**

Jahr	Kinder		Jugendliche		Heranwachsende		Erwachsene		Gesamt
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	
<b>1990</b>	<b>184</b>	<b>0,1</b>	<b>2425</b>	<b>1,2</b>	<b>9.005</b>	<b>4,4</b>	<b>192.668</b>	<b>94,3</b>	<b>204.282</b>
1991	209	0,1	2949	1,4	9246	4,3	203.962	94,2	216.366
1992	237	0,1	3238	1,4	9522	4,0	224.436	94,5	237.433
1993	219	0,1	3201	1,4	9447	4,1	219.660	94,4	232.527
1994	309	0,2	3146	1,8	7944	4,5	165.416	93,5	176.815
1995	306	0,2	2742	1,6	7245	4,3	156.633	93,9	166.926
1996	345	0,2	2682	1,4	7647	4,1	174.699	94,2	185.373
1997	614	0,3	3401	1,7	8733	4,5	182.826	93,5	195.574
1998	470	0,2	3407	1,8	9682	5,0	180.257	93,0	193.816
1999	452	0,2	3484	1,7	10223	5,1	187.375	93,0	201.534
<b>2000</b>	<b>464</b>	<b>0,3</b>	<b>2766</b>	<b>1,6</b>	<b>9020</b>	<b>5,0</b>	<b>166.184</b>	<b>93,1</b>	<b>178.434</b>
2001	450	0,2	2.503	1,3	9392	4,8	184.284	93,7	196.629
2002	420	0,2	2327	1,2	8890	4,4	188.301	94,2	199.938
2003	239	0,1	2173	1,1	8487	4,4	182.596	94,4	193.495

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Griechischen Polizei, Tabelle 31 und eigene Berechnungen.

\* Gesamtheit der Tatverdächtigen, über die Altersangaben bekannt sind.

**Tabelle 9: Tatverdächtige (ohne Verkehrsdelikte) nach dem Inländer/Ausländerstatus in Griechenland in den Jahren 1990 bis 2003**

<b>Jahr</b>	<b>Gesamt</b>	<b>Inländer</b>	<b>Ausländer</b>	<b>Anteil (%) Sp. 4 bez. Sp. 2</b>
<b>1990</b>	205.573	202.204	3.369	1,6
<b>1991</b>	217.965	213.773	4.192	1,9
<b>1992</b>	238.900.	233.839	5.061	2,1
<b>1993</b>	234.173	228.549	5.624	2,4
<b>1994</b>	178.127	171.475	6.652	3,7
<b>1995</b>	168.517	159.631	8.886	5,3
<b>1996</b>	187.192	177.274	9.918	5,3
<b>1997</b>	197.291	184.051	13.240	6,7
<b>1998</b>	195.390	180.247	15.143	7,8
<b>1999</b>	202.914	184.722	18.192	9,0
<b>2000</b>	179.799	160.743	19.056	10,6
<b>2001</b>	198.497	178.247	20.250	10,2
<b>2002</b>	202.306	179.623	22.683	11,2
<b>2003</b>	196.221	173.258	22.963	11,7

Quelle: Polizeiliche Kriminalstatistik, Tabelle 25 und eigene Berechnungen.

**Tabelle 10: Anteil der Verurteilten an den Tatverdächtigen  
(ohne Verkehrsdelikte) in den Jahren 1980 bis 2003 in  
Griechenland**

<b>Jahr</b>	<b>Tatverdächtige</b>	<b>Verurteilte</b>	<b>Anteil (%) der Sp. 3 bez. Sp. 2</b>
1980	194.131	92.317	47,6
1981	216.242	102.563	47,4
1982	211.135	107.200	50,8
1983	241.351	88.486	36,7
1984	222.074	82.761	37,3
1985	173.953	77.233	44,4
1986	182.214	91.339	50,1
1987	191.149	104.312	54,6
1988	204.256	99.611	48,8
1989	194.225	81.406	42,0
1990	205.573	81.769	39,8
1991	217.965	82.212	37,7
1992	238.900	76.943	32,2
1993	234.173	69.378	29,6
1994	178.127	63.478	35,6
1995	168.517	68.834	40,8
1996	187.192	63.185	33,8
1997	197.291	-	-
1998	195.390	46.098	23,6
1999	202.914	43.944	21,7
2000	179.799	39.017	21,7
2001	198.497	38.169	19,2
2002	202.306	39.270	19,4
2003	196.221	42.718	21,8

Quelle: Statistisches Jahrbuch der Griechischen Polizei, Tabelle 25; Rechtspflegestatistik, Tabellen B:1 der Deliktsstatistik, B:4 und B:4a der Gerichtsstatistik und eigene Berechnungen.

\* Bei den Verurteilten sind auch die Minderjährigen enthalten, gegen die Erziehungs- oder Heilmaßnahmen angeordnet wurden.

**Tabelle 11: Entwicklung der Verurteilten (ohne Verkehrsdelikte) nach dem Geschlecht in Griechenland in den Jahren 1980 bis 2003**

<b>Jahr</b>	<b>Männer</b>	<b>Frauen</b>	<b>Anteil (%) Sp. 3 bez. Sp. 5</b>	<b>Gesamt</b>
<b>1980</b>	83.620	8.697	9,4	92.317
<b>1981</b>	92.118	10.445	10,2	102.563
<b>1982</b>	97.216	9.984	9,3	107.200
<b>1983</b>	80.146	8.340	9,4	88.486
<b>1984</b>	74.536	8.225	9,9	82.761
<b>1985</b>	69.415	7.818	10,1	77.233
<b>1986</b>	81.739	9.600	10,5	91.339
<b>1987</b>	93.018	11.294	10,8	104.312
<b>1988</b>	87.772	11.839	11,9	99.611
<b>1989</b>	71.356	10.050	12,3	81.406
<b>1990</b>	70.997	10.772	13,2	81.769
<b>1991</b>	71.085	11.127	13,5	82.212
<b>1992</b>	65.720	11.223	14,6	76.943
<b>1993</b>	59.034	10.344	14,9	69.378
<b>1994</b>	53.568	9.910	15,6	63.478
<b>1995</b>	58.595	10.239	14,9	68.834
<b>1996</b>	52.951	10.234	16,2	63.185
<b>1997</b>	-	-	-	-
<b>1998</b>	36.662	7.436	16,1	46.098
<b>1999</b>	36.701	7.243	16,5	43.944
<b>2000</b>	32.805	6.212	15,9	39.017
<b>2001</b>	32.238	5.931	15,5	38.169
<b>2002</b>	32.808	6.462	16,5	39.270
<b>2003</b>	35.849	6.869	16,1	42.718

Quelle: Rechtspflegestatistik, Tabellen B:4 und B:4a und eigene Berechnungen.



**Tabelle 12: Entwicklung der Strafzumessungs- und Sanktionspraxis der Gerichte in Griechenland in den Jahren 1980 bis 2003**

<b>Strafart</b>	<b>1980 n</b>	<b>1985 n</b>	<b>1990 n</b>	<b>1995 n</b>	<b>2000 n</b>	<b>2003 n</b>
<b>Geldstrafe</b>	11.732	12.103	10.464	3.275	2.944	6.515
<b>Gefängnis bis 1 M.</b>	87.844	68.211	67.918	55.747	29.932	32.233
<b>Gefängnis, 1-3 M.</b>	10.869	11.023	12.344	10.018	8.020	11.575
<b>Gefängnis, 3-6 M.</b>	4.320	5.288	6.651	7.643	7.219	9.935
<b>Gefängnis, 6-12 Monate</b>	2.266	2.410	3.778	4.570	4.057	5.739
<b>Gefängnis 1-5 Jahre</b>	918	1.702	2.548	4.175	2.597	3.625
<b>Zeitiges Zuchthaus</b>	64	145	136	438	277	336
<b>Lebenslanges Zuchthaus</b>	4	6	17	37	15	12
<b>Einweisung in die Psychiatrie</b>	13	10	9	8	26	16
<b>Jugendstrafe</b>	13	78	32	137	85	52
<b>Erziehungs- bzw. Heilmaßnahmen</b>	4.716	7.026	5.287	5.912	3.536	3.119
<b>Insgesamt<sup>1</sup></b>	122.759	108.003 <sup>2</sup>	109.184	91.960	58.708	73.157

Quelle: Rechtspflegestatistik, Tabelle B:19 der Gerichtsstatistik und eigene Berechnungen.

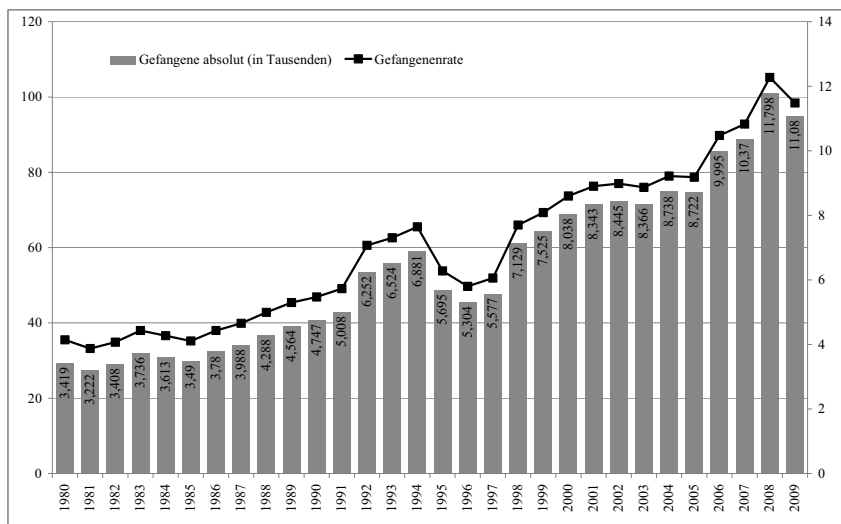
- 1 Gesamtheit der Verurteilten, über die Angaben zu Strafart und Höhe der Strafe vorhanden sind.
- 2 Hier ist auch eine Person enthalten, gegen die die Todesstrafe verhängt worden ist. Die Todesstrafe ist in Griechenland durch das Gesetz Nr. 2172/1993 abgeschafft worden.

**Tabelle 13: U-Häftlinge (insgesamt) nach der Haftzeit in Griechenland während des Jahres**

<b>Haftzeit</b>	<b>1998 Abs.</b>	<b>1998 %</b>	<b>1999 Abs.</b>	<b>1999 %</b>	<b>2000 Abs.</b>	<b>2000 %</b>	<b>2001 Abs.</b>	<b>2001 %</b>	<b>2001 Abs.</b>	<b>2005 %</b>
<b>Bis 1 Monat</b>	300	7,9	288	8,2	176	7,4	309	8,2	389	8,1
<b>1-3 Monate</b>	743	19,6	614	17,5	462	9,4	783	20,8	915	9,1
<b>3-6 Monate</b>	989	26,2	803	22,9	537	22,6	850	22,6	1.144	23,9
<b>6-12 Monate</b>	1389	36,7	1.297	37,1	787	33,1	1.150	0,6	1.861	38,9
<b>12-18 Monate</b>	361	9,5	497	14,2	414	17,4	667	17,7	478	10,0
<b>Insgesamt</b>	3.782	100	3.499	100	2.376	100	3.759	100	4.787	100

Quelle: Rechtspflegestatistik, Tabelle C:10 der Strafvollzugsstatistik und eigene Berechnungen.

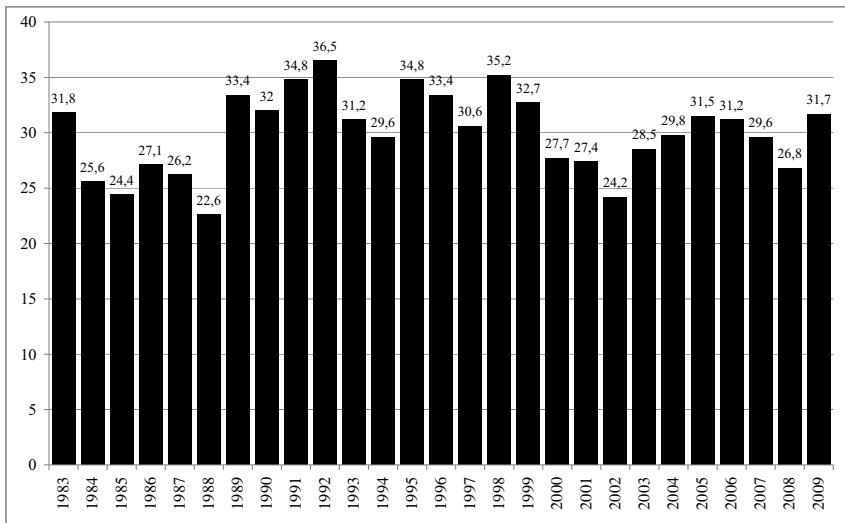
**Abbildung 1: Gefangenenzahlen absolut und Gefangeneneraten pro 100.000 der Bevölkerung zwischen 1990 und 2009**



Anm.: Stichtag 1980-1982 jeweils am 1.1., ab 1983 jeweils am 1.9. für die Berechnung der Gefangenenerate wurde die Wohnbevölkerung für das Jahr 1980 vom 31.6. und für die Jahre 1981-2009 vom 1.1. herangezogen.

Quelle: Informationen aus dem griechischen Justizministerium und eigene Berechnungen. Ferner Council of Europe. Penological Information Bulletin, No. 2, 1983, 17, 25; No. 4, 1984, 34; No 5, 1985, 23; No. 6, 1985, 25; No. 8, 1986, 22; No. 15 (1990), 11 ff.; No. 16 (1992), 28 f.; No. 17, 23; No. 18, 18 ff.; No 21, 1998, 64.

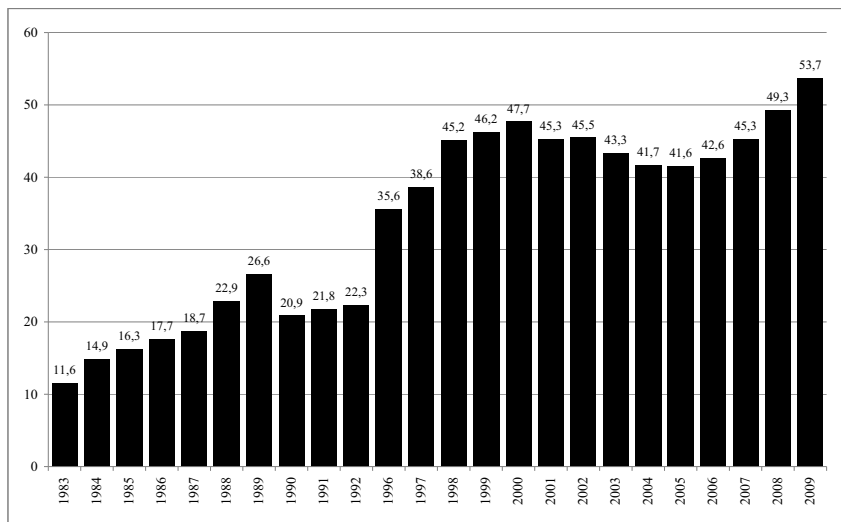
**Abbildung 2: Anteil der Untersuchungsgefangenen  
1983 bis 2009 in %**



Anm.: Stichtag jeweils am 1.9. außer 1983, 1986-1988, 1990 und 2006 (Stichtag jeweils 1.2.) und 2007 (Stichtag 1.1.). Die Anteile der Untersuchungsgefangenen für die Jahre 1993, 1995 und 1996 beziehen sich auf die Gesamtzahl der neueingewiesenen Gefangenen des jeweiligen Jahres.

Quelle: Informationen aus dem griechischen Justizministerium und eigene Berechnungen. Ferner Council of Europe. Penological Information Bulletin, No. 2 (1983), 17. No. 4 (1984), 34; No. 6 (1985), 24. No. 7 (1986), 27; No. 10 (1987), 28; No. 11 (1988), 20; No. 12 (1988), 22; Nos. 13 & 14 (1989), 16; No. 15 (1990), 8; No. 16 (1992), 28; No. 17 (1992), 23; No. 18 (1993), 22; Nos. 19 & 20 (1993-1994), 81; No. 22 (2000) 27, 63; No. 23 & 24 (2002), 74, 108.

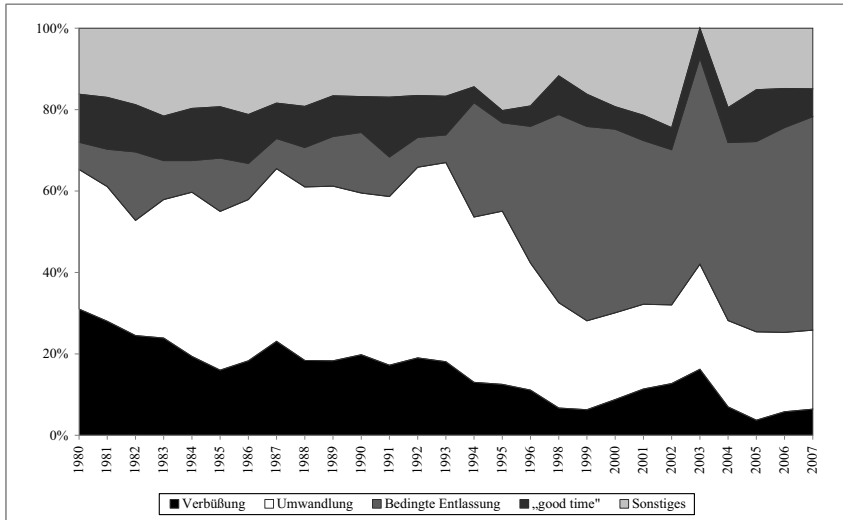
**Abbildung 3: Anteil der ausländischen Gefangenen  
1983 bis 2009 in %**



Anm.: Stichtag jeweils am 1.9. außer 1983 (Stichtag 1.2.), 1987, 1990 und 2006 (Stichtag jeweils 16.1.) und 2007 (Stichtag 1.1.).

Quelle: Informationen aus dem griechischen Justizministerium und eigene Berechnungen. In der Strafvollzugsstatistik (Teil der Rechtspflegestatistik) finden sich Angaben zum Ausländerstatus erst ab 1996. Ferner Council of Europe. Penological Information Bulletin, No. 10 (1987), 28; No. 12 (1988), 22; No. 13 & 14 (1989); No. 15 (1990), 16.; No. 16 (1992), 28; No. 17 (1992) 23, No. 18 (1993), 20; No. 21 (1998), 67; No. 22 (2000), 25, 63; No. 23 & 24 (2002), 72.

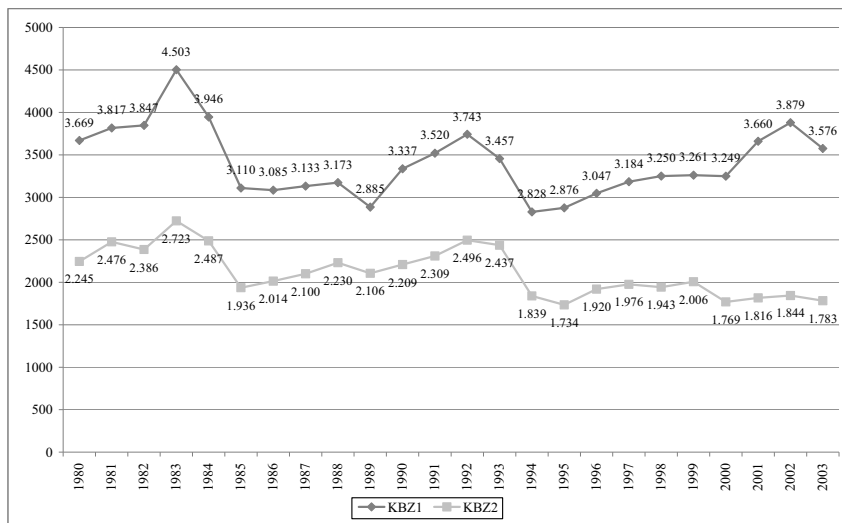
**Abbildung 4: Strafgefangene und Entlassene sowie Grund der Entlassung aus dem Vollzug in den Jahren 1980 bis 2007**



Anm.: Stichtag jeweils am 1.9. außer 1983 (Stichtag 1.2.), 1987, 1990 und 2006 (Stichtag jeweils 16.1.) und 2007 (Stichtag 1.1.).

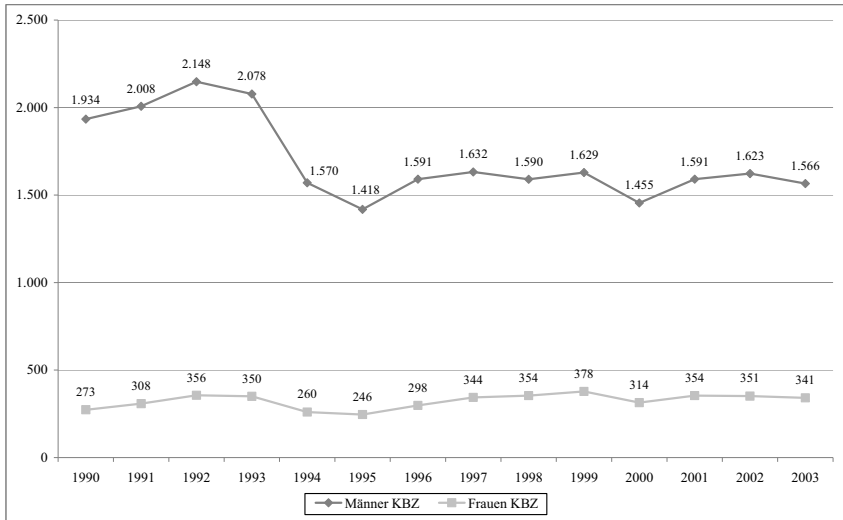
Quelle: Informationen aus dem griechischen Justizministerium und eigene Berechnungen. In der Strafvollzugsstatistik (Teil der Rechtspflegestatistik) finden sich Angaben zum Ausländerstatus erst ab 1996. Ferner Council of Europe. Penological Information Bulletin, No. 10 (1987), 28; No. 12 (1988), 22; Nos. 13 & 14 (1989); No. 15 (1990), 16.; No. 16 (1992), 28; No. 17 (1992) 23, No. 18 (1993), 20; No. 21 (1998), 67; No. 22 (2000), 25, 63; No. 23 & 24 (2002), 72.

**Abbildung 5: Anzahl der registrierten Tatverdächtigen (insgesamt und ohne Verkehrsdelikte) pro 100.000 der über 7jährigen Bevölkerung (KBZ1 und KBZ2) zwischen 1990 und 2003**



Quelle: : Justizstatistik und eigene Berechnungen.

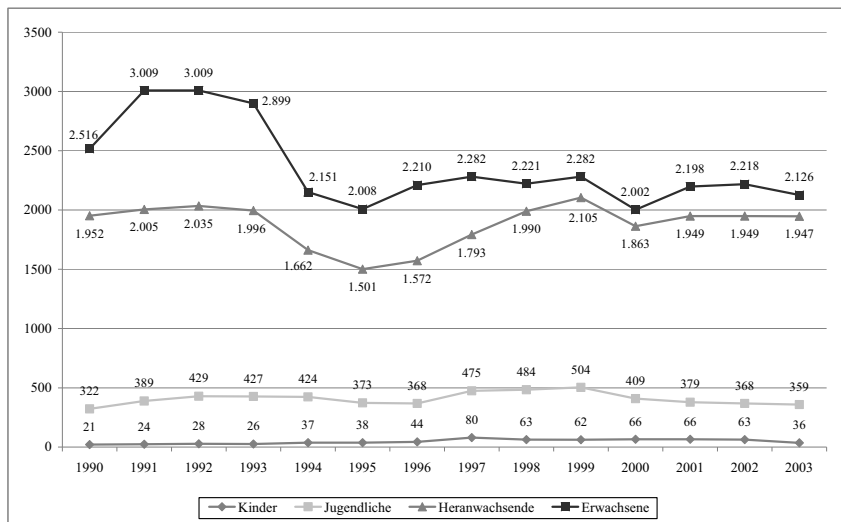
**Abbildung 6: Tatverdächtigenbelastungsziffer (ohne Verkehrsdelikte) nach dem Geschlecht (pro 100.000 Einwohner der über 7jährigen Bevölkerung) zwischen 1990 und 2003**



Quelle: Rechtspflegestatistik, Tabelle B:1 der Deliktsstatistik; Statistisches Jahrbuch der griechischen Polizei, Tabelle 25 und eigene Berechnungen.

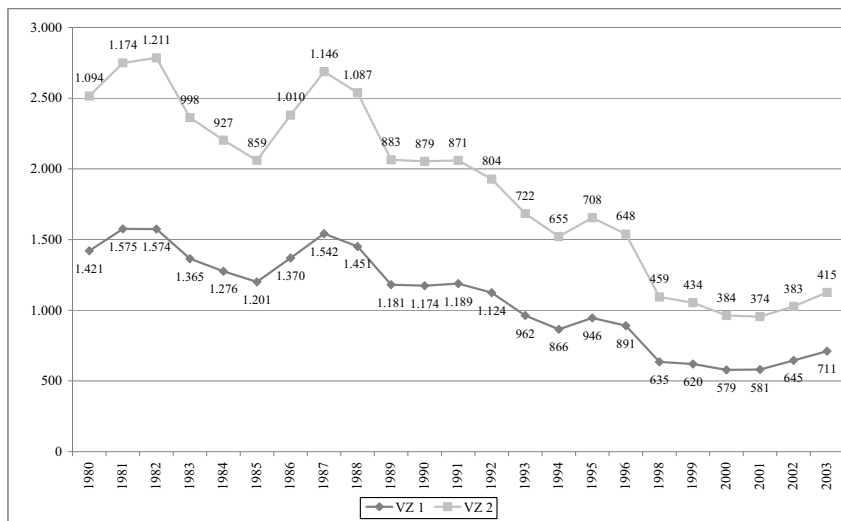


**Abbildung 7: Tatverdächtige (ohne Verkehrsdelikte) nach den Altersgruppen (pro 100.000 der Wohnbevölkerung entsprechenden Altersgruppe) zwischen 1990 und 2003**



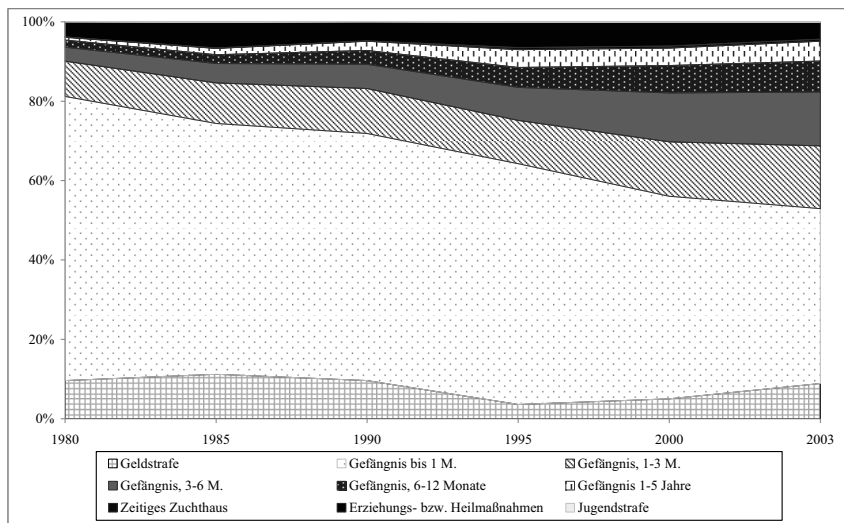
Quelle: Statistisches Jahrbuch der Griechischen Polizei, Tabelle 31 und eigene Berechnungen.

**Abbildung 8: Anzahl der rechtskräftig Verurteilten (insgesamt und ohne Verkehrsdelikte) pro 100.000 der über 7jährigen Wohnbevölkerung (VZ1 und VZ2) zwischen 1980 und 2003**



Quelle: Justizstatistik und eigene Berechnungen. Die über 7jährige Bevölkerung wurde bis zum Jahr 1996 mit dem Bevölkerungsstand am 30.6, ab 1998 am 1.1. des jeweiligen Jahres berechnet.

**Abbildung 9: Entwicklung der Strafzumessungs- und Sanktionspraxis der Gerichte in Griechenland in den Jahren 1980 bis 2003 (in % der verhängten Strafen bzw. Sanktionen des jeweiligen Jahres)**



Anm.: Bezugsgröße ist die Gesamtheit der Verurteilten, über die Angaben zu Strafart und Höhe der Strafe vorhanden sind.

Quelle: Rechtspflegestatistik, Tabelle B:19 der Gerichtsstatistik und eigene Berechnungen.

## Italien

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

### Zusammenfassung

Die Gefangenenraten in Italien sind in zwischen 1980 und 2004<sup>1</sup> dramatisch angestiegen (+72,5%). Der vorliegende Beitrag geht zunächst der Frage nach, ob dieser Anstieg auf einem Anstieg der registrierten Kriminalität beruht, oder auf damit zusammenhängenden sozio-ökonomischen Strukturen. Die klare und eindeutige Antwort ist, dass die zunehmenden Gefangenenraten in Italien nichts mit der Zahl registrierter Straftäter zu tun hatte, die vielmehr relativ stabil geblieben ist, obwohl es verschiedene Auf- und Abwärtstrends im Beobachtungszeitraum gab. Der Anstieg wird jedoch nachvollziehbar bei Betrachtung der veränderten Zusammensetzung registrierter und verurteilter Straftäter: So hat der Anteil von Ausländern erheblich zugenommen (etwa jeder vierte Tatverdächtige ist heutzutage ausländischer Herkunft). Ausländer weisen ein größeres Risiko auf, in Untersuchungshaft genommen und später zu unbedingten Freiheitsstrafen verurteilt zu werden. Teilweise ist dieses Ergebnis auf das normative Programm zurückzuführen (kein fester Wohnsitz, keine sozialen Bindungen, was die erhöhte U-Haft rate erklären kann), teilweise könnten aber auch Vorurteile der Gesellschaft allgemein und der Strafjustiz im Besonderen mit verantwortlich sein.

Eine weitere Erklärung liegt in den Änderungen des Strafrechts, die zu einer Verschärfung der Sanktionspraxis und der Verhängung längerer Freiheitsstrafen beigetragen haben. Seit 1980 wurde das Strafrecht mehrfach geändert. Insbesondere wurden die Strafen für Gewaltdelikte, schwere Eigentumsdelikte und insbe-

---

1 Anm. der Hrsg.: Die Daten und Befunde in diesem Bericht beziehen sich im Wesentlichen auf den Untersuchungszeitraum 1980-2004, Abschnitt 10 enthält jedoch Hinweise auf neuere Entwicklungen. Aktuelle Entwicklungen der italienischen Kriminalpolitik werden auch im zusammenfassenden Kapitel gewürdigt.

sondere Delikte des organisierten Verbrechens, ferner für Sexualdelikte und Drogenhandel erheblich verschärft. Vor allem die Gesetze zur Bekämpfung des Drogenhandels von 1990 und 2005 sowie zur Verschärfung von Strafen bei Rückfalltätern (2005) haben zu einem Anstieg der Untersuchungshaftstrafen und der Dauer verhängter Strafen und damit der Gefangenenraten insgesamt beigetragen. Allerdings ist auf die Schwierigkeit zu verweisen, die Strafrechtsänderungen als eindeutige Ursache des Anstiegs der Gefangenenrate anzusehen. Denn einige Strafrechtsreformen gingen auch in die andere Richtung. So wurden Bagatelldelikte entkriminalisiert und der Anwendungsbereich von alternativen Sanktionen ausgeweitet. Auch wurden spezifische ambulante Ersatzsanktionen für kurze Freiheitsstrafen eingeführt.

Eine dritte Erklärung des Anstiegs der Gefangenenraten kann in den Veränderungen prozessualer Vorschriften gesehen werden, die eine längere Untersuchungshaftdauer und u. U. auch häufigere Untersuchungshaftanordnungen bewirkten (vgl. die Reformgesetze von 1988 und 1999). Andererseits führte die Strafprozessreform von 1988 auch Alternativen (z. B. den Hausarrest zur U-Haftvermeidung) ein und führte zu Strafmilderungen in bestimmten Bereichen.

Eine vierte Erklärung liegt in der erhöhten Wahrscheinlichkeit der Aburteilung polizeilich registrierter Tatverdächtiger. Im Zeitraum 1991-2000 ging die Zahl wegen Diebstahlsdelikten Registrierter zurück, jedoch stieg der Anteil der diesbezüglich zu Freiheitsstrafen Verurteilten an. Dies liegt vermutlich am hohen Ausländeranteil bei diesen Delikten.

Eine fünfte Erklärungsmöglichkeit bezieht sich auf den Gebrauch von Amnestien. In Italien waren in den 1980er Jahren weitreichende Amnestien üblich, die (wenngleich nur vorübergehend) immer wieder Entlastung im Hinblick auf Probleme der Überbelegung brachten. Der Rückgang der Gefangenenraten im Zeitraum 1980-1990 ist wesentlich auf solche Amnestien zurückzuführen. 1990 wurden mehr als 9.000 Gefangene amnestiert, was zur niedrigsten Gefangenenrate im Beobachtungszeitraum der letzten 30 Jahre führte. Zuletzt wurde 2006 eine Amnestie erlassen, um die drückende Überbelegung zu beseitigen.

Nicht zuletzt haben die Massenmedien zu einem straforientierten Klima in der Bevölkerung und bei Justizangehörigen beigetragen, das auch die Sanktionspraxis und damit die Gefangenenrate beeinflusste. Verschiedene Studien zeigen, dass Italiener eine besonders ausgeprägte Verbrechensfurcht und Angst vor Einwanderern (die als potenzielle Straftäter gesehen werden) aufweisen. Die massenmediale Berichterstattung mit einer Dramatisierung spektakulärer Verbrechen (Tötungs-, Gewalt- und Sexualdelikte) mag ebenfalls einen Beitrag geleistet haben. Erkennbar wird dies an den härteren und längeren Strafen insbesondere gegenüber Immigranten im Laufe der letzten 10 Jahre.

Insgesamt wird deutlich, dass die Veränderungen der Gefangenenraten in Italien nicht monokausal erklärt werden können, sondern dass ein Bündel von Ursachen, die – im Zeitablauf in unterschiedlichen Konstellationen – zusam-

menwirken, verantwortlich ist. Es ist nicht immer leicht, z. T. gegenläufige Wirkungsfaktoren zu isolieren. Deshalb sind vereinfachende Erklärungsmuster abzulehnen und vielmehr differenzierte Modelle zu entwickeln, deren Plausibilitätsgehalt anderen Erklärungsmodellen überlegen ist, ohne damit den konkreten Beitrag eines Faktors immer genau abschätzen zu können.

Die aktuelle italienische Kriminalpolitik sieht eine Lösung des Problems der Überbelegung vor allem im Bau neuer Anstalten, was angesichts der maroden alten Gefängnisse in jedem Fall notwendig erscheint. Zwei aktuelle Reformgesetze mit Strafschärfungen für Trunkenheit im Straßenverkehr und einem neuen Straftatbestand des illegalen Aufenthalts im Ausländerrecht aus dem Jahr 2008 dürften die Krise des Gefängniswesens weiter verschärfen. Jedoch liegen auch mehrere Gesetzesentwürfe vor, die auf eine Absenkung von Strafraumen und den Ausbau von Alternativen zur Freiheitsstrafe abzielen (vgl. unten 10.2). Ob und inwieweit diesen Vorschlägen langfristig Erfolg beschieden sein wird, ist noch nicht absehbar.

## 1. Preliminary note<sup>2</sup>

The aim of this paper is to present the trend in imprisonment rates in Italy over the last twenty-five years and to understand the causal factors that might have determined it. It is organised as follows:

*Section 2* presents the development of imprisonment rates in Italy during the period 1980-2004. It concludes that imprisonment rates in Italy have increased dramatically over the past two decades.

*Section 3* briefly presents the factors that in theory might be relevant to explain this increase. They are: a) changes in the socio-economic structure and in the rates and characteristics of reported persons, i.e. persons about whom criminal complaints are made and who potentially could be drawn into the criminal justice system; b) changes in the criminal law framework; and c) changes in the sentencing practices.

*Section 4* analyses changes in socio-economic factors (4.1), in the rates of reported persons (4.2) and in the characteristics of reported persons (4.3), and links them to the rise in imprisonment rates. The findings of *sections 4.1* and *4.2* suggest two main explanatory hypotheses for the rise in imprisonment rates: 1) as the rate of reported persons is stable, the increase in imprisonment rates is due to an increase in the probability of a reported person being incarcerated (either remanded in custody or sentenced to imprisonment); *and/or* 2) as the rate of reported persons is stable, the increase in imprisonment rates is due to an increase in the average length of remands in custody and/or prison sentences. In order to test these hypotheses, the following factors require in-depth analysis: changes in the characteristics of reported persons, which resulted within the criminal justice system in the overrepresentation of categories of people more likely than others to be convicted and/or receive a longer prison sentence; changes in the criminal law framework, both procedural and substantive; and changes in sentencing practices.

*Section 5* analyses both substantive and procedural changes in the criminal law framework, and relates them to the rise in imprisonment rates.

---

2 This paper is the result of the joint efforts of *Andrea Di Nicola*, *Elena Mattevi* and *Barbara Vettori*. The various sections of this paper, written under the direction of *Lorenzo Picotti*, who revised the final draft, can be attributed to their authors as follows: *Andrea Di Nicola*, *sections 2, 3 and 9*; *Elena Mattevi*, *sections 5 and 10*; *Barbara Vettori*, this foreword, *sections 4, 6, 7 and 8*.

Editor's note: The statistics and findings in the report mainly relate to the period under review (1980-2004). Current trends and developments, however, are also included in the concluding chapter of this book.

*Section 6* analyses changes in sentencing practices and relates them to the rise in imprisonment rates.

*Sections 7* and *8* outline the role played by mass media (*section 7*) and the attitudes of Italians (*section 8*) towards crime and punishment, penal law reforms and sentencing practice, and in turn their impact on imprisonment rates.

*Section 9* sums up the findings of the previous sections and lists the factors likely to explain the development of prison population since 1980.

*Section 10* concludes with some thoughts on current reform tendencies and their potential to reduce the prison population and prison overcrowding.

## **2. Introduction: the development of the prison population since 1980**

This section presents the development of the prison population in Italy during the period 1980-2004. This is achieved by looking at the number of people in prison (either remanded in custody or sentenced to imprisonment) at the end of the year, divided by the resident population and multiplied by 100.000 inhabitants (imprisonment rate).

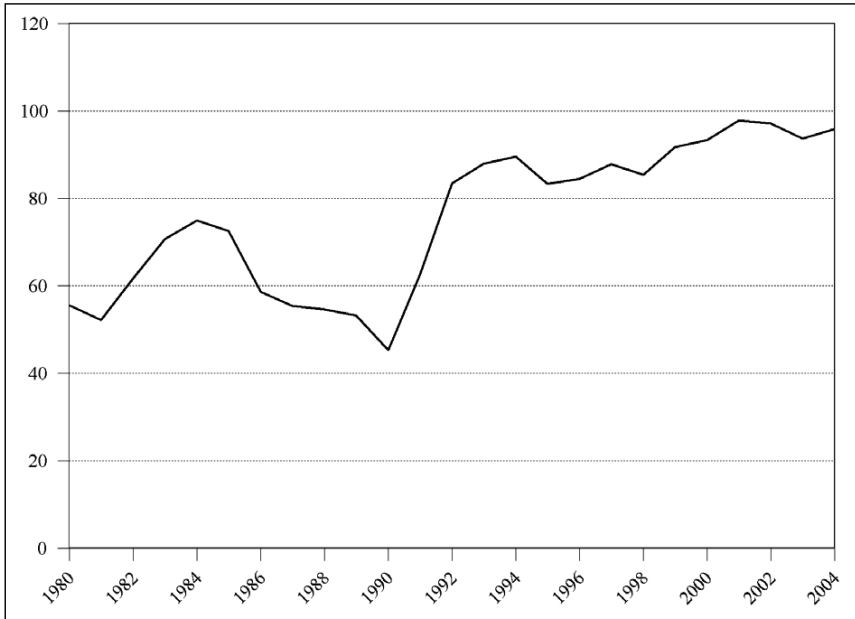
*Graph 1* below shows the trends in imprisonment rates in Italy over the period 1980-2004. The source of the data is *Istat*, the Italian National Statistical Institute.<sup>3</sup> The selection of this period of time for the analysis has been influenced by the frequency with which *Istat* publishes data. The most up to date statistics available at the time of this report being drafted were published in November 2006 and refer to 2004.<sup>4</sup>

---

3 For information on *Istat*, its activity and products see the English version of its website at <http://www.istat.it/english/>.

4 Editor's Note: According to the *International Centre for Prison Studies*, ICPS, the rate for 30 September 2009 was 107 with an absolute number of inmates of 64.595. According to the Italian Ministry of Justice ([www.giustizia.it](http://www.giustizia.it)), on 30 December 2008 the prison population was 58.127 persons.



**Graph 1: Imprisonment rates during the period 1980-2004**

Source: Author's elaboration of *Istat* data.

Looking at the graph and apart from a decrease in the rate in 1981, three periods can be differentiated:

- from 1981 to 1984: the imprisonment rate, which is 52,2 in 1981, rises in the years that follow and reaches its peak, i.e. 75,0 in 1984 (+43,7%);
- from 1984 to 1990: the imprisonment rate decreases, and goes from 75,0 in 1984 to 45,3 in 1990 (-39,6%);
- from 1990 to 2004: the imprisonment rate increases steadily, and grows from 45,3 in 1990 to 95,9 in 2004 (+111,8%). The growth was exponential until 1992; after that year annual variations were more limited.

Overall, *Graph 1* shows that imprisonment rates in Italy have increased dramatically over the past two decades. The rate of people incarcerated in the period 1980-2004 has risen significantly (+72,5%), going from 55,6 in 1980 to 95,9 in 2004. The aim of this paper is to examine this trend critically in order to hypothesise some explanations for this increase in imprisonment rates.

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

Many factors could be responsible for the increase in imprisonment rates. These are:

- a) *Changes in the socio-economic structure and the rates of reported persons*: Changes in the socio-economic structure may result in an increase of reported persons. This results in an increase in the number of people entering the criminal justice system as defendants and therefore in the number of people captured by the system, i. e. imprisoned. Among social factors, changes in the age and sex structure, for example, are relevant if they result in an increase of those segments of the population more likely to commit crimes, i.e. males and young people, or to be reported (e.g. non-nationals). Changes in the economic structure (e.g. unemployment; economic boom) may also result in an increase of certain types of crime.
- b) *Changes in the substantive and procedural criminal law framework*: Changes in the criminal law framework (either substantive – i. e. legislation introducing harsher/longer sentences, or procedural – i. e. amendments to criminal procedure regulations that increase the likelihood of a reported person being incarcerated) may also be relevant in terms of imprisonment rates.
- c) *Changes in sentencing practices*: Changes in the imprisonment rate may also occur as a consequence of changes in sentencing practices. So, for example, as a result of news items, it may happen eventually that attitudes change towards certain crimes, among people in general and operators of the criminal justice system in particular. As a consequence, and although the sentencing framework remains stable, these crimes can be treated, in everyday judicial practice, with increased severity (e. g. the issue of longer sentences).

The following sections will reflect on the relationship between changes in the above-mentioned factors and the increase in imprisonment rates.

### **4. Socio-economic structure, rates of reported persons and characteristics of reported persons since 1980**

This section aims at assessing the impact on imprisonment rates of changes in the socio-economic structure (4.1), in the rates of reported persons (4.2) and in the characteristics of reported persons (4.3).

The questions it aims to answer are the following:

- 1) Since 1980, have the rates of incarcerated people grown because of a rise in reported persons, in turn caused by changes in the socio-economic structure?
- 2) Since 1980, have the rates of incarcerated people grown because of changes in the characteristics of reported persons, which resulted within the criminal justice system in the overrepresentation of categories of people more likely than others to be convicted or to receive a longer sentence?

## **4.1 Changes in the socio-economic structure**

This subsection is organised as follows: demographic developments are presented in *4.1.1*; the development of the labour market is outlined in *4.1.2*; the evolution of the social environment is described in *4.1.3*. The data presented are taken from both *Istat* and, above all, the European System of Social Indicators (from now on referred to as EUSI).<sup>5</sup>

### *4.1.1 Basic information on the demographic development*

*Graph 2* shows the resident population during the period 1980-2004.

---

5 EUSI data are available online: [http://www.gesis.org/en/social\\_monitoring/social\\_indicators/EU\\_Reporting/EUSI.htm](http://www.gesis.org/en/social_monitoring/social_indicators/EU_Reporting/EUSI.htm).

**Graph 2: Resident population during the period 1980-2004**

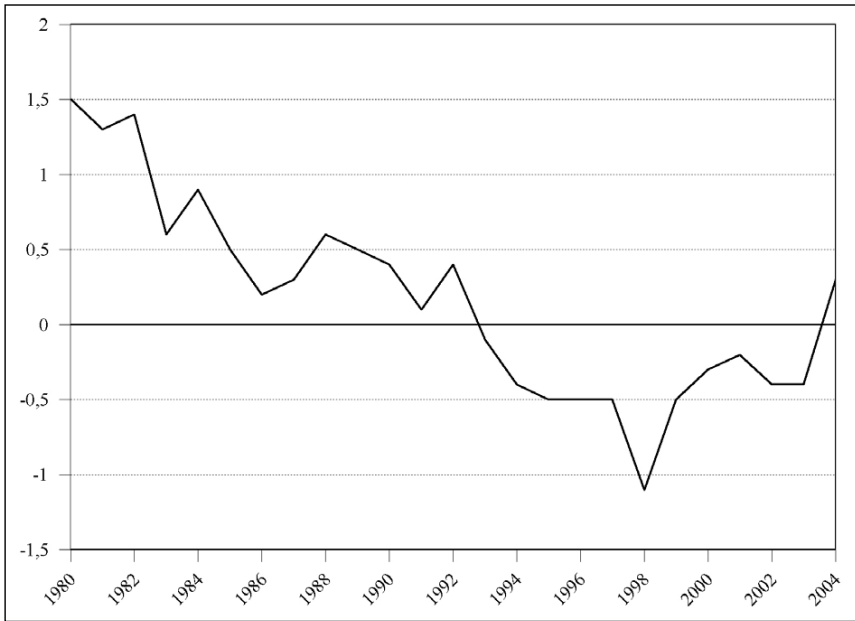


Source: Author's elaboration of Istat data.

The graph indicates that the 1980s and the 1990s are characterised by similar trends in population. In both cases, a decline in the resident population at the beginning of the decades (1981 and 1991) is then followed by an increase, which reaches its peak nine years later (1990 and 2000). This trend follows the population censuses, which are carried out every ten years. The last three were conducted in 1981, 1991 and 2001. This means that the data in *Graph 2* for the years 1981, 1991 and 2001 are based on the censuses and are likely to be more reliable than the data for the other years, which come from statistical projections.

*Graph 3* shows the rate of natural population increase, i.e. the difference between the number of live births and the number of deaths per 1.000 inhabitants.

**Graph 3: Rate of natural population increase in the period 1980-2004**



Source: Author's elaboration of *Istat* and EUSI data.

The gender composition of the population - particularly relevant from the criminological viewpoint as men are much more likely to commit crimes than women (the ratio is 9:1) – has been stable over the last twenty years. According to EUSI data, from 1990 onwards there has been a slight increase in the number of women per 100 men (from 105 to 106).

We will now look at the age composition, which is equally relevant from the criminological viewpoint. The age of the Italian population has increased over the last two decades, as *Table 1* below shows.

**Table 1: Population per age classes during the period 1980-2004**

Years	Population per Age Classes (%)				Old Age Index
	0-14	14-64	65+	80+	
1 January 1980	22,6	64,4	13,1	2,1	57,9
1 January 1990	16,8	68,5	14,7	3,1	87,6
1 January 2000	14,4	67,6	18,0	3,9	124,5
1 January 2001	14,4	67,4	18,2	4,1	127,1
1 January 2002	14,2	67,1	18,7	4,4	131,4
1 January 2003	14,2	66,8	19,0	4,6	133,8
1 January 2004	14,2	66,6	19,2	4,8	135,9

Source: *Istat*.

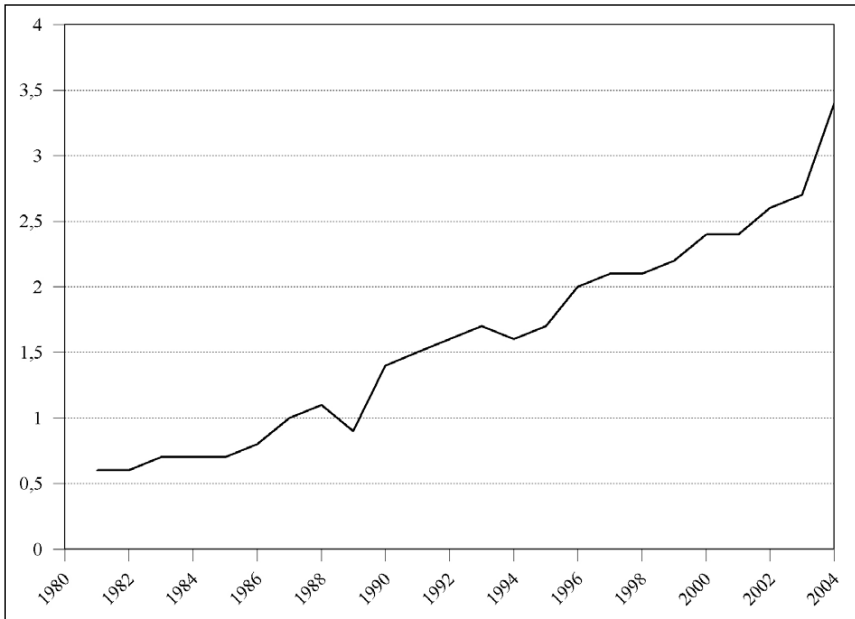
The Italian Old Age Index (i.e. the ratio between population aged 65+ and population aged 0-14), which went from 57,9 in 1980 to 135,9 in 2004, is the highest in the European Union.<sup>6</sup> Moving on now to the analysis of the evolution of age classes in the Italian population during the period 1980-2004, though there has been an increase (from 64,4 to 66,6%) in the age class 14-64, the age class more likely to commit crimes, i.e. 14-25, according to EUSI data has decreased. This aging of the Italian population should result in a decrease in reported crimes, reported persons and therefore imprisonment rates. However, this is not the case, suggesting that we need to look elsewhere to explain the rise in imprisonment rates.

In this situation the immigration rate has increased. The legal immigration rate has risen significantly over the past twenty years and as a result the percentage of the legal foreign population in the country, i.e. the number of non-nationals as a percentage of the total population, has also grown, as shown in *Graph 4*.

---

6 *ISTAT* (2007, p. 45).

**Graph 4: Percentage of non-nationals of the total population during the period 1981-2004**



Source: Author's elaboration of *Istat* and EUSI data.

The percentage of legal non-nationals in the total population has increased dramatically (+466,7%), going from 0,6 in 1981 to 3,4 in 2004. This increase has been particularly evident since 1989 when it was influenced by the laws on the legalisation of the status of immigrants enacted in 1988.<sup>7</sup>

It must be mentioned that *Graph 4* is calculated only on legal immigrants and does not take into account illegal immigrants. The percentage of non-nationals present in the country as a total population is therefore likely to be much higher, especially considering the magnitude of illegal immigration in Italy.

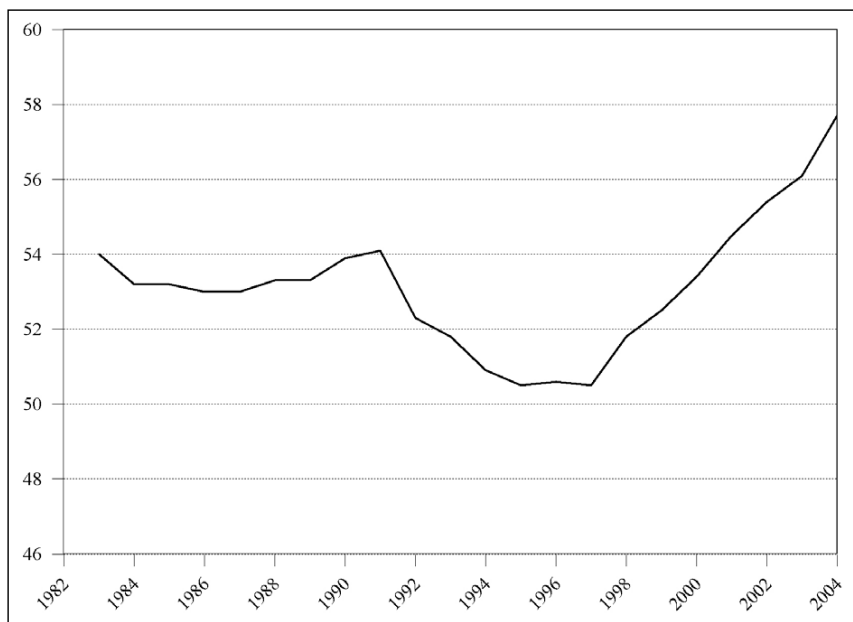
7 The main laws were adopted: in 1986, with law no. 943; in 1990, with law no. 39 (the so-called *Martelli* law); in 1995 with decree-law no. 489 and 1996, with law no. 617; in 1998, legislative decree no. 286 (the so-called *Turco-Iervolino* law); in 2002, with law no. 189 (the so-called *Bossi-Fini* law).

4.1.2 *Development of the labour market*

According to much of extant criminological literature, another factor that may have an impact on imprisonment rates is the development of the labour market, with particular reference to the rates of employment and unemployment.

Between 1983 and 1997 the employment rate, i.e. the share of employed persons aged 15-64 years in the working-age population, decreased (apart from an increase between 1987-1991), going from 54,0 in 1983 to 50,5 in 1997 (-6,5%). The rate only began to rise again in 1998.

**Graph 5: Employment rate during the period 1983-2004**



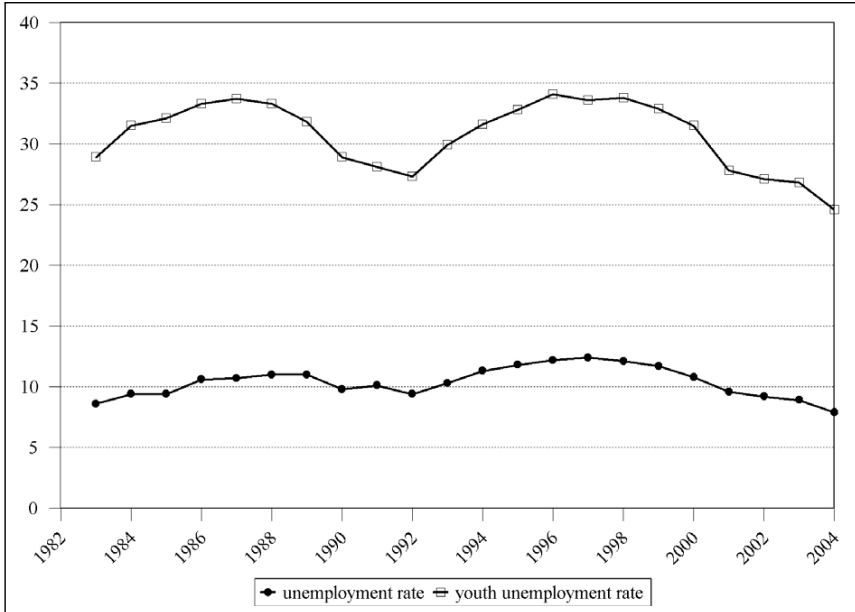
Source: Author's elaboration of EUSI data.

This is accompanied, as one would expect, by an increase in the unemployment rate until 1997 (+44,2% from 1983 to 1997); it then decreases in the following years. This is shown by *Graph 6*, which presents the unemployment rates (i.e. persons not employed during the reference week who would be available for work within two weeks and have actively sought work during the last four weeks as a percentage of the total labour force) both in



general and with specific regard to youth unemployment rates (i.e. persons aged 15-24 years falling under the criteria mentioned above in this age group).

**Graph 6: Unemployment and youth unemployment rates during the period 1983-2004**

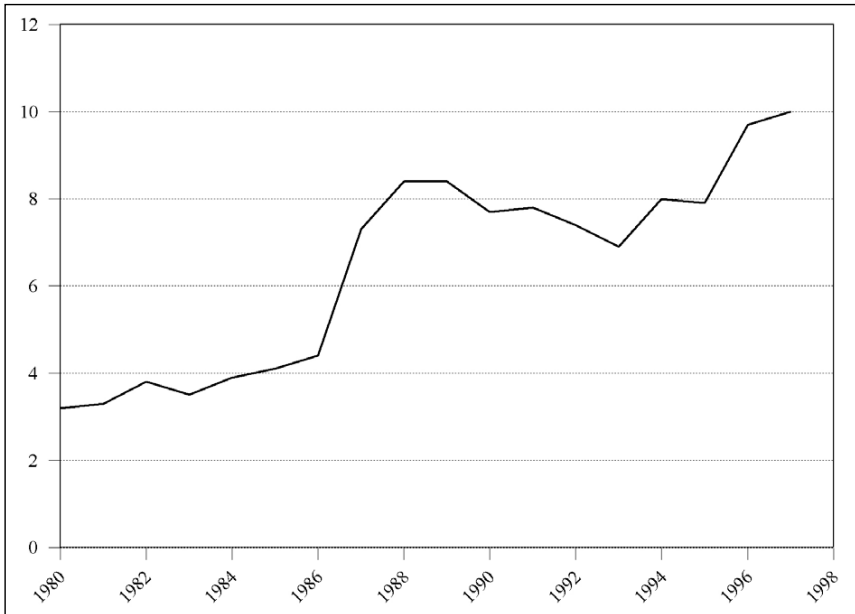


Source: Author's elaboration of EUSI data.

It can be seen that the unemployment rate is much higher for young people than for the population in general.

#### 4.1.3 Social environment and social integration indicators

There are some data on the social environment, which may be extremely useful to understand the reasons for the growth of the imprisonment rate. Criminological literature often considers broken families to be one of the main causes of juvenile misbehaviour. A change in family structure (e.g. one parent families) that has been brought about by a divorce or death of one or both parents is considered to be an influential factor in the causation of juvenile delinquency.

**Graph 7: Divorce rate during the period 1980-1997**

Source: Author's elaboration of EUSI data.

The divorce rate increased significantly over the period 1980-1997. It was equal to 3,2 in 1980 and reached the value of 10,0 in 1997 (+212,5%). This rise is mainly due to changes in the social behaviour and lifestyle, but legislative changes have also played an important role, especially with regards to the dramatic increase since 1987, when law no. 74 of 6 March 1987 reduced the length of separation that has to precede a divorce, from five to three years.

Turning now to the evolution of family structure, although EUSI data on this point are very limited, they provide some useful indications. Family size is decreasing: one-person households are becoming more frequent and the percentage of large households has decreased. The average household size was three people in 1981 and in 2003 it was 2,6.

Information on both divorce rates and family structure indicates the decreasing importance attached to marriage and the consequently reduced social cohesion, which marks Italian society. The question now is: Did these changes in the socio-economic structure lead to more reported persons, and contribute in this way to the increase in the imprisonment rates?

## 4.2 Changes in the rates of reported persons

This section aims to answer the following question: is the rate of imprisonment growing because there has been a rise in the rate of reported persons in Italy?

In order to answer this question, *Graph 8* shows the trend in the rate of reported persons against whom judicial authorities started prosecution during the period 1980-2004 (calculated per 100.000 inhabitants). It allows a comparison between the rate of people ‘entering’ the criminal justice system as reported persons and the rate of those being ‘captured’ by the system as incarcerated persons.

**Graph 8: Rates of reported persons against whom judicial authorities started prosecution during the period 1980-2004**



Source: Author's elaboration of *Istat* data.

Note: From 1980 to 1988, prosecutions began in accordance with the wider provisions of the former Criminal Procedure Code (c.p.c.) of 1930 when:

- the charge was formulated by the public prosecutor before the defendant was notified and, in any case, before any warrant or summons was issued;
- the defendant was charged while under arrest and art. 236 c.p.c. did not apply;

- the public prosecutor sent the case file to the examining magistrate so that formal proceedings could begin;
- the defendant spontaneously appeared in front of the examining magistrate or public prosecutor (art. 250 former c.p.c.).

Since 1989, following the entry into force of the new Criminal Procedure Code of 1988, the criteria for counting reported persons changed because prosecution starts only when the public prosecutor formulates a charge against the defendant following the conclusion of pre-trial investigations in accordance with art. 405 c.p.c.

After the reform introduced by law no. 479 of 16 December 1999, the charge can only be made after the formalities provided by the new art. 415 *bis* c.p.c. have been completed.

Overall *Graph 8* shows that, apart from an increase between 1984 and 1989 and a fall in 1990 (following the entry into force of the new Criminal Procedure Code of 1988) and 2000 (following the entry into force of the new law no. 479 of 16 December 1999), the period covered is characterised by a certain stability in the rates of reported persons, with just a slight increase. The rates are very similar in the years at the beginning and end of the period (889,2 and 985,3, respectively, in 1980 and 1981; 926,4 and 940,4, respectively, in 2003 and 2004), although there were several rises and falls and a significant change in 1989 in the counting criteria and in 2001, when data collection, until that time on paper, was computerised.

The fact that the rate of people ‘entering’ the criminal justice system as reported persons has remained stable, while the rate of people ‘captured’ by the system through imprisonment has increased, would suggest two main explanatory hypotheses for the rise in imprisonment rates:

1. as the rate of reported persons is stable, the increase in imprisonment rates is due to an increase in the probability of a reported person being incarcerated (either remanded in custody or sentenced to imprisonment) and/or
2. as the rate of reported persons is stable, the increase in imprisonment rates is due to an increase in the average length of remands in custody and/or prison sentences.

In order to test these hypotheses, the following factors (see also *section 3*) require further analysis:

- changes in the characteristics of reported persons (see *section 4.3*);
- changes in the criminal law framework, both procedural and substantive (see *section 5*);
- changes in sentencing practices (see *section 6*).

### 4.3 Changes in the characteristics of reported persons

A possible explanation for the rise in the probability of a reported person being incarcerated is a change in the characteristics of reported persons over the last twenty years in such a way as to overrepresent certain categories of people within the criminal justice system.

As the rate of reported persons is stable, the main change in the composition of reported persons has occurred in the ratio of nationals to non-nationals. As *Barbagli* (2002) concluded in his book on the relationship between migration and crime in Italy during the period 1988-2000, the composition of reported persons has changed over the last twenty years, which saw a significant increase in the number of foreigners. This is true for all the 19 main offences considered by *Barbagli* in his study. For example, the percentage of reported foreigners out of the total of reported persons increased as follows for these crimes:

- theft: from 14% in 1988 to 40% in 2000;
- drug trafficking offences: from 13% to 29% in 2000;
- exploitation of prostitution: from 9% to 56%;
- robbery: from 6% to 28%;
- sexual violence from 9% to 21%.

Today almost every fourth reported persons is a foreigner, notwithstanding the much lower percentage of foreigners in the Italian population.

Why is this relevant as a possible explanation for the rise in imprisonment rates? As *Barbagli* explains, reported foreigners are more likely than nationals to be remanded in custody and sentenced to imprisonment, for a series of reasons:

- *they are more likely than Italians to be remanded in custody* because remands in custody are based on the judge's evaluation of the a) danger of evidence tampering, b) danger of escape and c) danger of the defendant committing further crimes (art. 274 c.p.c.: see below *paragraph 6.1*). It is especially the evaluation of point b), regarding the situation and lifestyle of a foreigner (no fixed abode, no strong social bonds, no family in Italy, etc.) that may result for him or her in being remanded in custody more frequently than an Italian;
- *they are more likely than Italians to be remanded in custody* because their frequent lack of a fixed abode also reduces their chances of being placed under house arrest (art. 284 c.p.c.);
- *they are more likely to be convicted than Italians*, a) because remand in custody is positively correlated to a subsequent conviction and b) because they commit certain crimes (such as thefts) more frequently than Italians, that are more likely than other types to result in an arrest *in flagrante delicto* and to be sentenced by summary judgement;

- *if convicted, they are more likely than Italians to be punished by imprisonment, rather than by alternative sanctions.* This, again, is due to their lifestyle. In comparison to Italians they infrequently fulfil the requirements for receiving less severe treatment. For example, their frequent lack of a fixed abode results in a higher likelihood that they are sent to prison rather than placed under house arrest (art. 47 *ter* law 26 July 1975, no. 354). Another example, linked to their usually precarious economic conditions, is the lower probability of the substitution of a short prison sentence with a fine;
- *their crimes are less likely to prescribe than those of Italians.* Italians tend to make use of all three stages of the criminal process. Reported foreigners, often because of linguistic and economic restraints, which affect amongst other things their access to good lawyers, tend to stop at the first stage and do not appeal. This speedier conclusion of the criminal process is responsible for the fact that the crimes of foreigners prescribe less frequently than those of nationals.

All these factors show that a reported foreigner is more likely than a reported Italian to be imprisoned. Therefore, as the rate of reported persons is relatively stable, the increased percentage of foreigners among them may be the first of a complex series of explanatory factors for the increase in imprisonment rates in Italy over the last 20 years. This harsher treatment of non-nationals by the criminal justice system could be due both to the negative procedural impact of the situation and the living conditions of a foreigner (see above) and to the prejudice of the society in general and of criminal justice operators towards foreigners (on this, see *sections 6 and 7* below).

## **5. Substantive and procedural criminal law framework since 1980**

Another possible explanation for the rise in imprisonment rates may lie in changes in the criminal law framework, either procedural or substantive, which increase the likelihood of a person being imprisoned and/or being given a longer sentence.

### **5.1 Changes in the substantive criminal law framework**

This subsection presents the development of the actual sentencing framework by analysing the main penal law reforms since 1980 to find out if this development made the framework more severe by introducing harsher/longer penalties.

### 5.1.1 *Introduction to the Rocco Penal Code*

As a general preliminary remark, it can be stated that the Italian Criminal Code (c.c.) of 1930 (the so-called *Rocco* Code named after the then Justice Minister), which is still in force today, was enacted during the fascist period in order to make criminal sanctions more severe, in line with the authoritarian ideology typical of that regime. It reintroduced the death penalty and expanded the use of life imprisonment. Custodial sentences were also made more severe (at least with reference to their minimum lengths) for any crime and by the provision of several aggravating circumstances. Fines played a very limited role and were imposed only for very minor crimes, or in addition to prison sentences.

Since 1944, the Code has been amended many times (e.g. the death penalty has been abolished, generic mitigating circumstances have been reintroduced): its severity has partly been mitigated by significantly extending the discretionary sentencing power of the judge. Other significant textual reforms have modified existing provisions or introduced new offences into the “special part” of the Criminal Code (e.g. organised crime offences, terrorism, money laundering, computer crime, sexual offences) or in special statutes (e.g. drug related crimes). These reforms will be discussed in detail in the following sections. Since 1930 many rules of the “general part” of the Italian Criminal Code have been changed as well, but only the more anachronistic aspects have been mitigated or amended.<sup>8</sup> The laws governing criminal procedure and the execution of penalties (especially with reference to custodial sanctions) underwent even more significant reforms.

### 5.1.2 *Penal law reform of 1974 on recidivism, the balancing of circumstances and suspended sentences*

Since the 1980s a number of reforms have had a significant and toughening effect on specific crimes.<sup>9</sup> However, before analysing these reforms it is necessary to look at the practical effects that the somewhat limited reform of the general part of 1974 (decree-law 99/1974) introduced into the 1930 *Rocco* Code.

First, this decree-law extended the principle of *balancing the aggravating and the mitigating circumstances* present in an offence also to those with “particular circumstances” (art. 69 c.c.). The aim was to allow for attenuation that could limit the excessive punitive force of the Code, especially for

---

8 *Dolcini* 1998.

9 See *Picotti/de Strobel* (1986, p. 905) about punishment and detention of juvenile delinquency; *Palazzo* 1985; *Grevi* 1994; *Moccia* 1997; *Insolera* 2003.

aggravated theft, and to widen the judge's discretionary powers without stipulating specific and binding criteria for such sentencing.<sup>10</sup>

Secondly, the 1974 reform amended the regulations concerning *recidivism* (art. 99 c.c.). Under the *Rocco* Code recidivism was sanctioned more severely by defining it as an aggravating circumstance. Law 99/1974 abolished the obligatory aggravating effect of recidivism but maintained its three different forms: *simple recidivism* (art. 99 c. 1 c.c.); *aggravated recidivism* (art. 99 c. 2 c.c.); *reiterated recidivism* (art. 99 c. 4 c.c.: it occurs when someone who is already a recidivist commits a new crime).

The law does not provide specific criteria for deciding when the punishment should be increased. As a matter of fact, the judge will increase the punishment if he or she believes that the new offence demonstrates the defendant's indifference towards the sentence inflicted by the previous conviction, as well as a well-developed capacity to commit crimes (see art. 133 c.c.).

Yet, today the penalization of recidivism is still different. The law 251/2005 (the so-called *ex Cirielli* law) has reformed both the rules governing prescription – the terms of which have been basically reduced – and the penalization of recidivism.

According to the new formulation of art. 99 c.c., the increases of penalty for recidivists are greater and, as a rule, stipulated by law; as far as recidivism is concerned, now only the sentences for malicious crimes are considered, while the sentences for non-intentional crimes and mere infringements ("*contravvenzioni*": less important offences) are excluded. As stated by the sentence of 14 June 2007, no. 192, of the Constitutional Court, the determination of the aggravating effect of recidivism is left to the discretion of the individual judge. It is compulsory only when reiterated recidivism concerns crimes of major public concern provided for by art. 99 par. 5 c.c. (mafia association, crimes committed with terrorist aims, manslaughter, aggravated robbery, etc.).

Reiterated recidivism, however, does not only influence the increase of the penalty: moreover, it prevents a judgment of prevalence of extenuating circumstances over aggravating ones, causes an extension of the maximum terms of prescription of the crimes and reduces the possibility of taking advantage of the measures alternative to detention.

The 1974 reform extended the parameters for the handing down of *suspended sentences* (which increased possible sentences from one to two years: art. 163

---

10 Here, the possibility of excluding youth as a mitigating factor in cases of aggravated murder should be emphasized which resulted in children receiving life sentences – something which was not permitted in the original formulation of the *Rocco* Code; indeed this was declared unconstitutional by the Constitutional Court in Sentence no. 168/1994; see *Picotto/Merzagora* 1997.



c.c.).<sup>11</sup> The same reform also extended the range of cases of *cumulo giuridico*. This meant that in cases of multiple offences, instead of simply adding together the sentences for individual crimes, an overall maximum limit<sup>12</sup> was set by law (art. 81, par. 1 and 2, c.c.).

Other reforms (e.g. law 19/1990) and decisions of the Constitutional Court (e.g. 354/1988) introduced additional changes, particularly by eliminating the most significant cases of strict liability (objective responsibility).

### 5.1.3 *More serious punishment for specific property, violent and sexual offences*

#### 5.1.3.1 *Property Offences*

Under the authoritarian ideology typical of fascism, property was provided with strong protection. This is well exemplified by the severe punishment meted out for theft. Recent laws increased the sentences provided by the fascist age.

*Petty theft* (art. 624 c.c.) was punished by imprisonment from 15 days to three years, plus a fine (now: from 30 to 516 euro).<sup>13</sup> There are many aggravating circumstances (art. 625 c.c.) taken into consideration in cases of theft (e.g. use of violence on things, the offence is committed by three or more people, fraudulent means are used). If one of these circumstances exists, the act is punished by imprisonment from one to six years and a fine from 103 to 1.032 euro. If two or more aggravating circumstances exist, the sanction is imprisonment from three to ten years and a fine from 206 to 1.549 euro.

This automatic mechanism was mitigated by the above-mentioned reform of 1974. Law 205/1999 added a third paragraph to art. 624 c.c.: simple theft lost its traditional character as a crime, which should be automatically prosecuted (“*d’ufficio*”) and could only be prosecuted when reported by the victim (“*a querela di parte*”).

The reform, which allows the victim to evaluate whether an amicable or compensatory solution (“*soluzione conciliativa*”) can be reached, concerns only the prosecution phase and leaves the punishments untouched. Moreover, it

11 The judge is empowered to suspend the sentence for a certain period of time provided that circumstances allow this and that certain conditions are fulfilled (the idea of “suspended sentences” was advocated by the Positivist School and introduced in 1904 into the 1889 *Zanardelli* Penal Code, and was later taken up by the 1930 *Rocco* Code, art. 163 c.c.).

12 The sentence applied to the most serious crime could be increased up to three times.

13 See *Tocci* 2002; *Mantovani* 2002; *Fiandaca/Musco* 2007; *Pagliaro* 2003.

affects only a limited number of cases compared to the number of cases of aggravated thefts, which are automatically prosecutable.

But the way in which public concern about day-to-day security has recently influenced reform concerning *theft* is significant (art. 624 c.c.).<sup>14</sup> Law 128/2001 was introduced to “safeguard the security of the public”. Art. 2 of this law now imposes a punishment of imprisonment from six months to three years. Theft in a private home and bag-snatching (“*scippo*”) were considered by art. 625 c.c. as aggravating circumstances for theft. Law 128/2001 punishes them – as autonomous offences – with imprisonment from one to six years and a fine from 309 to 1.032 euro. These crimes were introduced to avoid a situation in which the offender, as already mentioned, might benefit from a lighter sentence because mitigating circumstances balanced (*ex art. 69 c.c.*) the aggravating ones.

From the 1970s onwards, other laws regarding crimes against property underwent several regulatory changes, which were often contradictory due to external political pressures. There was a toughening of sanctions for *robbery* (art. 628 c.c.) and *extortion* (art. 629 c.c.: in both cases up to 20 years prison for aggravated cases), *kidnapping* (art. 630 c.c.), *usury* (art. 644 c.c.) and for *receiving* (art. 648 c.c. from two to eight years) in order to cope with an alarming upsurge in crime.

In particular, the offence of *kidnapping for purposes of extortion* (art. 630 c.c.: kidnapping with the purpose of exacting, for oneself or for others, an unlawful profit in exchange for the liberation of the victim) underwent numerous legal modifications from the 1970s onwards. Law 497/1974, decree-law 59/1978, which became law 191/1978, and law 894/1980 were motivated by the desire to combat a phenomenon causing great public alarm. Decree-law no. 8 of January 1991, which became law no. 82 of 1991, had the same goal. Kidnapping is a type of offence typical of criminal organisations. To this end, the statutory sentences were increased. Particularly severe punishments were imposed in cases that resulted in the victim’s death (in 1978 life sentences were introduced for cases where the victim died). In cases where the accused collaborated with the authorities, he or she received a lighter sentence in order to make possible the liberation of the victim.

It should be emphasized that by raising the statutory sentence for such crimes to between 25 and 30 years, the sentence for murder (a minimum of 21 years) was exceeded, as was the sentence for crimes regarding slavery (from eight to 15 years).

Stiffer sentences were also introduced for *extortion* with the goal of combating organised crime (such as the *Mafia* and *Camorra*). Decree-law

---

14 See *Insolera* 2003.

no. 419 of 31 December 1991 provided a longer sentence of from five to ten years and a fine from 516 to 2.065 euro.

*Usury* is also considered a crime that is often committed by organised criminal associations along with money laundering. Decree-law 306/1992, and its subsequent modifications, increased the maximum sentence for this crime to six years rather than five, plus a fine. Law 108/1996 completely reformulated the description of the offence in order to effectively combat a disturbing phenomenon that is on the increase in Italy especially in times of economic crisis. The so-called *ex-Cirielli* law provided a longer sentence of imprisonment from two to ten years and a fine from 5.000 to 30.000 euro.

In conclusion we can say that if the above-mentioned crimes against property are committed by members of a criminal association, they are punished more severely with the goal of reinforcing the fight against organised crime.

The organisation of and participation in a criminal association are punished by art. 416 *bis* c.c. of law no. 646 of 13 September 1982: the so-called *Rognoni-La Torre* law. Law 251/2005 increased the maximum sentence for this crime, too.

### 5.1.3.2 *Sexual offences*

Concerning crimes against the individual there has been an important reform in relation to sexual offences.<sup>15</sup> Law 66/1996 transferred these from Chapter 9 of the Criminal Code “Offences against Public Decency and Morality” to the more appropriate Chapter 12 “Offences against the Individual”.

Before 1996, sexual offences were regulated by art. 519-526 of the Criminal Code. Among these crimes, two are worth mentioning: a) rape (“*violenza carnale*”), which was punished by imprisonment from three to ten years and b) sexually motivated violence (“*atti di libidine violenti*”), punished with the same penalty, reduced by one third.

These offences have been reformulated as follows:

1. crimes of rape and sexually motivated violence are now brought together under the generic offence of “sexual assault” (art. 609 *bis* c.c.) or under “sexual acts with minors” (art. 609 *quater* c.c.);
2. the introduction of the new and more serious offence of “group sexual assault” (art. 609 *octies* c.c.);
3. a change in the offence of “corruption of minors” (art. 609 *quinquies* c.c.);

---

15 See *Cadoppi* 2006; *Romano* 2000; *Manna* 1999.

4. a provision that sexual intercourse between minors (who are at least 13 years old) with less than three years age difference is not punishable (art. 609 *quater*, 3, c.c.).

The minimum statutory sentence for sexual assault was increased from three to five years in order to exclude plea bargaining (*patteggiamento*) *ex* art. 444 c.p.c. But the following reform, providing the possibility of plea bargaining up to five years, is now in conflict with this objective.<sup>16</sup> Group sexual assault is punished by imprisonment of from six to twelve years (art. 609 *octies*, par. 2 c.c.), except in the case of special aggravating or extenuating circumstances.

Shortly afterwards, in the customary pursuit of reform, the next law no. 269, 3 August, 1998 introduced new penal rules against *child prostitution* (art. 600 *bis* c.c.), *child pornography* (art. 600 *ter* and 600 *quater* c.c.) and *sexual tourism* exploiting minors (art. 600 *quinquies* c.c.).

More recently, law no. 38 of February 2006 has increased the penalties for these offences and punished for the first time the so-called virtual child pornography (art. 600 *quater* 1 c.c.), thus enforcing the 2004/68/JHA framework decision of the European Union as well as art. 9 of the 2001 Cybercrime Convention.<sup>17</sup> The same law has also excluded persons imprisoned for sexual crimes against minors from prison benefits.

These new sets of rules seem to have something in common. Both laws are a response to strong public concern and both provided for more severe sentencing, also in accordance with international sources. Both of them not only introduced specific crimes but brought with them changes in procedural instruments of investigation and rules of execution of sentence.

### 5.1.3.3 *Crimes against persons and other serious offences*

The sentencing framework for the selected crimes is:

- *Intentional homicide* (murder) is punished by imprisonment no shorter than 21 years.
- It is punished by a life sentence where particular aggravating circumstances exist: *ex* art. 576 (e.g. carried out by a member of a criminal association to avoid arrest; in conjunction with rape); and *ex* art. 577 par. 1 c.c. (e.g. killing of one's close family member, by using poison).
- *Homicide* is punished by imprisonment from 24 to 30 years in cases of aggravating circumstances *ex* art. 577, par. 2 (fratricide/sorricide/ killing of one's adoptive parents);

---

16 See law 134/2003. For explanatory comment *Marcolini* 2005.

17 See *Picotti* 2007.

- “*Preterintenzionale*” homicide (if the death is a consequence of an intentional assault or other act, while the intent was only to injure) is punished by imprisonment from ten to 18 years;
- *Negligent homicide* (manslaughter) is punished by imprisonment from six months to five years.
- For aggravated violation of traffic laws or laws on the prevention of work-related accidents the sanction was imprisonment from two to five years. The maximum is now six years, after decree-law 92/2008);
- Intentional bodily injury is punished as follows:
  - lesser injury (causing disease of no more than 20 days): by imprisonment from three months to three years and the crime is only prosecutable if reported by the victim (“*a querela*”);
  - common injury: by imprisonment from three months to three years, but the crime is automatically prosecutable (“*d’ufficio*”);
  - serious injury: by imprisonment from three to seven years; and
  - very serious injury: by imprisonment from six to twelve years.

From the 1990s onwards, by means of emergency legislation, access was blocked to the alternative measures and to the privilege-reward schemes for those guilty of serious crimes (mafia association, kidnapping and extortion, organised drug trafficking, terrorism) and of other serious offences (robbery with violence, extortion with violence, the production of and trading in illegal drugs), whenever there were grounds to believe the crimes were linked to organised crime.

#### 5.1.4 *Developments of drug policies*

Drug-related crimes have sharply risen until the end of the century.<sup>18</sup> There was a peak in the early 1990s, when, following the enforcement of a new law concerning drugs (n. 162, 26 June 1990), many people were imprisoned for possession and dealing (see *Graph 16* below). This law, which not only increased sentences for possession and dealing but also criminalised drug use, was partially abrogated following the 1993 referendum on drugs law.

Indeed, this law heralded a new approach compared to the earlier law no. 685 of 22 December 1975. The latter, while bringing about a significant change in the thinking about the role of criminal law and drugs, did not provide a complete legal replacement: a Consolidated Text, which was issued by presidential decree 309/1990, contained a new approach to the problem as a whole, drawing together the various special laws.

---

18 See *Militello* 1998; *Segre* 2000; *Bricola/Insolera* 1991.

There is no doubt that the new law on drugs increased the sanctions (20 to 22 years imprisonment) considerably, even if allowances were made for small amounts of drugs and for those who chose to collaborate with the authorities (art. 73 presidential decree 309/1990: see below). The result was that judges were given considerable discretionary powers, without specific guidelines.

Whereas in 1975 there was pressure for the decriminalisation of drug use, this was replaced in 1990 by a sterner and more punitive position even for those who were in possession of small amounts of drugs and were not pushers. The 1975 law was already more severe in comparison with the earlier law of 1954. However, the 1990 law was a step in the opposite direction with regards to drug policy in Italy. It did not only take a harder line but also represented an overall deterioration in the approach to the problem, and a violation of the principle of legality (art. 25 Constitution) through ministerial decrees or unclear clauses.

Symbolically, the law wanted to prohibit the use of drugs. Whilst the legislator assumed the role of stern upholder of the criminality, the judge had the thankless task of actually dealing with many cases of minor criminal significance. On April 1990 the problematic clauses of the Consolidated Text were put to public referendum and the result was the abrogation of the first paragraph of art. 72, concerning the punishment for possession of drugs for personal use only.

This result was incorporated into presidential decree no. 171 of 1993, which deleted the words that ran counter to the referendum result from the Consolidated Text, no. 309 of 1990: it was no longer a crime for drug addicts to possess drugs for personal use but it still was an administrative infringement ("*illecito amministrativo*").

Looking more closely at the various criminal aspects, the main offence in the Consolidated Text was the illegal possession, production of, and dealing in intoxicating and hallucinogenic substances (art. 73 presidential decree 309/1990). Terms of imprisonment were raised in 1990 from between four years minimum and 15 years maximum (law 685/1975) to between eight and 20 years plus a fine between of 25.820 and 258.228 euro. A sentence from two to six years plus a fine was made applicable to soft drugs (such as cannabis), which were listed in ministerial tables.

However, if the circumstances, means and methods of the offence and the quantity and type of drugs involved were insignificant ("*di lieve entità*") (art. 73, paragraph 5), the sentence was from one to six years plus a fine of between 2.582 and 25.822 euro (with sentences from six months to four years for soft drugs). Organised drug trafficking is punished by imprisonment of not less than 20 years for dealers, promoters, directors and organisers, and not less than ten years for accomplices (art. 74). There are also aggravating circumstances.

Although at present its impact on imprisonment rates cannot yet be estimated, a very important new law has further reformed the penalties described

above. The decree-law 272/2005, converted with modifications into the law 49/2006, has in fact assimilated the punishment for soft drugs and hard drugs: all prohibited substances are now included in one table. The penalty provided by new art. 73 presidential decree 309/1990 is imprisonment from six to 20 years plus a fine from 26.000 to 260.000 euro. The consequences of this amendment are easily understandable: the reform has increased the punishment for prohibited conduct connected with soft drugs, but it has reduced the minimum terms of imprisonment (six years, instead of the previous eight) for hard drugs.

Paragraph 1 *bis* lett. a) of art. 73 also criminalises conduct *in se* not directly connected with drug trafficking or transfer (import, export, purchase, possession) when, according to objective and subjective criteria (particularly as to the quantity, if it exceeds the limits established by the decree), drugs are likely to be handed over to other persons or in any way are not for strictly personal use only, provided the suspect cannot disprove it. In minor cases (“*di lieve entità*”) the penalty is between one and six years of imprisonment, but the judge can only apply the penalty of community work if the offender is a drug addict.<sup>19</sup>

### 5.1.5 *Tendencies to decriminalise and to deinstitutionalise by extending community sanctions*

#### 5.1.5.1 *Decriminalisation*

From 1967 on various decriminalisation measures were adopted (law 317/1967, law 706/1975). A systematic approach was only introduced by law 689 of 24 November 1981 (“*Modifiche al sistema penale*”). This law decriminalised all offences previously punished only by fines. Exceptions were crimes, which placed the onus on the victim to prosecute (“*a querela*”) and crimes concerning arms, explosives, foodstuffs, town planning and construction, and infringements included in the Criminal Code.<sup>20</sup> A further limited decriminalisation measure arrived with law no. 455 of 1988 and with law no. 561 of 1993. The last measure was introduced by law no. 205 of 1999 and by legislative decree no. 507 of 30 December 1999, which concerned the system of postal and bank cheques, and that of foodstuffs, navigation, traffic and financial infringements.

Nonetheless, the result of all these measures was less than satisfactory. This was due to the lack of a systematic overall program – things were done rather haphazardly without empirical investigation of results – and also because there

---

19 *Opilio/Portelli* 2008.

20 See *Paliero* 1985; *Ruffo* 2004.

was no coordination between decriminalisation measures that were being implemented and upcoming criminal legislation.

### 5.1.5.2 *Deinstitutionalisation by extending “alternative measures” to detention*

In order to combat the damaging effects of short-term prison sentences, the Italian system, along with many other legal systems, turned to a variety of instruments.<sup>21</sup>

The 1975 reform of the penitentiary system (law 26 July 1975 no. 354) introduced “alternative measures”. They allowed a convicted person to be released from prison to facilitate his or her re-entry into society (“*affidamento in prova al servizio sociale*”<sup>22</sup> – similar to *probation*: art. 47 law 354/1975; *semi-liberty*:<sup>23</sup> art. 48; and – after a further reform – *house arrest*:<sup>24</sup> art. 47 *ter* law 354/1975).

The reform also introduced a reduction of the prison term for good conduct (45 days for each semester served where the inmate “cooperated in the process of re-education”) with the result of early release *ex art. 54* law 354/1975. There are also permits for inmates, which can be issued if a relative is dying or for other serious family events (art. 30 law 354/1975). “Good conduct permits” can be issued to those of good behaviour and who present no danger to society in order to allow them to foster links relating to employment or of a cultural nature

---

21 See *Bricola* 1977; *Filippi/Spangher* 2007; *Pavarini* 1997 and 2002; *Grevi et al.* 2006; *Giambruno* 2001; *Catelani* 2002; *Morrone* 2003; *Corbi/Nuzzo* 2003.

22 “*Affidamento in prova al servizio sociale*” implies that the inmate with less than three years to serve (even when the original sentence was longer) is subject to a trial period outside prison equal in duration to the remaining prison sentence. During this time the inmate is placed in the custody of the social services and has to comply with a series of obligations and restrictions.

23 An inmate who has been granted semi-liberty spends most of the day inside the prison and may leave only for “work, education or social reintegration” (art. 48, par. 1, law 354/1975). For a prisoner to be granted semi-liberty, the law requires that an inmate has less than six months to serve or has completed at least one half of the term. In cases of life imprisonment the inmate must have served at least 20 years in prison.

24 House arrest means the serving of the sentence within the boundaries of the convict’s home or in another private dwelling or in a public place such as a half-way hostel or a care home. This measure is aimed at pregnant women and at mothers with children under ten, and at those who are incapacitated or who are over 60 or under 21 years of age, in cases where the sentence is up to four years. Under the so-called *Simeone-Saraceni* law (no. 165/1998) it can be applied to all inmates with up to two years to serve, even if the original sentence was longer.



(art. 30 *ter* law 354/1975). The reforms of 1975 and of 10 October 1986 no. 663 (the so-called *Gozzini* law) sought to follow closely the indicators in the Constitution of the importance of rehabilitation.<sup>25</sup>

More recently, law no. 165 (the so-called *Simeone-Saraceni* law) of 27 May 1998 is significant. This law has further reformed the system of “alternative measures” by relaxing the requirements for admission to these measures.

The *Simeone-Saraceni* law has therefore had a very strong impact on the application of the measures: e.g. in the first half of 1998, 1.605 inmates were under house arrest whereas in the second half of that year – when the law was fully applied – the number rose to 4.225. Doctrinal scholarship has, however, been critical of the irrationalities of this tendency of the legislator to seek to avoid not only short periods of detention but also any sanction for petty offences and offences of medium seriousness, without providing a system of control based on alternative measures.<sup>26</sup>

### 5.1.5.3 “Substitute sentences”

An important peculiarity of the Italian system consists in having provided a wide range of “substitute sentences”:<sup>27</sup> fines, semi-detention<sup>28</sup> (“*semidetenzione*”) and liberty under surveillance<sup>29</sup> (“*libertà controllata*”). The category appeared in our system with law 689/1981 (art. 53 et seq.). This was further modified in 1993 by law no. 296 and in 2003 by law no. 134.

Unlike the “alternative measures” considered earlier, which are applied by a special Court or by a special magistrate (“*di sorveglianza*”) during the period of detention, “substitute sentences” are imposed by the examining judge who may “choose from among the alternative sentences the one which is best suited to the social reintegration of the convicted person” (art. 58 law 689/1981), respecting, however, the restrictions listed in art. 53 c. 1 of the same law.

---

25 Art. 27 (3) of the Constitution promotes the “rehabilitation of the convicted person”.

26 *Dolcini* 2001.

27 See *Dolcini/Paliero* 1989.

28 Semi-detention is fundamentally a temporary restriction of personal liberty. It obliges the convict to spend at least ten hours a day in an appropriate detention institute. Other conditions are the withdrawal of his/her driving licence and passport as well as a ban on possessing arms, ammunition and explosives.

29 By liberty under surveillance the free movement of the subject is restricted. This sanction forbids the person to leave the area of his legal residence and requires him or her to report at least once per day to the local police station.

According to this regulation, when the judge “considers the appropriate prison sentence to be less than two years, he can replace that sentence with semi-detention. Likewise, when he considers the appropriate sentence to be less than one year, he can replace it with liberty under surveillance. Sentences of up to six months can be replaced by the judge with a fine of an appropriate kind.” (The original limits of six months, three months and one month were raised respectively to one year, six months and three months by decree-law no. 187 in June 1993, which became law no. 296 in August 1993.)

The “substitute sanctions” remove the disastrous effects of short-term prison sentences. However, during the 1990s, after a period of growth reaching a peak in 1996 with almost 3.700 applications, the use of liberty under surveillance has fallen to less than 1.000 applications per year and this downward trend continued (only 783 cases in 1999). There are even fewer cases of semi-detention.

#### 5.1.5.4 *Main criminal sanctions*

We must now look at the main criminal sanctions in our legal system. The main sentences are life imprisonment, prison terms, arrest and fines (art. 17 c.c.).<sup>30</sup>

With regard to the role of the fine, the Italian system has long been criticised for having made only marginal use of it in comparison to prison sentences. In 1930 fines represented around 20% of all sentences, later shifting to between 20% and 30% of all sentences until the end of the 1960s.

The highest rate of sentences involving fines (50%) came in the 1980s. From 1981 onwards (due to law 689/1981) this trend was modified by the increasing use of fines as a “substitute” sanction in place of prison sentences. As we have mentioned, the limit for such substitutions has been increased progressively from one month (in 1981) to three months (following decree-law 187/1993) and to the present six months (with law 134/2003).

#### 5.1.5.5 *New criminal sanctions which can be imposed by the Justice of Peace*

Home detention and community service are new sanctions that may be imposed by a Justice of Peace.<sup>31</sup> Legislative decree 274/2000 gave the Justice of Peace the power to deal with “petty offences”, such as assault without injuries (“per-

---

30 See *Marinucci/Dolcini* 2001; 2006; *Cadoppi/Veneziani* 2007.

31 See *Scalfati* 2001; *Giostra/Illuminati* 2001; *Picotti/Spangher* 2002; 2003.

*cosse*”), malicious light injuries (“*lesioni lievi*”), abusive insult (“*ingiuria*”), defamation (“*diffamazione*”), and damage to property (“*danneggiamento*”).

The reform was introduced to lighten the burden of the normal judicial authorities. At the same time, it reduces the number of cases of prison sentences for less serious offences which, although very numerous, are very often caused by petty personal conflicts.

This reform introduces instruments of so-called restorative justice, such as conciliation or mediation (art. 2 and 29 legislative decree 274/2000), the award of damages, or other restorative commitments (art. 34 and 35 legislative decree 274/2000). This law excludes the sanction of imprisonment by modifying statutory sentences and introducing fines or sanctions, which do not limit personal freedom (such as home detention and community service) in place of prison and arrest. These sentences cannot be suspended: punishment ought to be “soft but effective”.

The sentence of home detention is largely modelled on house arrest: it “obliges the convicted person to stay at home or in another private house or in a public care centre” (art. 53 legislative decree 274/2000). Usually this sanction takes effect during the weekends although it can be effected continuously if the convicted person wishes so, and it usually lasts between six and 45 days.

Community service (art. 54 legislative decree 274/2000) is unpaid work for the local community undertaken on behalf of the state, the regions, provinces, and local authorities or voluntary organisations. This possibility must be requested by the person convicted (in accordance with art. 4 of the European Convention on Human Rights). When the convicted person asks for this option there is a two-phase operation of the punishment, which allows the Justice of Peace a greater leeway than the examining magistrate and gives him wide powers to arrange the carrying out of the sentence within the ambit of those provisions set out by the Minister of Justice (ministerial decree 26 March 2001). The law confers on the Justice of Peace a wide discretionary power. However, the Justice must ascertain that the community service is effectively carried out; the legislative formula takes account of the possibility that such sanctions actually encounter various obstacles in the various workplaces.

After all, the substantive criminal legal framework has changed significantly since 1980. The penal law reforms that increased the penalties and the possibility of remand in custody dealt with three matters in particular:

- Violent and serious crimes against property: with the goal of reinforcing the fight against and punishment of organised criminal associations, such as the Mafia (the organisation of and participation in are punished as autonomous offences by art. 416 *bis* c.c.). Kidnapping, usury and extortion are considered crimes that are often committed by organised criminal associations along with money laundering.
- Sexual violence and the exploitation of minors: following law 66/1996 and law 269/1998 the minimum sentence for these crimes has been

increased to five or six years, also in order to exclude any use of summary procedures.

- Drug trafficking related offences: following presidential decree 309/1990, the penalty, which was a minimum of four years imprisonment and a maximum of 15 years, has been increased to eight years and 20 years respectively (for hard drugs). Simple possession of drugs for personal use was also punished, but after a public referendum this paragraph was abrogated.

These changes in the substantive legal framework, especially the one related to drug trafficking in 1990, increased the rate at which people that were remanded in custody and also the length of terms of imprisonment, thereby contributing to the rise in imprisonment rates. This is supported by the trend in imprisonment rates, which have risen steadily since 1990.

There is also a clear opposite trend towards the decriminalisation and deinstitutionalisation of the penal sanction system by extending “alternative measures” or introducing “substitute” sentences. To provide a “soft but effective” punishment for petty offences, new community sentences and restorative justice measures (such as mediation) for adults were also introduced through the reform of Justice of Peace system.

## 5.2 Changes in the procedural criminal law framework

Criminal procedure was completely renewed in Italy in 1988. In that year, with presidential decree no. 447 of 22 September 1988, the new Criminal Procedure Code (c.p.c.) was enacted. It entered into force in October 1989. The 1988 reform encouraged the early settlement of the criminal proceeding in exchange for the mitigation of the sentence.

Particularly important was the introduction of plea bargaining for crimes punished with detention up to two years (art. 444 c.p.c.) and, after the 2003 reform, up to five years, as well as the introduction of a “short trial” (“*giudizio abbreviato*”: art. 438 c.p.c.), which provides a reduction of one third of the sentence. On the contrary, since 1990 the length of custodial detention was extended and the possibility of making use of summary procedures for many serious crimes (e.g. organised crime related offences) was restricted.

Apart from these changes whose impact on imprisonment rates is difficult to interpret, the 1988 Criminal Procedure Code introduced a reform, which may have had an impact on imprisonment rates. Since the 1988 reform, prosecution starts when the public prosecutor formulates a charge against the defendant after the conclusion of the pre-trial investigations (art. 405 c.p.c.) and – following the subsequent reform introduced by law no. 479 of 16 December 1999 – only after

the formalities provided by the new art. 415 *bis* c.p.c. have been completed. In comparison to earlier regulations,<sup>32</sup> this also postponed the beginning of a prosecution. This has influenced the collection of statistics on ‘reported persons for whom the judicial authorities started prosecution’, which now refer to a more limited and selected category of defendants, whose degree of suspected culpability is more accurately ascertained before trial than previously, and who are therefore more likely to be incarcerated than before (see below *Graph 10*).

After all, the procedural criminal legal framework has changed significantly since 1980:

- a) there has been a reduced severity in sentencing and in the use of imprisonment;
- b) on the contrary, there has been the possibility of extending the length of custodial detention or restricting the possibility of making use of summary procedures for many serious crimes.

Changes under a) may be used to explain the decrease in imprisonment rates in 1990, i.e. shortly after the new Criminal Procedure Code entered into force. Changes under b) should have led to an increase in the use of imprisonment, and therefore of imprisonment rates, for many serious crimes. Overall, however, the impact of the changes on imprisonment rates is difficult to interpret, as they go in two opposite directions.

## 6. The sentencing practice of the courts since 1980

Another possible explanation for the rise in imprisonment rates is a change in sentencing practices, which increase the likelihood of a person being imprisoned or being given a longer sentence. This section will examine the two different types of incarcerated people: those remanded in custody (6.1) and those convicted and sentenced to imprisonment (6.2).

This section therefore aims to answer the following question: since 1980, have the rates of incarcerated people grown because of changes in sentencing practices that have increased the likelihood of a reported person a) being remanded in custody and/or b) being incarcerated or serving a longer sentence to imprisonment?

### 6.1 The practice of remand in custody

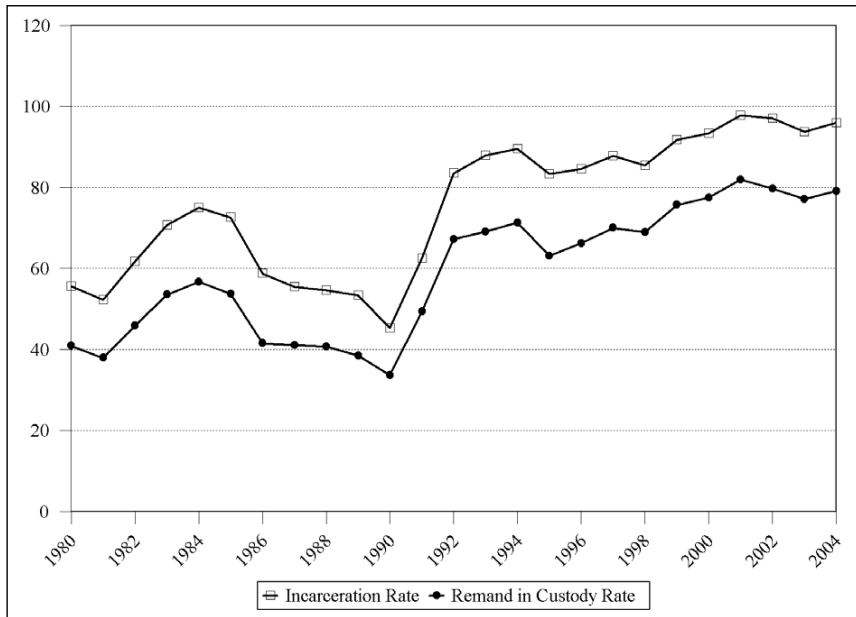
In Italy a judge may remand a person in custody who has yet to be convicted, only if he or she is accused of crimes that could be punished by a term of

---

32 These have been presented above in the legend to *Graph 8*.

imprisonment of at least four years (art. 280 c.p.c.), and if there is strong evidence of guilt (art. 273 c.p.c.). There must be the risk of at least one of the following three factors occurring before the measure can be adopted: a) the danger of evidence tampering, b) the danger of escape, or c) the danger that the defendant may commit other crimes (art. 274 c.p.c.). *Graph 9* compares remand in custody rates and imprisonment rates during the period 1980-2004.

**Graph 9: Remand in custody rate and imprisonment rate during the period 1980-2004**



Source: Author’s elaboration of *Istat* data.

The graph shows that the majority of imprisoned persons is made up of persons remanded in custody.<sup>33</sup> The evolution of the imprisonment rates closely follows that of remand in custody rates, and rises in the same way.

This rise in the rates of people remanded in custody and therefore also of imprisonment rates could be due to:

33 On this see *Picotti/de Strobel* 1986, p. 905; *Picotti/Merzagora* 1997, p. 193.

- the fact that in Italy the majority of imprisoned people do not remain in prison after sentencing and reported foreigners are more likely than Italians to be remanded in custody (see *section 4* above). According to recent research by *Barbagli* and based on the analysis of relevant statistics, foreigners are: a) 1,6 times more likely than Italians to be remanded in custody for theft, b) 1,4 times more likely for drug-related offences and c) 1,2 times more likely for robbery;
- the fact that, as research shows, conviction to imprisonment is positively correlated to a previous remand in custody;
- the fact that the percentage of foreigners as reported persons has significantly increased (see *section 4* above).

## 6.2 Practice of imprisonment

This section examines changes in the practice of imprisonment and links them to changes in the imprisonment rates. We will first look at changes in the average length of prison sentences, because a longer average length could explain the rise in imprisonment rates (6.2.1). We then analyse the rates of reported persons and people sentenced to imprisonment for specific crimes (intentional homicide, bodily injury, sexual offences, theft, robbery and drug related offences) (6.2.2). This comparison is useful to understand whether imprisonment rates increase as a result of an increase in the probability that a person reported for a particular crime will be sentenced to a term of imprisonment. Changes in the practice of declaring amnesties, which may also affect imprisonment rates by reducing the prison population, will then be analysed (6.2.3).

### 6.2.1 *Changes in the average length of prison sentences*

Another possible explanation for the rise in imprisonment rates is a change in the average length of prison sentences. In order to reflect on possible changes in the average length of prison sentences and their impact on imprisonment rates, *Table 2* shows the total number and percentage of people sentenced to imprisonment during the period 1980-2004, divided by the length of the sentence.

**Table 2: Number and percentage of people sentenced to terms of imprisonment during the period 1980-2004**

Years	Imprisonment														Total	%				
	Months							Years												
	Up to 1	%	1 - 3	%	3 - 6	%	6 - 12	%	1 - 2	%	2 - 3	%	3 - 5	%			5 - 10	%	More than 10	%
1980	9.996	15,1	8.687	13,1	16.870	25,5	16.687	25,2	9.112	13,8	2.267	3,4	1.512	2,3	644	1,0	336	0,5	66.111	100,0
1981	8.083	12,9	8.941	14,3	16.557	26,4	15.035	24,0	9.169	14,6	2.145	3,4	1.662	2,7	701	1,1	331	0,5	62.624	100,0
1982	6.313	9,5	7.750	11,7	17.370	26,1	16.833	25,3	11.808	17,8	3.037	4,6	2.018	3,0	873	1,3	447	0,7	66.449	100,0
1983	6.683	10,6	7.136	11,3	18.251	28,8	13.907	22,0	10.422	16,5	3.676	5,8	1.903	3,0	825	1,3	460	0,7	63.263	100,0
1984	6.749	12,1	6.829	12,2	15.206	27,2	12.188	21,8	8.378	15,0	3.503	6,3	1.680	3,0	778	1,4	514	0,9	55.825	100,0
1985	8.424	15,8	8.312	15,6	13.887	26,0	8.982	16,8	7.166	13,4	3.553	6,6	1.687	3,2	913	1,7	527	1,0	53.451	100,0
1986	9.055	16,9	8.485	15,8	14.475	27,0	8.652	16,1	6.981	13,0	3.063	5,7	1.631	3,0	799	1,5	463	0,9	53.604	100,0
1987	5.699	10,5	9.320	17,1	15.412	28,3	8.695	16,0	8.711	16,0	2.861	5,3	2.155	4,0	996	1,8	548	1,0	54.397	100,0
1988	4.514	8,9	7.474	14,7	14.215	27,9	9.676	19,0	8.146	16,0	2.872	5,6	2.329	4,6	1.010	2,0	647	1,3	50.883	100,0
1989	4.011	8,0	7.022	14,0	12.815	25,6	10.291	20,6	8.644	17,3	3.395	6,8	2.462	4,9	965	1,9	414	0,8	50.019	100,0
1990	4.274	6,5	10.636	16,2	18.559	28,3	13.549	20,7	11.004	16,8	3.543	5,4	2.630	4,0	984	1,5	415	0,6	65.594	100,0
1991	6.572	6,6	17.048	17,0	30.159	30,1	20.985	20,9	16.082	16,0	4.650	4,6	3.233	3,2	1.179	1,2	381	0,4	100.289	100,0
1992	6.606	6,0	18.101	16,3	32.541	29,4	23.980	21,6	18.991	17,1	4.898	4,4	3.642	3,3	1.487	1,3	526	0,5	110.772	100,0



Years	Imprisonment																	Total	%	
	Months								Years								More than 10			%
	Up to 1	%	1 - 3	%	3 - 6	%	6 - 12	%	1 - 2	%	2 - 3	%	3 - 5	%	5 - 10	%				
1993	8.511	7,0	22.771	18,7	33.183	27,3	25.477	20,9	20.176	16,6	4.570	3,8	4.351	3,6	2.063	1,7	596	0,5	121.698	100,0
1994	9.323	7,4	27.726	22,1	33.242	26,5	25.098	20,0	19.859	15,8	3.990	3,2	3.726	3,0	1.833	1,5	526	0,4	125.323	100,0
1995	10.066	8,4	27.608	22,9	31.054	25,8	24.108	20,0	19.053	15,8	3.368	2,8	3.005	2,5	1.602	1,3	621	0,5	120.485	100,0
1996	9.912	7,4	27.703	20,7	36.950	27,7	27.611	20,7	22.368	16,7	3.420	2,6	3.271	2,4	1.802	1,3	523	0,4	133.560	100,0
1997	12.752	8,1	33.958	21,6	44.769	28,5	31.399	20,0	23.519	15,0	4.200	2,7	3.973	2,5	2.111	1,3	591	0,4	157.272	100,0
1998	14.438	8,5	37.522	22,0	48.664	28,5	33.590	19,7	24.580	14,4	4.392	2,6	4.290	2,5	2.420	1,4	633	0,4	170.529	100,0
1999	13.549	7,2	42.484	22,5	65.240	34,6	33.780	17,9	22.918	12,2	4.104	2,2	3.681	2,0	1.882	1,0	785	0,4	188.423	100,0
2000	12.482	6,7	42.665	22,8	65.272	34,8	32.567	17,4	23.214	12,4	4.501	2,4	3.922	2,1	2.046	1,1	846	0,5	187.515	100,0
2001	9.583	5,9	29.204	18,0	46.917	28,9	36.214	22,3	26.993	16,6	5.148	3,2	4.894	3,0	2.594	1,6	1.068	0,7	162.615	100,0
2002	6.973	4,6	23.653	15,6	44.172	29,2	35.336	23,4	26.176	17,3	5.593	3,7	5.144	3,4	2.873	1,9	1.238	0,8	151.158	100,0
2003	6.403	4,4	22.890	15,8	43.727	30,2	33.454	23,1	24.891	17,2	4.905	3,4	4.672	3,2	2.561	1,8	1.162	0,8	144.665	100,0
2004	5.621	3,6	23.606	15,1	47.640	30,4	36.681	23,4	27.280	17,4	6.160	3,9	5.944	3,8	2.569	1,6	1.217	0,8	156.718	100,0

Source: Author's elaboration of *Istat* data.

Table 2 shows that:

- there has been a significant reduction in the percentage of the shortest prison sentence, i.e. up to one month (from 15,1% in 1980 to 3,6% in 2004). This reduction is a consequence of the following reforms: first, the 1986 *Gozzini* law (see above *paragraph 5.1.5.2*), second, the 1993 reform extending the possibility that fines substitute short prison sentences (see above *paragraph 5.1.5.3*) and finally, the decriminalisation of petty offences in 2000 (see above *paragraph 5.1.5.1*);
- there has been a smaller reduction in the six to twelve months category (from 25,2% in 1980 to 23,4% in 2004);
- there has been an increase in all the remaining categories, particularly in the more than ten years category (from 0,5% in 1980 to 0,8% in 2004), in the five to ten years category (from 1,0% in 1980 to 1,6% in 2004) and in the three to five years category (from 2,3% in 1980 to 3,8% in 2004);
- in the one to three months category the general increase over the period (from 13,1% in 1980 to 22,8% in 2000) is followed by a significant decrease to 18,0% in 2001 after the decriminalisation law of 1999 and a further fall to 15,1% in 2004.

Overall, it is possible to state that the average length of prison sentences has increased over the last twenty years. It is important to consider that a rise in the average length of prison sentences could be due either to a) *changes in the legal framework* – i.e. increases in the minimum and/or maximum lengths of prison sentences for certain crimes and/or the introduction of new offences punished with longer sentences or b) *changes in the judicial practice itself* – i. e. in attitudes of the operators of the criminal justice towards certain crimes.

The conclusion is that the Italian penal system has increased the length of prison sentences in every category. The only exceptions are the shortest imprisonment penalties (up to one month and from one to three months), the length of which decreased following legislative decriminalisation and reforms of the sanctioning provisions for petty offences.

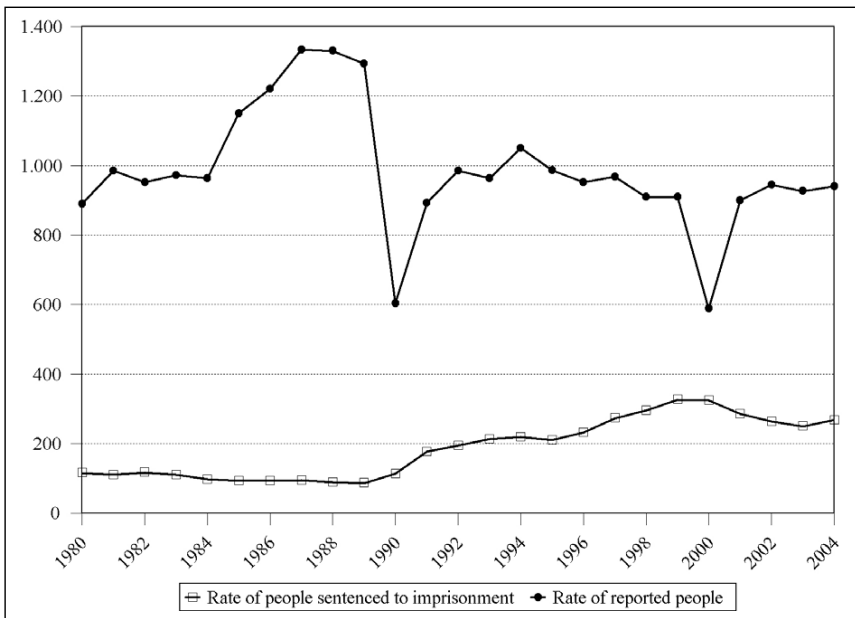
This means that the changes in both the legal framework (new offences with harsher penalties and an increase in the length of sentences especially for drug crimes, serious crimes against property and sexual crime: see above *section 5.1.3*) and in the judicial practice (increased judicial discretionary powers in sentencing: see above *section 5.1.2*) have increased the likelihood of a reported person spending more time in prison and therefore may be factors, which explain the rise in imprisonment rates.

### 6.2.2 Changes in the rates of reported and convicted persons in general and concerning specific crimes

This section compares the rates of people reported and sentenced to imprisonment in general and for specific crimes (intentional homicide, bodily injury, sexual offences, theft, robbery and drug related offences). This comparison is useful to understand whether the probability that a reported person (in general and for specific crimes) would be sentenced to imprisonment has increased over the period of time under consideration. If this was the case, it could be one of the explanatory factors for the increase in imprisonment rates.

Graph 10 below compares rates of reported and convicted people for all crimes.

**Graph 10: Rates of people reported and sentenced to imprisonment during the period 1980-2004**



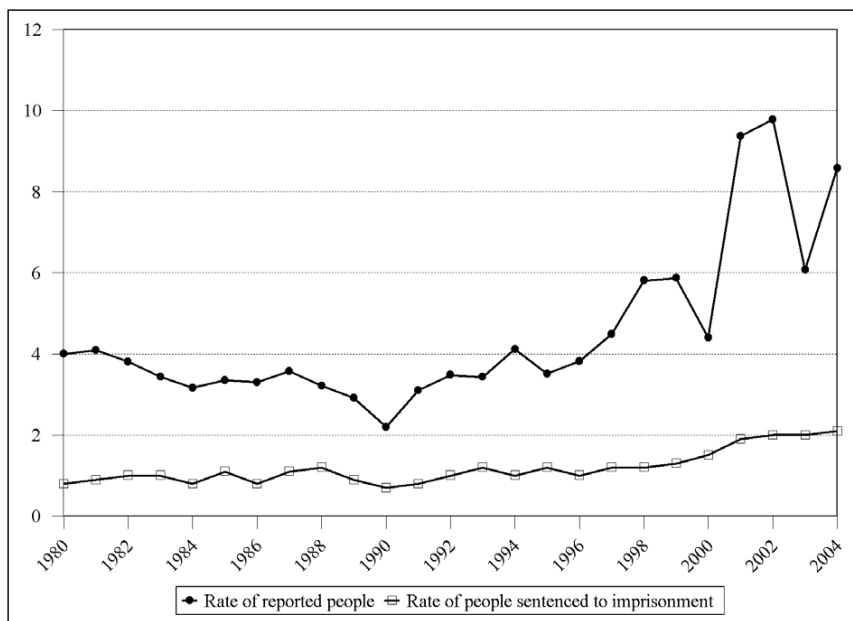
Source: Author's elaboration of Istat data.

The Graph shows that, while the rates of reported persons have gone through several ups and downs during the period under analysis, the rates of people sentenced to imprisonment are fairly stable until 1989, when they begin

to rise. One may therefore deduce that the likelihood of a reported person being sentenced to imprisonment increased after the new Criminal Procedure Code entered into force because of a more accurate selection of ‘reported persons for whom the judicial authority started prosecution’ (see above *section 5.2*).

Let us now look at the rates for people reported and sentenced to imprisonment for specific crimes. Starting with intentional homicide, the rates for reported and convicted people, calculated per 100.000 inhabitants, are illustrated by *Graph 11*.

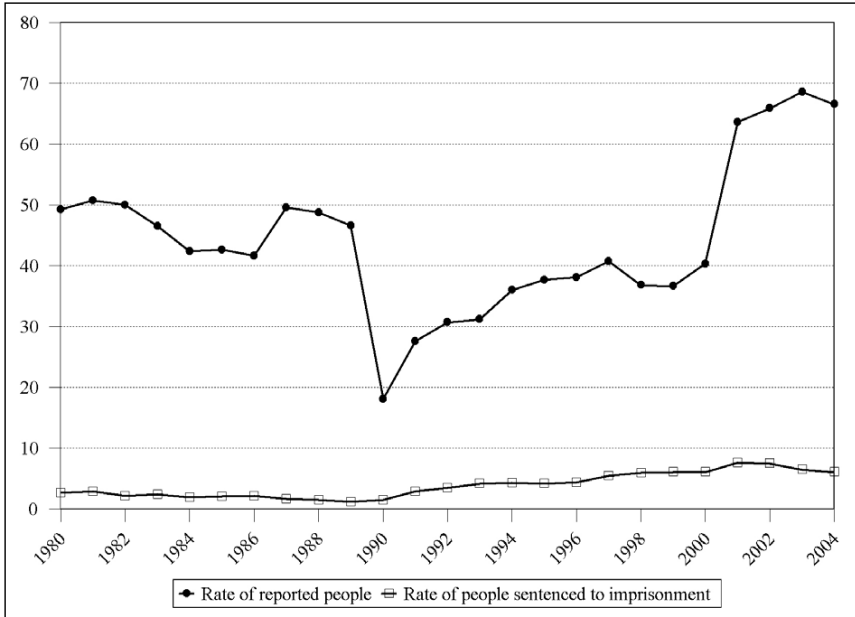
**Graph 11: Rates of people reported and sentenced to imprisonment for intentional homicide during the period 1980-2004**



Source: Author’s elaboration of *Istat* data.

Moving now to intentional bodily injury, rates for reported and convicted people, calculated per 100.000 inhabitants, are given in *Graph 12*. The graph shows the impact on the rate of reported persons of the amnesty adopted in 1990, which covered, amongst others, this type of crime as well.

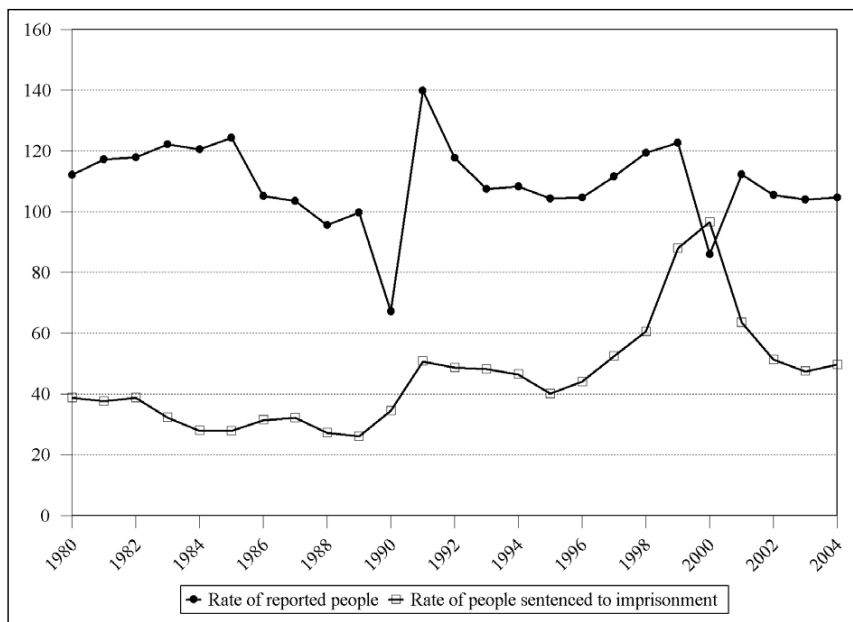
**Graph 12: Rates of people reported and sentenced to imprisonment for intentional bodily injury during the period 1980-2004**



Source: Author's elaboration of *Istat* data.

Graph 13 deals with the trend in the rate of people reported and sentenced to imprisonment for theft during the period 1980-2004. The effect of the 1990 amnesty must have been, in this case, weaker than for bodily injury, as the more serious forms of theft were not covered by it. It is also worth noting that the significantly lower rate of convicted people registered from 2000 onwards is presumably due to law 205/1999 as seen above (*paragraph 5.1.3.1*).

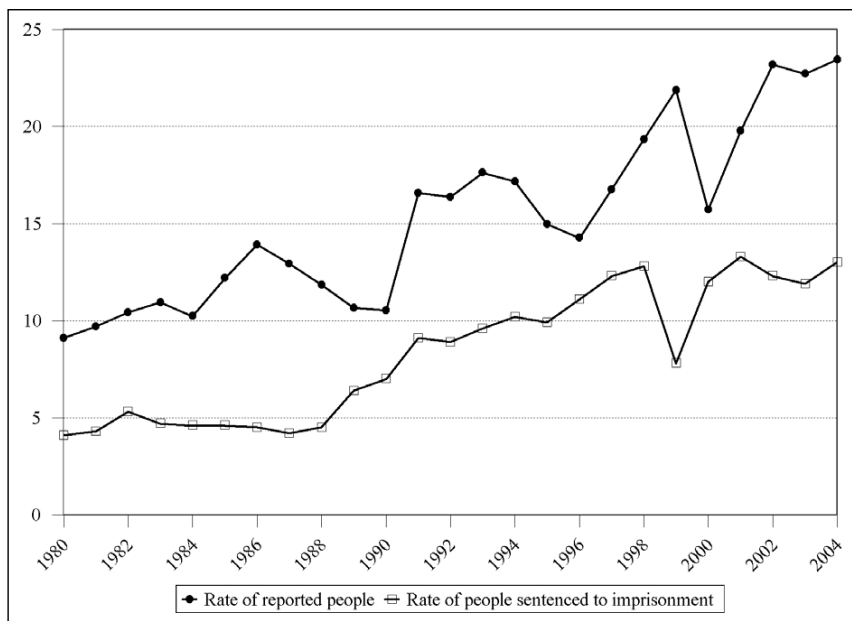
**Graph 13: Rates of people reported and sentenced to imprisonment for theft during the period 1980-2004**



Source: Author's elaboration of *Istat* data.

The evolution of the rates of people reported and sentenced to imprisonment for robbery during the period 1980-2004 is presented in *Graph 14*.

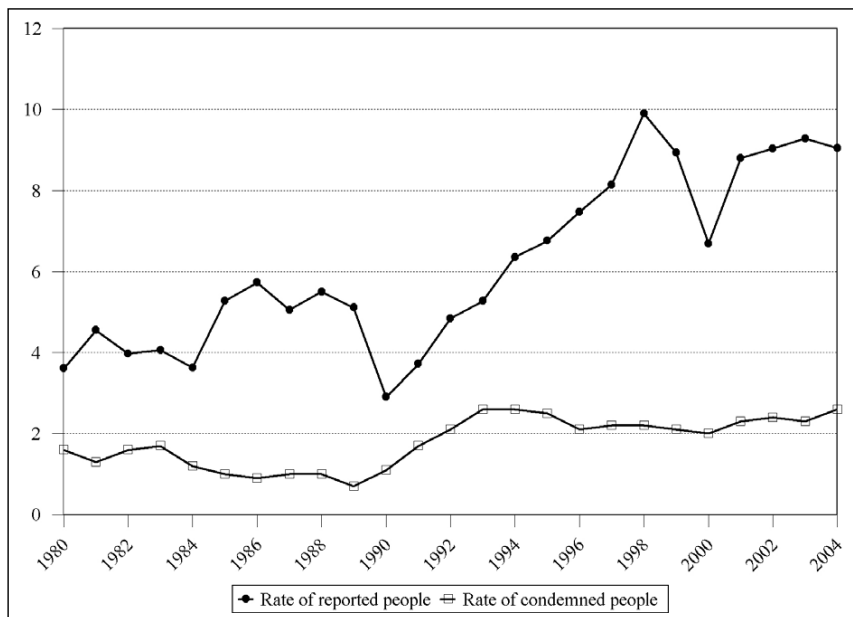
**Graph 14: Rates of people reported and sentenced to imprisonment for robbery during the period 1980-2004**



Source: Author's elaboration of *Istat* data.

The evolution of the rate of people reported and sentenced to imprisonment for sexual offences is shown in *Graph 15*. Again in this case, the effect of the 1990 amnesty on the rate of reported persons is noteworthy.

**Graph 15: Rates of people reported and sentenced to imprisonment for sexual offences during the period 1980-2004**

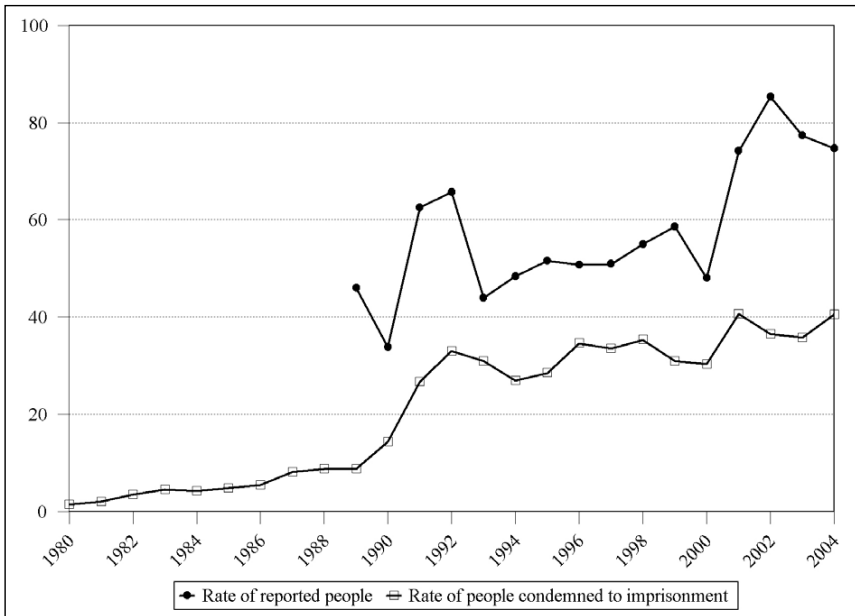


Source: Author's elaboration of *Istat* data.



The evolution of the rate of people reported and sentenced to imprisonment for drug related offences is presented in *Graph 16*. The graph shows the dramatic impact on the rate of reported and convicted people in 1990 of law no. 162 and no. 309 adopted that year, which were partially abrogated by the 1993 referendum (see above *section 5.1.4*). Data for reported persons from 1980 to 1988 are not available in *Istat* statistics.

**Graph 16: Rates of people reported and sentenced to imprisonment for drug related offences during the period 1980-2004**



Source: Author's elaboration of *Istat* data.

To sum up, and going back to the original question, i. e. whether the probability increased, over the period under consideration, that a person reported for a particular crime would be sentenced to imprisonment, thereby contributing to the increase in imprisonment rates: the analysis shows that, while the rates of reported persons show several ups and downs over the period, the rates of people sentenced to imprisonment were fairly stable until 1989 and then began to rise. One may therefore conclude that, after that the new Criminal Procedure Code entered into force, the more accurate selection of 'reported persons for whom the judicial authority started prosecution' (see above *section 5.2*)

increased the likelihood that a reported person would be sentenced to imprisonment during the period under consideration.

This is particularly evident for theft. From 1991 to 2000, the rates of reported persons decreased, while, on the contrary, the rates of convicted people increased. This increase in the probability of being sentenced to imprisonment for theft is, again, presumably related to the increase in the percentage of non-nationals reported for theft. This percentage went from 14% of the total of persons reported for theft in 1988 to 40% in 2000. The trend in the two rates changed in 2001, presumably as a result of law 205/1999. As seen above (*paragraph 5.1.3.1*), following this law common theft lost its traditional character as a crime, which is automatically prosecutable (“*d’ufficio*”) and can now only be prosecuted when reported by the victim (“*a querela di parte*”). This may explain the increase in the rate of reported persons in 2001 and, at the same time, the decrease in the rate of convicted persons.

### 6.2.3 *Changes in the practice of amnesties*

Another factor, which affects imprisonment rates, is the adoption of acts of clemency („*amnistia*”, “*indulto*”, “*grazia*”, conditional release, etc.) which allow a prisoner to leave prison before the expiry of his or her prison sentence. Among the above-mentioned acts, two acts of clemency are particularly important to explain the evolution of imprisonment rates in Italy. These are *amnistia* and *indulto*.

“*Amnistia*” (amnesty) is a collective act of clemency that expresses the State’s will to ‘forgive’ a certain number of crimes. It extinguishes the crime, and, if a conviction has been pronounced in the mean time, the execution of the sentence stops (art. 151 c.c.). Amnesty may therefore act as a cause of extinction for both the crime (“*amnistia propria*”) and the penalty (“*amnistia impropria*”). “*Indulto*” (pardon) is also a collective act of clemency that expresses the State’s will to remit, totally or partially, the penalty or to convert it into another type of penalty (art. 174 c.c.).

According to art. 79 of the Constitution, as modified in 1992 to require a qualified majority, instead of a simple one, both acts of clemency are granted by an act of Parliament requiring a two-thirds majority of the members of each House, voting on each article and on the statute as a whole. The act granting the amnesty or the pardon shall indicate the offences – usually through the range of the sentences (e.g. up to four years prison: art. 1 presidential decree 75/1990) – to which the act is applicable and also the time limit for their application. Amnesties and pardons never apply to any crimes committed after the date on which the bill is put before the House.

We now move on from the law in the books to the law in action. Over the period under consideration, these acts of clemency were adopted at the beginning of the 1980s, in the mid-1980s and in 1990, motivated by the intention to reduce

the prison population rather than by reasons of political opportunity. They had an impact on imprisonment rates from 1980 to 1990. In the early and mid-1980s they were used as a major tool to deal with the rise in imprisonment rates. 1990 was the year in which the impact of these acts was at its peak, as they freed over 9.000 people, the highest number during the period, and contributed to the lowest ever imprisonment rate over the 24-years period analysed here.

**Table 3: Number of people who left penal institutions due to *amnistia* and *indulto* during the period 1980-2004**

Years	Number of people who left penal institutions due to <i>amnistia</i> and <i>indulto</i>
1980	395
1981	5.234
1982	3.001
1983	537
1984	486
1985	276
1986	5.824
1987	2.882
1988	1.047
1989	673
1990	9.142
1991	3.513
1992	374
1993	842
1994	227
1995	0
1996	0
1997	0
1998	0

Source: Author's elaboration of *Istat* data.

In the time frame considered here, 1990 was the last year *amnistia* and *indulto* were used. After 1990 acts of clemency were made more difficult by the modifications to art. 79 of the Constitution, which required a qualified majority, instead of a simple one, and, as a result, no other acts were adopted until 2006.<sup>34</sup>

If their impact on imprisonment rates ceased at that time, there is no doubt that during the period 1980-1990 *amnistia* and *indulto* were significant factors in shaping the trend of imprisonment rates.

## **7. The role of the mass media concerning penal policy and penal law reform**

Crime is one of the most reported topics in Italian news. As in other countries – as confirmed by much criminological literature – the mass media tend to overreport particular types of crimes (homicides, violent and sexual crimes) and criminals (foreigners and poor people), thus offering a stereotyped picture of criminality, which may influence public opinion, policymakers and sentencing practices. The mass media also give birth to a vicious circle: more crime on the news, more fear of crime, more demand for security and a harsher response by the criminal law system.

To sum up, and linking the findings of this paragraph to the ones in the previous sections, the mass media in Italy may play an important role in reflecting and shaping the attitudes of people in general and criminal justice operators in particular to foreigners, thus contributing to the harsher treatment people receive if they enter the criminal justice system.

---

34 Although outside the initial scope of this article, it is worth mentioning the act of clemency (namely, *indulto*) adopted in 2006 (law no. 241 of 31 July 2006). It had a major impact on prison population, which dropped from 30 June 2006 to 30 September 2006 from 61.264 to 38.326, see *Dipartimento Amministrazione Penitenziaria* (2007). The deflating impact of this act of clemency, however, was quickly diminishing: According to the statistics already on 31 December 2007 48.693 individuals were behind bars.

## **8. Attitudes towards punishment and different sanctions and requirements to sanction in the general population and the members of the justice system**

The aim of this section is to understand the role played by the attitudes of Italians towards crime and punishment and to link them to penal law reforms and sentencing practices, and, in turn, to the increase in imprisonment rates.

The most useful sources of information to understand attitudes of citizens in general, and members of the justice system in particular, towards crime and punishment are crime victimisation surveys. These have been carried out by *Istat* since 1998. These surveys show that Italians have a great fear of crime. This is confirmed by an analysis carried out by *Censis* in 2000,<sup>35</sup> which highlights that crime is what Italians fear most (37,1% of the people questioned), while drugs and immigration from non-EU member states are placed fourth (24,8%) and fifth (21,9%) respectively.

With particular reference to immigration, which as has been seen above is a key factor in explaining the evolution of imprisonment rates in Italy, a study carried out in 2000<sup>36</sup> reveals the attitudes of Italians towards immigrants. Among the five European countries covered by the study (Italy, the UK, Spain, Germany and France), the percentage of Italians who responded in 1999 *much* or *very much* to the question “Are immigrants a threat to public order and security?” was the highest, i.e. 46,1%. These results have been confirmed by a report by *Censis*,<sup>37</sup> according to which 9,1% of Italians fear immigration very much and 74% of Italians believe that the equation “more immigration equals more criminality” is valid.

An example of how the high demand for security by Italian citizens has affected criminal law policy is the 2001 reform of the law of theft, which increased the penalties for petty theft (see above, *paragraph 5.1.3.1*). Due to a series of thefts from homes, often involving immigrants, which was widely reported in the newspaper and other mass media and it also introduced the new autonomous crime of theft from a home.

It is therefore reasonable to conclude that the attitudes of Italians (in general and members of the criminal justice systems in particular) towards crime, as well as towards the link between crime and immigration, may affect penal law reform and above all sentencing practices. These attitudes may therefore

---

35 *CENSIS* 2000.

36 Fondazione Nord Est 2000.

37 *CENSIS* 2003.

contribute to the explanation for the increased length of prison sentences and the harsher treatment of immigrants by the criminal justice system over the last ten years.

## **9. Conclusions: tentative explanations for the development of prison population since 1980**

Starting with the presentation of the evolution of imprisonment rates in Italy between 1980-2004 – which have experienced a dramatic increase (+72.5%) – this paper has aimed to critically examine this trend in order to hypothesise explanations for this increase. This section sums up the findings of the analyses of the above factors by listing the questions asked throughout the paper and the responses provided.

*Question no. 1: Since 1980, have the rates of imprisonment grown because of a rise in the number of reported persons, in turn caused by changes in the socio-economic structure?*

Answer no. 1: No, the rates of imprisonment did not grow because of a rise in the number of reported persons. The rates of the latter remained relatively stable during the period under examination, even though there have been several rises and falls. This relative stability in the rates of reported persons suggests two main explanatory hypotheses for the rise in imprisonment rates, i.e.: 1.) as the rate of reported persons has remained stable, the increase in imprisonment rates may be due to an increase in the probability of a reported person being incarcerated (either remanded in custody or sentenced to imprisonment) *and/or* 2.) as the rate of reported persons has remained stable, the increase in imprisonment rates is due to an increase in the average length of remands in custody and/or prison sentences.

From this perspective, the many changes in the socio-economic structure that have occurred over the last 20 years have not led, overall, to an increase in the rates of reported persons. Changes in the socio-economic structure, however, may have played a role in the increase of imprisonment rates if they were due to changes in the composition of reported persons, which has led to the overrepresentation within the criminal justice system of categories of people more likely than others to be convicted or to receive a longer sentence.

In particular, the main change in the composition of reported persons occurred in the proportion of nationals and non-nationals, which saw a significant increase in the number of foreigners. Today almost every fourth reported persons is a foreigner, notwithstanding the much lower percentage of foreigners in the Italian population. This is relevant to explain the rise in imprisonment rates because reported foreigners are more likely than nationals to be remanded in custody and sentenced to imprisonment. This explanation is

supported by socio-economic changes, namely changes in the percentage of non-nationals in the total population. This harsher treatment towards non-nationals by the criminal justice system is due to both the negative procedural impact of the situation and living conditions of a foreigner (no fixed abode, no strong social bonds, no family in Italy), and perhaps to the prejudices of society in general and of criminal justice operators.

*Question no. 2: Since 1980, have the rates of incarcerated people grown because of changes in substantive criminal law, which made this framework more severe by introducing harsher/longer sentences?*

Answer no. 2: Yes. Since 1980, the substantive criminal legal framework has changed significantly. Some of these changes increased the penalties for specific crimes and may have played an important role in the increase of imprisonment rates. In particular, the law was made more severe for violent crimes and serious crimes against property and especially for organised crime related offences, sexual offences and drug trafficking related offences. These changes in the substantive criminal law, especially the one related to drug trafficking in 1990, may have increased the rate of remand in custody and also the length of imprisonment, thereby contributing to the rise in overall imprisonment rates. It is however worth noting that assessing the impact of changes in the substantive criminal law on imprisonment rates is particularly difficult, due to contemporaneous changes, which moved in the opposite direction (decriminalisation of petty offences and deinstitutionalisation of the penal sanction system by extending “alternative measures” or introducing “sentencing substitution” for short prison sentences).

*Question no. 3: Since 1980, have the rates of incarcerated people grown because of changes in the procedural criminal law framework, which amended this framework in such a way as to increase the likelihood of a reported person being incarcerated and/or to serve a longer sentence in prison?*

Answer no. 3: Yes. Since 1980, there has been a change in the law governing criminal procedure that is likely to have affected imprisonment rates. Since 1989, following the entry into force of the new Criminal Procedure Code, prosecution starts when the public prosecutor formulates a charge against the defendant after the conclusion of pre-trial investigations (art. 405 c.p.c.) and – following the subsequent reform introduced by law no. 479 of 1999 – only after the formalities provided by the new art. 415 *bis* c.p.c. have been completed.

In comparison to earlier regulations, this also moved forward the time when a prosecution begins. This influenced the collection of statistics on ‘reported persons for whom the judicial authorities started prosecution’, which now refer to a more limited and selected category of defendants whose degree of culpability is more accurately ascertained before trial than previously and who are therefore more likely to be incarcerated than before. Other changes in the

procedural criminal legal framework introduced by the 1988 reform are more difficult to interpret in terms of imprisonment rates as they go in two opposite directions, i.e. a) either in the direction of a reduced severity in sentencing and use of prison, or b) in the opposite direction to extend the possibility and duration of custodial detention or restrict the possibility to make use of summary procedures for many serious crimes (like organised crime related offences).

*Question no. 4: Since 1980, have the rates of imprisonment grown because of changes in sentencing practices that have increased the likelihood of a reported person a) being remanded in custody and/or b) being incarcerated or serving a longer term of imprisonment?*

Answer no. 4: Yes. Since 1980, changes in sentencing practices that increased the likelihood of a reported person a) being remanded in custody and/or b) being incarcerated or serving a longer term of imprisonment may have contributed to the increase in the imprisonment rates. The likelihood of a reported person being remanded in custody rose. This may be due to the fact that the percentage of foreigners as reported persons significantly increased and the fact that reported foreigners are more likely than Italians to be remanded in custody. As for the likelihood of a reported person being given a prison sentence, this increased over the period of time under consideration and therefore probably contributed to the increase in imprisonment rates. This is particularly evident for a specific crime typology analysed here, i.e. theft. From 1991 to 2000, the rates for reported persons decreased, while, on the contrary, the rates for convicted people increased. This increase in the probability of a prison sentence being imposed for theft is presumably related to the increased percentage of non-nationals reported for theft – who are more likely than Italians to be given a prison sentence – in the total of people reported for theft.

*Question no. 5: Since 1980, have the rates of incarcerated people changed because of the adoption of acts of clemency?*

Answer no. 5: Yes. Between 1980 and 1990 various acts of clemency, namely *amnistia* and *indulto*, were used. These are likely to have affected the evolution of imprisonment rates during that period. These acts, adopted at the beginning of the 1980s, in the mid-1980s and in 1990, contributed to the reduction of imprisonment rates from 1980 to 1990. The impact of these acts was particularly relevant in 1990, as they freed more than 9.000 people from prison (the highest number during the period under consideration) and contributed to the lowest level of imprisonment rates over the last twenty years.

*Question no. 6: Since 1980, what role have mass media and public attitudes towards crime and punishment played in the increase of imprisonment rates?*

Answer no. 6: Mass media and public attitudes towards crime and punishment may have played an important role in the increase of imprisonment rates. In fact



it is likely that the attitudes of Italians (in general and of criminal justice professionals in particular) towards crime, as well as the link between crime and immigration, affected penal law reforms and especially sentencing practices.

Surveys show that Italians fear crime and immigration very much and that they often see the two phenomena as being related (equation: more immigration = more criminality). Crime is also one of the topics most reported by Italian news and mass media, which tend to overreport particular types of crimes (homicides, violent and sexual crimes) and criminals (especially when they are foreigners and/or poor people).

These tendencies may therefore contribute to the explanation for the increased length of prison sentences and the harsher treatment of immigrants by the criminal justice system over the last ten years.

The analysis shows, overall, that the evolution of imprisonment rates in Italy cannot be explained simplistically; rather it is the result of a variety of factors, the impact of which on imprisonment rates may sometimes be controversial and difficult to interpret. Researchers should therefore avoid simplistic explanations and try to suggest, as a tentative explanation, a set of causes that are more likely than others to have an impact on the phenomenon.

## **10. Outlook: Further reform tendencies that could reduce the prison population and prison overcrowding or expand the prison system**

### **10.1 Prison overcrowding**

As outlined above, from the 1980s until 2004 the prison population in Italy has increased by around 24.000 persons. In 2004 the rate of imprisonment was approximately 95 prisoners per 100.000 inhabitants. In 1990, when a measure concerning *amnistia* and *indulto* was passed, the figure was half as much. We have already taken time to reflect on the reasons for this exponential increase.

Based on an Official Report published in 2000, overcrowding at a rate of more than 120% existed in 106 Italian prisons out of a total of 205. The overall population density in Italian prisons stood at 130 prisoners for every 100 places available. In recent years the Italian Government has responded to this problem by building new prisons. Art. 145, 34 of law no. 38, December 2000 urges the Justice Minister to draw up a list of unsuitable prisons and at the same time to reach understandings with the regions and with interested local companies in order to prepare the ground for the above mentioned new prisons.

These new prisons will have to have a greater capacity and conform with the planning requirements imposed by the new regulations introduced by presidential decree no. 230 in 2000 (published in the Official Gazette no. 195, 22 August

2000): one kitchen for every 200 prisoners, a shower in every cell, natural light and kindergardens for mothers in prison.

Looked at in this light, neither the prison reforms of 1975 nor those of 1986 have had sufficient effect on imprisonment rates. And Parliament has been forced to invest more resources to reinforce the prison system.

But looking again at a point of doctrine, we can confirm that “if the aim of reducing the prison population has not been achieved over the last 25 years, even if the penal system was directed to that end, we nonetheless cannot estimate to what extent the trend towards re-imprisonment would have increased if that political-legislative will had not been expressed”.<sup>38</sup>

We cannot yet evaluate – due to a lack of empirical data covering recent years – the effect on the rate of imprisonment of the most recent measures to reduce the prison population by reinforcing decriminalisation (2000), “alternative measures” to imprisonment (1999) and “substitute” sentences (1993, 2003). Likewise the new sentences and measures provided by introducing the penal competence of the Justice of Peace (applicable since 2002) cannot yet be properly evaluated.

The Italian Government is nonetheless showing that it has not abandoned the possibility of further decriminalisation and of reinforcing measures and sanctions other than imprisonment even with the customary uncertainty and contradictions caused by a lack of clear criminal policy guidelines and a series of conflicting political alignments.

In recent years, in fact, legislators have never ceased to introduce reforms that have contributed greatly to the rise of prison population. It is enough to recall law 251/2005, concerning recidivism, and decree-law 272/2005 on drugs.

Although the related data are not evaluated in this contribution, both laws have introduced considerable increases in penalties and prevented the access to alternative measures for reiterating recidivists. Also the new law on sex crimes against minors and against child pornography goes in the direction of harsh punishment.

Hence, the seriousness of the situation of prison overcrowding has once more led the legislator to adopt an emergency measure: an *indulto* was adopted in 2006 (see *paragraph 6.2.3*). The deflating impact of this act of clemency is gradually decreasing. Prisons are already going to be overcrowded again.

---

38 Pavarini 2000, p. 318.

## 10.2 Reform projects

Concerning reform projects presently under parliamentary debate, dealing with prison overcrowding and the prospect of less invasive criminal law, there are various aspects to be considered.

### 10.2.1 *Contradictory reform projects*

The attention of the media and of the public opinion on the subject of security has strongly influenced the normative interventions in recent years. We must add that, after the early end of the XV. legislature, the legislator has rapidly provided for new instruments, able to respond effectively against criminality and particularly against offences committed by immigrants.

The new Italian Government has elaborated a “security set of laws” introducing through decree-law 92/2008 some modifications: an increase of the penalty for drunk driving; a new aggravating circumstance (art. 61 no. 11 *bis*) i.e. if the offence is committed by an individual whose presence in the national territory is illegal; and a new crime – punishable with imprisonment from six months to three years and with estate confiscation – for those who rent accommodation to foreign citizens who are illegally in the territory of the Italian State.

Such reform is liable to increase imprisonment rates, but from this point of view the highest risk is related to an article of the Government bill no. 733, presented on 3 June 2008, which is part of the “security package”. This article introduces the crime of “illegal entry into the national territory”, punished with imprisonment from two months to four years (art. 12 *bis* legislative decree 286/1998).

There are more reform proposals that are very worrying, such as bill no. 158 (*Foti-Raisi*), which aims at narrowing the sphere of application of the alternatives to imprisonment, and a more recent one aiming at punishing street prostitution with prison sentences for both prostitutes and clients.

Among the most recent reform proposals, however, one going in the opposite direction should be mentioned: bill no. 584, which aims at speeding up criminal trials, also by not punishing minor cases (“*tenuità*”), to date existing only in the Justice of Peace system.

### 10.2.2 *The perspectives of reform of the punishment system in the Penal Code*

Despite the fact that the picture we have drawn is not heartening and is in many ways contradictory, we must point out that the reform of the punishment system has been for many years a concern for the Italian legislator.

The Commissions that in recent years have been charged by the Government with the study of a reform of the Penal Code have devoted a great deal of attention to the subject of sanctions, even if the new Code has not been approved yet.

The *Grosso* Commission in the XIII. legislature proposed the abolition of life sentences and a reduction of the terms of imprisonment, and introduced a large range of alternative penalties (ban on carrying on an economic activity or a profession, revocation of somebody's driving licence, home detention, community service, etc.). The subsequent *Nordio* Commission enlarged the range of punishments with various banning penalties, and so did the more recent *Pisapia* Commission, which completed its work in June 2007, and whose project was never approved by the Government owing to the early end of the legislature and the change in the parliamentary majority.

The common aim of the various reforms had in any case been that of considerably limiting the use of imprisonment, which had proved to be ineffective in terms of rehabilitation and only resulted in increasing management problems and the expenses connected with a prison population that grew exponentially. Instead, they suggested non-custodial sanctions, limiting personal freedom and other rights. A fine is not considered sufficient, as it has not a great impact – for opposite reasons – on either the very poor or the very rich.

### 10.3 Evaluation and perspectives

We cannot evaluate whether these proposed reforms will have a decisive and concrete effect on the operation of the penal system. Among other factors what remains decisive – as we have already seen – is the way in which the political system and social communication translate and interpret society's need for reassurance and for public order, and how the political system responds to the demand for security over and above the recourse – often only symbolic – to criminal sanctions.

The reform process is slow and difficult to interpret. But it can be said that there are urgent needs to be met and they affect the overall criminal punishment system and above all criminal law, which should play an auxiliary role.

Despite many serious contradictions, some steps have already been taken and are being taken. We will see in the future what effect they have on imprisonment rates. We hope that the Italian Government is going to follow a more coherent and rigorous programme of criminal policy based on planning and informed by empirical analysis of the real impact of reforms on judicial practice, the lack of which has marked the last twenty years.

## References:

- Barbagli, M.* (2002): *Immigrazione e reati in Italia*. Bologna: Il Mulino.
- Bricola, F.* (Ed.) (1977): *Il carcere riformato*. Bologna: Il Mulino.
- Bricola, F., Insolera, G.* (1991): *La riforma della legislazione penale in materia di stupefacenti*. Padova: Cedam.
- Cadoppi, A.* (Ed.) (2006): *Commentario delle norme contro la violenza sessuale e della legge contro la pedofilia*. Padova: Cedam.
- Cadoppi, A., Veneziani, P.* (2007): *Elementi di diritto penale: parte generale*. Padova: Cedam.
- Catelani, G.* (2002): *Manuale dell'esecuzione penale*. Milan: Giuffrè.
- CENSIS* (2000): *Le paure degli italiani. Criminalità e offerta di sicurezza*. Rome.
- CENSIS* (2003): *XXXVII Rapporto sulla situazione sociale del paese/2003*. Rome.
- Corbi, F., Nuzzo, F.* (2003): *Guida pratica all'esecuzione penale*. Turin: Giappichelli.
- Dipartimento Amministrazione Penitenziaria* (2007): *Dati statistici sulla popolazione penitenziaria. Effetti indulto: confronto detenuti in carcere prima e dopo l'applicazione della legge 241/2006*. Rome. Online available: [http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche\\_dap/det/2007/effetti\\_indulto\\_giugno2007.pdf](http://www.giustizia.it/statistiche/statistiche_dap/det/2007/effetti_indulto_giugno2007.pdf).
- Dolcini, E.* (1998): *Codice penale*. In: *Digesto Discipline penalistiche*, Vol. II. Turin: UTET, p. 270-287.
- Dolcini, E.* (2001): *Die strafrechtliche Sanktionenpolitik in Italien: Kampf gegen die kurzfristige Freiheitsstrafe oder Flucht vor der Freiheitsstrafe?* In: Schünemann, B. (Ed.): *Festschrift für C. Roxin*. Berlin, New York: W. de Gruyter, p. 1505-1523.
- Dolcini, E., Paliero, C. E.* (1989): *Il carcere ha alternative? Le sanzioni sostitutive della detenzione breve nell'esperienza europea*. Milan: Giuffrè.
- Fiandaca, G., Musco, E.* (2007): *Diritto penale: parte speciale. I delitti contro il patrimonio*. Bologna: Zanichelli.
- Filippi, L., Spangher, G.* (2007): *Manuale di diritto penitenziario*. Milan: Giuffrè.
- Fondazione Nord Est* (2000): *Immigrazione e cittadinanza in Europa*. In: *Agenzia Romana per la preparazione del giubileo* (Ed.): *Migrazioni. Scenari per il XXI secolo. Dossier di ricerca*. Vol. 1. Rome, p. 681-728.
- Giambruno, S.* (2001): *Lineamenti di diritto dell'esecuzione penale*. Milan: Giuffrè.
- Giostra, G., Illuminati, G.* (Eds.) (2001): *Il giudice di pace nella giurisdizione penale*. Turin: Giappichelli.

- Grevi, V.* (1994): L'ordinamento penitenziario tra riforma ed emergenza. Padua: Cedam.
- Grevi, V., Giostra, G., Della Casa, F.* (2006): Ordinato penitenziario. Padua: Cedam.
- Insolera, G.* (2003): Ordine pubblico e ordine democratico: le stagioni dell'emergenza. *Critica del diritto* 1, p. 19-26.
- Insolera, G.* (2004): Qualche riflessione sul pacchetto sicurezza. *L'indice penale* 5(3), p. 947-954.
- ISTAT* (2007): Annuario statistico italiano 2007. Rome. Online available: [http://www.istat.it/dati/catalogo/20071212\\_00/contenuti.html](http://www.istat.it/dati/catalogo/20071212_00/contenuti.html).
- ISTAT* (1980-2004): Annuario statistiche giudiziarie penali. Rome (volumes from 1980 to 2004).
- Manna, A.* (1999): Profili problematici della nuova legge in tema di pedofilia. *L'Indice penale* 2(1), p. 47-54.
- Mantovani, F.* (2002): Diritto penale. Delitti contro il patrimonio. Padua: Cedam.
- Marcolini, S.* (2005): Il patteggiamento nel sistema della giustizia penale negoziata. Milan: Giuffrè.
- Marinucci, G., Dolcini, E.* (2001): Corso di diritto penale. Milan: Giuffrè.
- Marinucci, G., Dolcini, E.* (2006): Manuale di diritto penale. Milan: Giuffrè.
- Melchionda, A.* (2006): La nuova disciplina della recidiva. *Diritto penale e processo*, p. 175-188.
- Militello, V.* (1998): La decriminalizzazione dell'uso delle droghe: l'esperienza italiana. *Critica del diritto* 2(3), p. 184-201.
- Moccia, S.* (1997): La perenne emergenza: tendenze autoritarie nel sistema penale. Naples: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Morrone, A.* (2003): Il trattamento penitenziario e le alternative alla detenzione. Padua: Cedam.
- Opilio, S., Portelli, F.* (2008): La disciplina delle sostanze stupefacenti. Padua: Cedam.
- Padovani, T.* (1992): La disintegrazione attuale del sistema sanzionatorio e le prospettive di riforma: il problema della comminatoria editale. *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, p. 419-452.
- Pagliari, A.* (2003): Principi di diritto penale: parte speciale. Delitti contro il patrimonio. Milan: Giuffrè.
- Palazzo, F.* (1985): La recente legislazione penale. Milan: Cedam.
- Paliero, C. E.* (1985): Minima curat praetor: ipertrofia del diritto penale e decriminalizzazione dei reati bagatellari. Padua: Cedam.
- Pavarini, M.* (1997): Bilancio dell'esperienza italiana di riformismo penitenziario. *Questione giustizia* 16(1), p. 55-63.

- Pavarini, M.* (2000): Dove stiamo andando? Scenari penitenziari. In: Associazione Antigone (Ed.): Il carcere trasparente. Primo rapporto nazionale sulle condizioni di detenzione. Rome: Castelveccchi, p. 315-323.
- Pavarini, M.* (2002): Codice commentato dell'esecuzione. Turin: UTET.
- Picotti, L.* (2007): I delitti di sfruttamento sessuale dei bambini, la pornografia virtuale e l'offesa dei beni giuridici. In: Bertolino, M., Forti, G. (Eds.): Scritti per Federico Stella II. Naples: Novene, p. 1267-1322.
- Picotti, L., de Strobel, G.* (1986): Freiheitsentziehende Maßnahmen gegenüber Minderjährigen und Jugendstrafvollzug in Italien. In: Dünkel, F., Meyer, K. (Eds.): Jugendstrafe und Jugendstrafvollzug. Stationäre Maßnahme der Jugendkriminalrechtspflege im internationalen Vergleich II. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht, p. 905-996.
- Picotti, L., Merzagora, I.* (1997): Landesbericht Italien. In: Dünkel, F., van Kalmthout, A., Schüler-Springorum, H. (Eds.): Entwicklungstendenzen und Reformstrategien im Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, p. 193-226.
- Picotti, L., Spangher, G.* (Eds.) (2002): Verso una giustizia penale conciliativa: il volto delineato dalla legge sulla competenza penale del giudice di pace. Milan: Giuffrè.
- Picotti, L., Spangher, G.* (Eds.) (2003): Competenza penale del giudice di pace e nuove pene non detentive: effettività e mitezza della sua giurisdizione. Milan: Giuffrè.
- Romano, B.* (2000): La tutela penale della sfera sessuale. Milan: Giuffrè.
- Ruffo, M. A.* (2004): Diritto penale amministrativo. Padua: Cedam.
- Scalfati, A.* (Ed.) (2001): Il giudice di pace: un nuovo modello di giustizia penale. Padua: Cedam.
- Segre, S.* (2000): Le politiche sociali in tema di stupefacenti. Rome: Carocci.
- Tocci, S.* (2002): Il furto. Padua: Cedam.

# Lettland

*Andrzejs Judins*

## 1. Die Geschichte Lettlands und seine politische, wirtschaftliche und demographische Situation

Lettland<sup>1</sup> ist eines der baltischen Länder. Die erste Unabhängigkeitserklärung erfolgte am 18. November 1918. Ab 1940 war Lettland von der Sowjetunion besetzt und in die UdSSR eingebunden. 1990 rief Lettland seine de-iure-Unabhängigkeit aus, die de-facto-Unabhängigkeit des Staates wurde im folgenden Jahr wiedererlangt. Seit dem 1. Mai 2004 ist Lettland Mitglied der Europäischen Union. Lettland umfasst eine Fläche von 64.589 km<sup>2</sup> und hat gemeinsame Grenzen mit Estland, der Russischen Föderation, Weißrussland und Litauen. Die Einwohnerzahl liegt bei 2,28 Millionen, wovon 58,9% Letten sind.<sup>2</sup> Die größten ethnischen Minderheiten sind Russen, Weißrussen, Ukrainer, Litauer und Polen. Die Amtssprache ist Lettisch, wobei auch Russisch weit verbreitet ist. 20,4% Prozent der lettischen Bevölkerung haben keine Staatsbürgerschaft oder sind Ausländer. Bedeutende Teile von ihnen sprechen nicht die Landessprache und sind nicht in die lettische Gesellschaft integriert. Mehr als die Hälfte der lettischen Einwohner wohnt in der Hauptstadt Riga und ihren angrenzenden Regionen.

Lettland ist eine parlamentarische Republik. Das lettische Parlament – *Saeima* – besteht aus einer Kammer. Seine 100 Abgeordneten werden für vier Jahre gewählt. Das Staatsoberhaupt ist der Präsident, der vom *Saeima* für ebenfalls vier Jahre gewählt wird. Das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf betrug bei den aktuellen Preisen laut Zentralem lettischen Statistikamt 2006 genau 7.108 €. Die lettische Wirtschaft wuchs in den letzten Jahren rasant: 2006 betrug der BIP-

---

1 Anm. d. Hrsg.: Der Landesbericht analysiert die Entwicklung im Zeitraum 1990 bis 2004, teilweise darüber hinaus. neuer Entwicklungen werden auch im zusammenfassenden Kapitel berücksichtigt.

2 Vgl. *Einbürgerungsbehörde der lettischen Republik*, Stand 1. April 2007.



Anstieg 11,9%, 2005 lag er bei 10,6%. Die Arbeitslosigkeit lag Ende 2004 bei ca. 8,5%.

## 2. Verbrechenssanktionierung in Lettland

Seit dem 19. Jahrhundert wurde das lettische Rechtssystem wesentlich vom russischen beeinflusst. Zu Sowjetzeiten bestand nicht die Möglichkeit, eine nationale Gesetzgebung zu entwickeln. Daher kopierten die lettischen Gesetze einfach die Standards des sowjetischen Rechtssystems. In den letzten 17 Jahren haben sich nicht nur das wirtschaftliche und soziale Leben in Lettland verändert. Neue und humanere Prinzipien wurden im lettischen Rechtssystem etabliert. 1998 wurde das neue Strafgesetz und 2005 ein neues Strafprozessgesetz vom lettischen Parlament verabschiedet.

Nach lettischem Strafrecht kann eine Person, die eine Straftat begeht, zu einer der Hauptsanktionen des Strafrechts verurteilt werden, so z. B.:

- lebenslange Freiheitsstrafe,
- Freiheitsstrafe,
- Arrest,
- Beschlagnahme von Eigentum,
- ambulante Sanktion oder
- Geldstrafe.

Begleitende Sanktionen wie Beschlagnahme von Eigentum, Ausweisung aus der lettischen Republik, eine Geldstrafe, die Beschränkung der Bürgerrechte und polizeiliche Überwachung können von einem Gericht zusätzlich zu einer der Hauptsanktionen verhängt werden.

Die häufig genutzte „bedingte Strafe“ ist laut Strafgesetz nicht als Bestrafung zu werten, sondern als Alternative zur strafrechtlichen Sanktionierung. Falls ein Gericht bei der Auswahl des Strafmaßes aus Freiheitsstrafe, ambulanter Sanktion, Arrest oder Geldstrafe unter Berücksichtigung der Art der Tat und des begangenen Unrechts zu der Überzeugung gelangt, dass der Täter auch bei Nichtverbüßung der Strafe keine weitere Rechtsverletzung begehen wird, kann es ihn zu einer bedingten Strafe verurteilen.

In vom Strafgesetz explizit genannten Fällen kann der Freiheitsentzug eine lebenslange Freiheitsstrafe sein. Im lettischen Strafrecht finden sich elf Arten von Verbrechen, die mit lebenslanger Freiheitsstrafe bewehrt sind. Allerdings sind alle „Lebenslangen“ für Mord in besonders schwerem Fall verurteilt worden. 2003 machten „Lebenslange“ 0,6% der Gefängnisbelegung aus. In den fünf Jahren im Zeitraum 1999-2003 wurde zwölf mal lebenslange Haft verhängt, 2004 wurde diese Strafe insgesamt 13-mal verhängt. Am 1. Januar 2005 gab es 29 Inhaftierte in Lettland, die eine solche lebenslange Freiheitsstrafe verbüßten und die alle im *Jelgava*- oder *Daugavpils*-Gefängnis untergebracht waren. Eine zu lebenslanger Freiheitsstrafe verurteilte Person kann bedingt entlassen werden,

sobald die Grundstrafe von 25 Jahren tatsächlich verbüßt wurde. Praktisch ist es bisher noch nicht so weit gekommen, da die lebenslange Freiheitsstrafe in Lettland erst 1995 eingeführt wurde.

Die Dauer der zeitigen Freiheitsstrafe beträgt mindestens sechs Monate und darf 20 Jahre nicht übersteigen. Werden mehrere Strafen addiert, so darf die Gesamtfreiheitsstrafe 25 Jahre nicht übersteigen (mit Ausnahme der lebenslangen Freiheitsstrafe).

Unter „Arrest“ wird der kurzzeitige Freiheitsentzug von nicht weniger als drei und nicht länger als sechs Monaten verstanden. Dieser Arrest ist vom Gesetz zwar vorgesehen, wird aber erst seit dem 1. März 2007 verhängt.

Seit April 1999 steht in Lettland die ambulante Sanktion der gemeinnützigen Arbeit als Alternative zur Freiheitsstrafe zur Verfügung. Die Mindeststundenanzahl beträgt 40, das Höchstmaß 280 Stunden. Nach dem Strafgesetzbuch liegt die Zuweisung der gemeinnützigen Arbeit im Verantwortungsbereich des staatlichen Bewährungsdienstes. Sie kann nach der Arbeits- oder Ausbildungszeit oder an Wochenenden abgeleistet werden. Wenn eine Person die Ableistung der gemeinnützigen Arbeit vorsätzlich zu umgehen versucht, kann der nichtabgeleistete Teil durch Ersatzarrest verbüßt werden, wobei zwei Arbeitsstunden einem Hafttag im Arrest gleichstehen. Es gibt in Lettland keine gesonderten Räumlichkeiten für den Arrestvollzug und im Moment sind auch keine finanziellen Ressourcen dafür vorgesehen. Daher sind jene, die die gemeinnützige Arbeit verweigern, in besonderen Zellen in halboffenen Vollzugsanstalten untergebracht. Jahr für Jahr wird die Verurteilung zu ambulanten Sanktionen beliebter. 2004 erreichte der Anteil der zu gemeinnütziger Arbeit Verurteilten 10,9% der Gesamtverurteiltenzahl.

**Tabelle 1: Gemeinnützige Arbeit in Lettland (1999-2004)**

<b>Jahr</b>	<b>Personen, die pro Jahr zu gemeinnütziger Arbeit verurteilt wurden</b>	<b>Anteil an allen verurteilten Personen (%)</b>
<b>1999</b>	183	1,4
<b>2000</b>	596	4,7
<b>2001</b>	1.020	8,0
<b>2002</b>	1.216	9,6
<b>2003</b>	1.359	10,0
<b>2004</b>	1.439	10,9

Die Geldstrafe wird vom Gericht als Haupt- oder Nebenstrafe verhängt. Eine zur Schwere der Tat und den finanziellen Umständen des Täters proportional angemessene Geldstrafe darf nach den gesetzlichen Vorgaben nicht weniger

als das einfache und nicht mehr als das zweihundertfache monatliche Mindesteinkommen betragen (90 – 18.000 LVL).<sup>3</sup> Im Jahr 2004 wurden nur 5% der Verurteilten zur Zahlung einer Geldstrafe und 1,4% zur bedingten Zahlung einer Geldstrafe verurteilt. In den letzten Jahren hat die Beliebtheit von Geldstrafen als Kriminalstrafe in Lettland abgenommen. Dafür gibt es hauptsächlich zwei Gründe: die geringe Zahlungsfähigkeit der Straftäter und das ineffiziente Gerichtsvollziehersystem in Lettland. Seitdem sie dieses Problem erkannt haben, versuchen lettische Richter die Verhängung von Geldstrafen zu vermeiden.

### 3. Straftaten und Kriminalpolitik

Von 1999, als das neue lettische Strafgesetz in Kraft trat, bis 2004 wurden insgesamt 308.525 Straftaten in Lettland registriert. Im Jahr 2000 lag die Zahl der erfassten Straftaten bei 50.000. 2004 erreichte sie 62.173,<sup>4</sup> stieg im Jahr 2005 auf den bisher höchsten Wert (72.499), um 2006 wieder auf 62.328 abzusinken.<sup>5</sup> Der mit 60% größte Anteil (2004) an den erfassten Straftaten waren Vermögensdelikte (hauptsächlich Diebstähle).

**Tabelle 2: Erfasste Verbrechen (1990-2004)<sup>6</sup>**

Jahr	Erfasste Straftaten	Erfasste Straftaten pro 100.000 der Bevölkerung	Aufgeklärte Straftaten	Aufgeklärte Straftaten – % aller Straftaten
1990	34.686	129,7	13.826	39,9
1991	41.929	157,2	13.082	31,2
1992	61.871	239,2	15.839	25,6
1993	52.835	204,4	14.731	27,9
1994	40.983	160,9	12.689	31,0
1995	39.141	154,7	13.810	35,3
1996	38.205	151,8	16.872	44,2

3 1 Euro entspricht ungefähr 0,6984 lettischen Lats (LVL).

4 *Informationszentrum des Innenministeriums.*

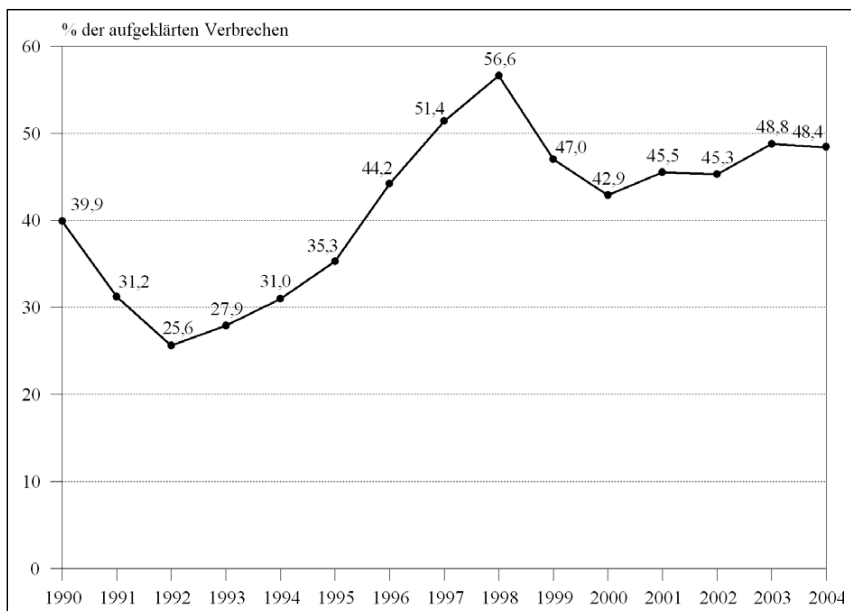
5 Anm. d. Hrsg.: Die Angaben für 2005 und 2006 stammen vom *Overseas Security Council* der US-Regierung (<http://www.osac.gov>), der auf Berichten der Botschaften basiert. Die US-Botschaft in Riga stützt sich dabei auf die offiziellen Angaben aus der polizeilichen Kriminalstatistik. Die Zahl der aufgeklärten Straftaten ist danach nochmals erheblich abgesunken ist (auf 18.371 im Jahr 2005; 13.484 im Jahr 2006).

6 Vgl. auch *Fn. 4.*

Jahr	Erfasste Straftaten	Erfasste Straftaten pro 100.000 der Bevölkerung	Aufgeklärte Straftaten	Aufgeklärte Straftaten – % aller Straftaten
1997	36.865	148,7	18.940	51,4
1998	36.674	147,9	20.766	56,6
1999	43.969	180,2	20.666	47,8
2000	50.199	211,3	21.541	42,9
2001	51.082	215,9	23.225	45,5
2002	49.329	211,1	22.328	45,3
2003	51.773	221,6	25.283	48,8
2004	62.173	266,7	30.062	48,4

Quelle: Zentrales lettisches Statistikamt; Innenministerium.

Abbildung 1: Aufgeklärte Verbrechen in % (1990-2004)<sup>7</sup>

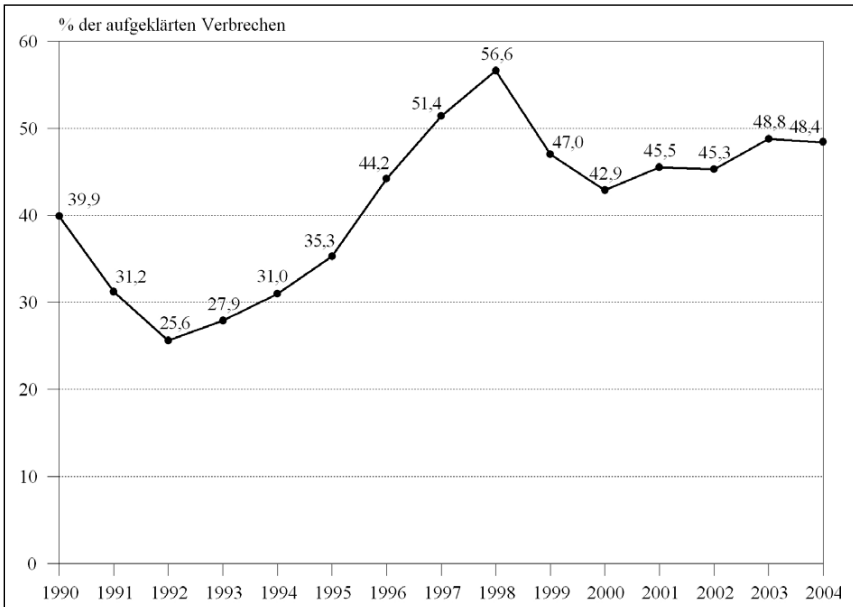


<sup>7</sup> Vgl. auch Fn. 4.

Jedes Jahr werden mehr als 10.000 Personen in Lettland verurteilt. In einem 10-Jahres-Abschnitt (1995-2004) wurden 123.602 der Begehung einer Straftat für schuldig befunden.

Obwohl unsere Gesellschaft Kriminalstrafe hauptsächlich mit Freiheitsstrafen assoziiert, wurden in der 10-Jahres-Spanne von 1995 bis 2004 nur 30.435 Personen (24,6%) unter allen Verurteilten tatsächlich zu Freiheitsstrafen verurteilt. Der Rest wurde zu alternativen Strafen verurteilt wie Aussetzung zur Bewährung, Geldstrafen und ambulanter Sanktionierung; also Strafen, die keine Verbüßung im Gefängnis beinhalten. 66.292 Personen bzw. 53,6% der Verurteilten erhielten bedingte Strafen. Im Jahr 1990 wurden noch in 14,6% aller Fälle bedingte Strafen verhängt, aber bis 2004 stieg dieser Anteil auf 55,7% aller Verurteilten. In den letzten neun Jahren erhielt jeweils mehr als die Hälfte aller Verurteilten eine bedingte Strafe.

**Abbildung 2: Bedingte Strafen in % (1990-2004)**

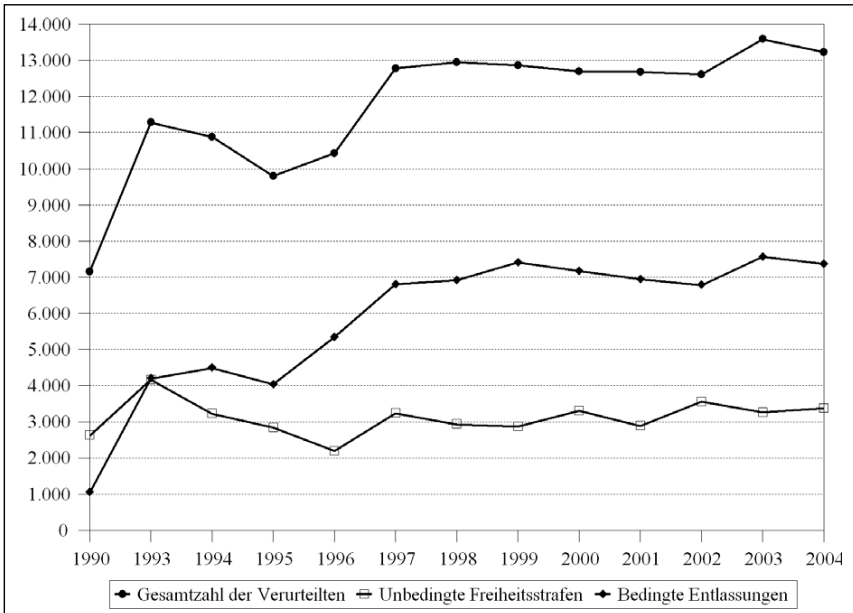


Im Jahr 2004 wurden 13.222 Personen für die Begehung von Straftaten verurteilt. Die meisten wurden zu einer alternativen Sanktion verurteilt. 3.366 Personen (25%) erhielten eine unbedingte Freiheitsstrafe.

**Tabelle 3: Anzahl der verurteilten Personen (1990-2004)**

<b>Jahr</b>	<b>Gesamtzahl der Verurteilten</b>	<b>Unbedingte Freiheitsstrafen</b>	<b>% aller Verurteilten</b>
<b>1990</b>	7.159	2.620	36,6
<b>1991</b>	7.372	2.595	35,2
<b>1992</b>	9.097	3.284	36,1
<b>1993</b>	11.289	4.162	36,9
<b>1994</b>	10.877	3.225	29,6
<b>1995</b>	9.797	2.839	29,0
<b>1996</b>	10.428	2.195	21,0
<b>1997</b>	12.772	3.238	25,4
<b>1998</b>	12.952	2.930	22,6
<b>1999</b>	12.862	2.865	22,3
<b>2000</b>	12.689	3.305	26,0
<b>2001</b>	12.679	2.886	22,8
<b>2002</b>	12.615	3.551	28,1
<b>2003</b>	13.586	3.260	24,0
<b>2004</b>	13.222	3.366	25,5

Quelle: Zentrales lettisches Statistikamt; Justizministerium.

**Abbildung 3: Anzahl der verurteilten Personen (1990-2004)**

Der Großteil der lettischen Gefängnisinsassen hat Eigentums- bzw. Vermögensdelikte begangen. Die meisten begangenen Delikte sind nicht sehr schwerwiegend, werden aber von Banden, Menschen in der Bewährungszeit oder Wiederholungstätern begangen. Daher werden die Personen trotz der Art des Vergehens und der relativ geringen Schadenshöhe inhaftiert.

Es erscheint dringend notwendig, die Kriminalpolitik in Lettland zu überdenken und zu liberalisieren, und zwar insbesondere hinsichtlich Personen, die nur Straftaten geringer und mittlerer Schwere begangen haben. Es ist erforderlich die Einstellung gegenüber dieser Tätergruppe zu ändern und alternative Sanktionen verstärkt einzusetzen. Freiheitsstrafe sollte nur in Ausnahmefällen angewandt und auf Untersuchungshaft seltener zurückgegriffen werden.

#### 4. Das lettische Gefängnisssystem

In Lettland gibt es 15 Einrichtungen für den Freiheitsentzug. Sie unterstehen der Aufsicht der Gefängnisbehörde. Die lettische Gefängnisbehörde ist eine Institution unter der Aufsicht des Justizministeriums und ist zuständig für die Vollstreckung von Freiheitsstrafen wie auch von Untersuchungshaft.

Die Organisation des lettischen Gefängnisystems und der Durchführung der Strafvollstreckung ist im Strafvollstreckungsgesetz, in Beschlüssen des Kabinetts und in speziellen Verwaltungsvorschriften normiert. Die gesetzliche Hauptgrundlage, das Strafvollzugsgesetz, wurde 1970 verabschiedet und trug ursprünglich den Titel Besserungsarbeitsgesetz. Das Gesetz ist in Lettland seit dem 1. April 1971 in Kraft. Viele grundlegende Nachbesserungen wurden vorgenommen, aber ein Strafvollzugsgesetz ist (bis 2007) noch nicht verabschiedet worden.

Dem Gesetz zufolge waren die Freiheitsstrafen zu Sowjetzeiten in den Besserungsarbeitslagern in vier Vollzugsregimen zunehmenden Härtegrades organisiert. Nicht alle Arten von Lagern gab es in Lettland. So wurde zum Beispiel eine Person, die strafgerichtlich als besonders gefährlicher Wiederholungstäter eingestuft wurde, nach Russland verbracht, um die Strafe dort in einer Einrichtung des höchsten Schweregrades zu verbüßen. Informationen über das Gefängnisssystem in Lettland während der Sowjetzeit sind rar. Die Daten zum Strafvollzug waren geheim und blieben unveröffentlicht. Lettlands Strafvollzugssystem war Teil des einheitlichen Sowjetgefängnisystems und gut darin integriert. Alle Regelungen kamen direkt aus Moskau und mussten in Lettlands Gefängnissen umgesetzt werden. Das Hauptdirektorat dort koordinierte die Verteilung der Gefangenen, sodass einige Verurteilte in andere Teile der Sowjetunion verbracht und wiederum Häftlinge anderer Sowjetrepubliken in Lettland verteilt wurden.

Das Gefängnisssystem basiert seit Mitte der 1990er Jahre auf den traditionellen Prinzipien, eine Freiheitsstrafe stufenweise zu verbüßen. Es sieht für verschiedene Gefangenenkategorien entsprechend den Sicherheitsklassifikationen Unterbringung nach unterschiedlichen Schweregraden vor und verfolgt dabei in der Theorie einen differenzierten Ansatz, indem für jeden Häftling ein individuell auf sein Persönlichkeitsmuster abgestimmter Behandlungsplan erarbeitet wird.

In Lettland gibt es drei Arten von Justizvollzugsanstalten:

- geschlossener Vollzug (insgesamt sechs Anstalten),
- halboffener Vollzug (insgesamt drei Anstalten),
- offener Vollzug (insgesamt zwei Anstalten) sowie eine Erziehungsanstalt für Minderjährige.

Fünf der zwölf aufgeführten Einrichtungen haben Abteilungen für Untersuchungsgefangene. Im geschlossenen und halboffenen Vollzug gibt es drei Schweregrade des Vollzugsregimes: niedrig, mittel und hoch. Am 1. Juli 2004 waren 45,6% der Verurteilten auf der niedrigsten (strengsten), 45,1% waren auf der mittleren, 9,3% befanden sich auf der günstigsten Vollzugsstufe.



Tabelle 4: Das lettische Strafvollzugssystem

Gefängnisbehörde			
15 Anstalten		Stabstrainingzentrum	
Erziehungsanstalt für Minderjährige		Halboffener Vollzug	Geschlossener Vollzug
Cesis	Olaine Vecumnieki	Ilguciems Skirotava	Griva Jekabpils
	Offene Vollzugsabteilungen in Jekabpils Ilguciems	Halboffene Vollzugsabteilungen in Jekabpils Centrālciētums Daugavpils Brasa Matisa Liepāja	Untersuchungsgefängnisse Centrālciētums Daugavpils Liepāja Brasa
			Abteilungen für Untersuchungsgefängnisse Jelgava Valmiera Matisa
			Geschlossene Vollzugsabteilung in Daugavpils
			Jelgava Valmiera Matisa
			Ilguciems Cesis

## 5. Gefangenzahlen

Es gibt keine detaillierten und verlässlichen Informationen bezüglich der lettischen Gefängnisbelegung während der Sowjetzeit, weil – wie schon zuvor festgestellt – diese Informationen als geheim eingestuft waren und nicht veröffentlicht wurden. Daher liegen nur statistische Informationen über Gefängnisse und Häftlinge aus der postsowjetischen Zeit vor.

Die Gesamtbelegung lettischer Gefängnisse lag zum 1. Januar 2007 bei 6.676, das ist weniger als die Hälfte der Belegungsgröße der 1980er Jahre. 4.917 von ihnen waren für begangene Straftaten verurteilt worden, die anderen 1.769 Untersuchungshäftlinge. Im Juni 2006 lag die Gefangenenrate (bei einer zugrunde gelegten Gesamtbevölkerung von ca. 2,28 Millionen) bei 292; sie sank zum 1.1.2007 etwas auf 287 ab.<sup>8</sup>

Auf der Rangliste der Länder mit den höchsten Gefangenenraten pro 100.000 Einwohner des *International Centre for Prison Studies (ICPS)* liegt Lettland damit aktuell<sup>9</sup> auf dem 28. Platz (von 216 aufgeführten Staaten). Dies ist zweifellos ein besserer Wert als die Vergleichswerte der Russischen Föderation (610) und Weißrusslands (385), die bis vor 17 Jahren ebenfalls Teil der Sowjetunion waren; aber innerhalb der Europäischen Union ist der lettische Indikator inzwischen der schlechteste.<sup>10</sup>

Die Belegungsquote der Gefängnisse (ausgehend von der offiziellen Kapazität) lag zum 1. Oktober 2005 bei 79,0%. 14 der 15 Einrichtungen sind für männliche Häftlinge vorgesehen und eine – das Gefängnis von *Ilguciems* – für weibliche. Diese machten im Januar 2007 5,1% aller Häftlinge aus. Am 1. Januar 2005 verbüßten 228 Minderjährige ihre Freiheitsstrafe (3% der gesamten Gefängnisbelegung), davon 94 Verurteilte und 134 Untersuchungshäftlinge (am 1. Januar 2004 waren es 234 Minderjährige oder 4,9%). Der Prozentsatz ausländischer Gefangener an der Gefängnisbelegung lag am 1. Oktober 2005 bei 0,5%, ein Jahr später bei 0,9%.

Am 1. Januar 2006 waren 32% der lettischen Gefängnisinsassen Untersuchungshäftlinge (2004 waren 60% Verurteilte und 40% U-Häftlinge). Der Anteil ist bis zum 1.1.2007 auf 26,1% zurückgegangen. Der Anteil der Untersuchungshäftlinge unter den Jugendlichen und Frauen schwankte zwischen 45% und 50%.

---

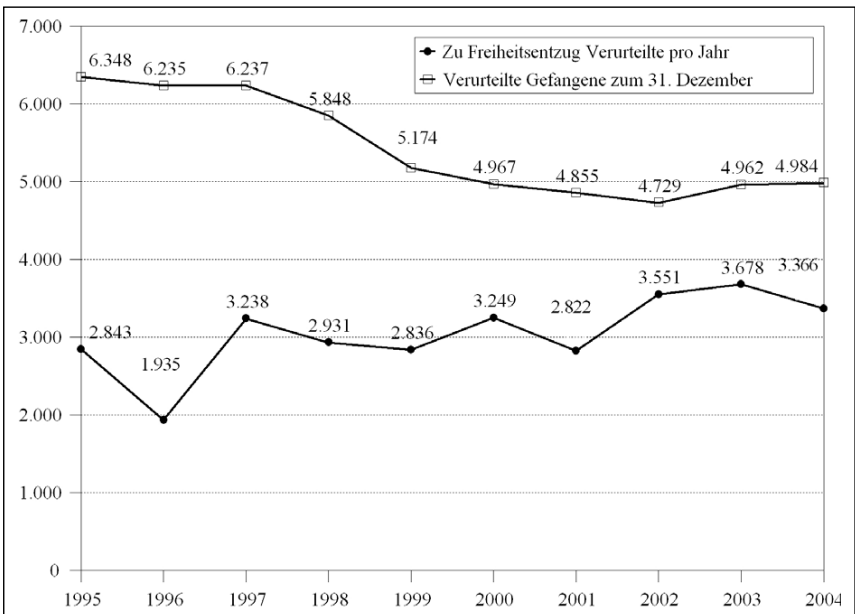
8 *International Centre for Prison Studies* 2008, Stand Juli 2008 (Anm. d. Hrsg.: Alle Angaben dieses Abschnittes für die Jahre 2006 bis 2008 stammen aus dieser Quelle).

9 Anm. d. Hrsg: Diese Werte sind auf der Basis der Angaben des *ICPS* (<http://www.kcl.ac.uk/depsta/law/research/icps/worldbrief/>, Stand 10.3.2010) nochmals aktualisiert worden.

10 Anm. d. Hrsg.: Das ist der Fall, seit die traditionell höchste Gefangenenrate in der EU, die estnische, deutlich abgesunken ist (am 1. Januar 2008 lag sie nur noch bei 259).

2004 wurden 3.366 Personen zu einer freiheitsentziehenden Strafe verurteilt. Die vom Justizministerium zur Verfügung gestellten Daten spiegeln die Entwicklung seit 1995 wider, wobei jenes Jahr auch die höchsten Werte des beobachteten Zeitraums aufwies. Zur selben Zeit deuteten die absoluten Zahlen verurteilter Häftlinge eine abnehmende Tendenz an. Im Vergleich zu den 6.348 Insassen vom 31. Dezember 1995 verringerte sich dieser Wert deutlich auf 4.984 Ende 2004 und nochmals auf 4.766 Häftlinge (ein Rückgang von insgesamt 25%) zum 31. Dezember 2005.

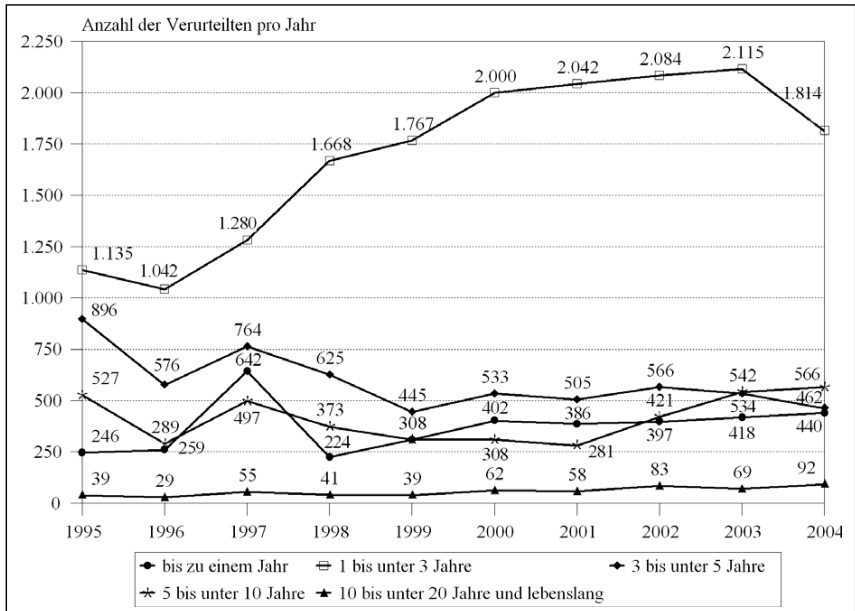
**Abbildung 4: Gefangene und zu unbedingter Freiheitsstrafe verurteilte Personen (1995-2004)**



Im untersuchten Zeitraum gab es einen substantiellen Anstieg bei der Zahl der Häftlinge, die für die Dauer von einem Jahr bis zu drei Jahren verurteilt worden waren. 1995 gab es 1.135 Personen, die darunter fielen, und bis 2004 stieg dieser Wert auf 1.814 Betroffene (+60%). Hier ist es erforderlich, die zivilgesellschaftliche Einstellung in Lettland zur Inhaftierung herauszustellen. Ein Großteil der Letten schätzt eine Freiheitsstrafe von ein bis drei Jahren als kurz ein. Zeitgleich ging die Zahl der zu drei bis fünf Jahren unbedingter Freiheitsstrafe verurteilten Täter von 896 pro Jahr auf 462 zurück (-48%). Man kann insoweit eine Tendenz zu mildernden Strafen erkennen. Andererseits ist allerdings

auch die Zahl von Freiheitsstrafen von fünf bis unter zehn Jahren nach einem Rückgang seit 1997 im Zeitraum seit 2001 gestiegen.

**Abbildung 5: Freiheitsentzug: Länge der Freiheitsstrafen (1995-2004)**

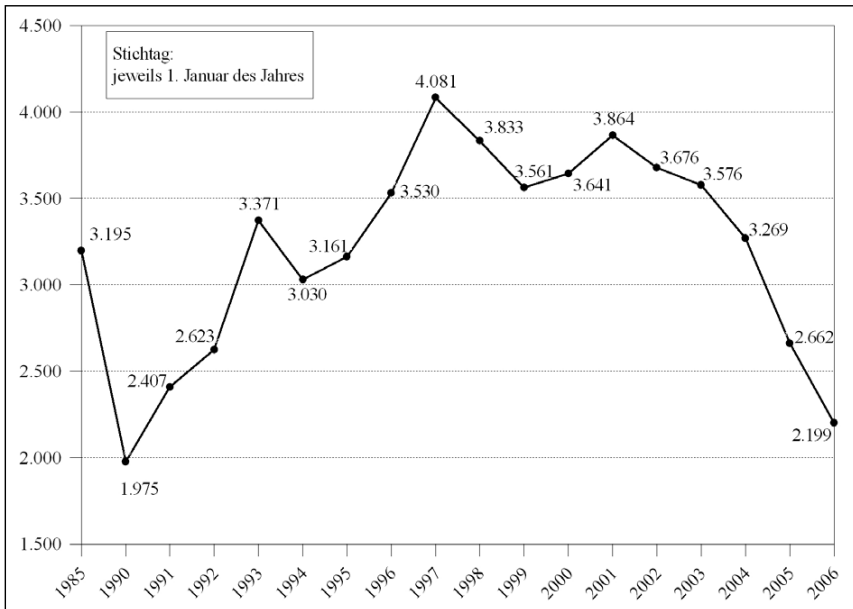


## 6. Aktuelle Tendenzen bei der Gefängnisbelegung

**Tabelle 5: Verurteilte Personen und Untersuchungshäftlinge in lettischen Gefängnissen (1985–2004)<sup>11</sup>**

	Untersuchungsgefängnisse (U-Häftlinge)	Gefängnisse (Verurteilte)	Gesamtzahl der Gefangenen
<b>01.01.1985</b>	3.195 (19%)	13.662 (81%)	16.867
<b>01.01.1990</b>	1.975 (23%)	6.656 (77%)	8.644
<b>01.01.1991</b>	2.407 (28%)	6.178 (72%)	8.585
<b>01.01.1992</b>	2.623 (32%)	5.629 (68%)	8.252
<b>01.01.1993</b>	3.371 (40%)	5.102 (60%)	8.473
<b>01.01.1994</b>	3.030 (33%)	6.289 (67%)	9.319
<b>01.01.1995</b>	3.161 (33%)	6.472 (67%)	9.633
<b>01.01.1996</b>	3.530 (36%)	6.348 (64%)	9.878
<b>01.01.1997</b>	4.081 (40%)	6.235 (60%)	10.316
<b>01.01.1998</b>	3.833 (38%)	6.237 (62%)	10.070
<b>01.01.1999</b>	3.561 (38%)	5.848 (62%)	9.409
<b>01.01.2000</b>	3.641 (41%)	5.174 (59%)	8.815
<b>01.01.2001</b>	3.864 (44%)	4.967 (56%)	8.831
<b>01.01.2002</b>	3.676 (43%)	4.855 (57%)	8.531
<b>01.01.2003</b>	3.576 (43%)	4.729 (57%)	8.305
<b>01.01.2004</b>	3.269 (40%)	4.962 (60%)	8.231
<b>01.01.2005</b>	2.662 (35%)	4.984 (65%)	7.646
<b>01.01.2006</b>	2.199 (32%)	4.766 (68%)	6.965

<sup>11</sup> Quellen: *Gefängnisbehörde*, Berichte für 2001-2003; *Zahars* (2002a); *Krūmiņš/Pokšāns* 1996. Es gibt keine Angaben zum Status der Insassen in der Erziehungseinrichtung für Minderjährige.

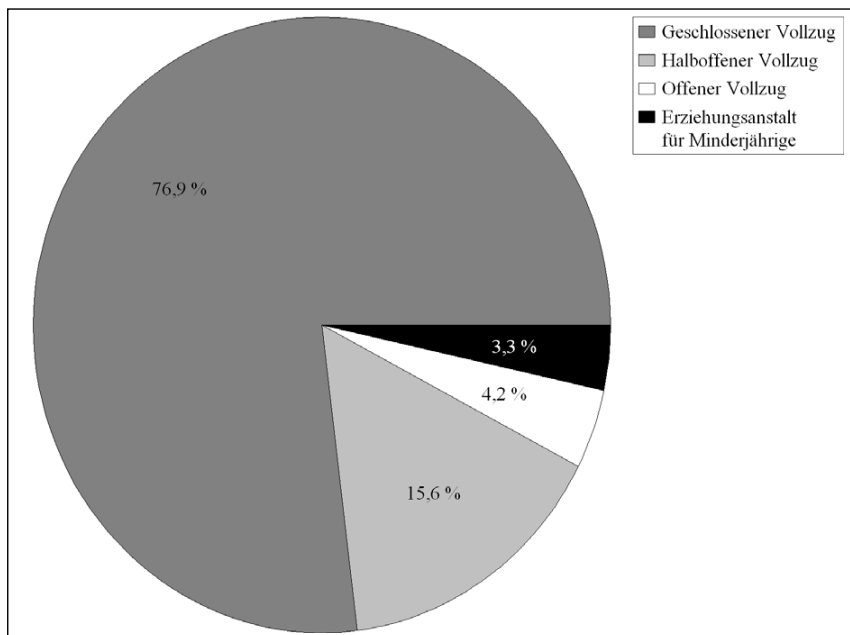
**Abbildung 6: Anzahl der Untersuchungshäftlinge (1985-2006)**

Die Untersuchungshaft wird auf die eigentliche Freiheitsstrafe angerechnet, ein Tag U-Haft entspricht einem Tag regulärer Freiheitsstrafe. Aber es ist zu berücksichtigen, dass die Untersuchungshäftlinge eine schwächere Stellung haben als die Verurteilten. Erwachsene U-Häftlinge verbringen nach wie vor 23 Stunden des Tages in ihrer Zelle. Das System des stufenweise vollzogenen Ablaufs einer Freiheitsstrafe gilt nicht für die Untersuchungshaft.

Die hohe Zahl an Untersuchungshäftlingen ist in Lettland ein großes Problem. Es gibt verschiedene Ursachen für diesen Zustand. Häufig müssen die U-Häftlinge lange auf ihren Prozess warten. Die betreffende Person behält den Häftlingsstatus bei, auch wenn in Berufung oder Revision gegangen wird. Es ist kein Geheimnis, dass Polizei und Staatsanwaltschaft häufig einen Haftbefehl erwirken um Ermittlungen zu vereinfachen. Bedauerlicherweise herrscht in Lettland folgendes Konzept vor: Die Tatschwere ist das Hauptkriterium für den Haftbefehl, nicht die besonderen persönlichen Umstände beim Verdächtigen. Die Auffassung, mutmaßliche Straftäter hätten die Zeit bis zu ihrer Verhandlung im Gefängnis zu verbringen, wird von bedeutenden Teilen der Öffentlichkeit vertreten, weswegen sie und die Massenmedien etwaige Entscheidungen zur Aufhebung einer richterlichen Untersuchungshaftanordnung mit Skepsis betrachten.

Die meisten Verurteilten verbüßen ihre Strafe im geschlossenen Vollzug. Am 1. Januar 2004 waren das 75,4% der gesamten Gefängnispopulation, am 1. Januar 2005 76,9%.

**Abbildung 7: Verteilung der Gefangenen nach Vollzugstyp (1. Januar 2005)**



Positive Tendenzen konnten bei der sich ändernden Gefangenenrate beobachtet werden. Trotz des Umstands, dass im Vergleich zu anderen Ländern die Rate nach wie vor sehr hoch ist, hat sie sich in den letzten 20 Jahren doch halbiert. Mitte der 1990er Jahre hatte die Gefangenenrate auf 422 Häftlinge pro 100.000 Einwohner zugenommen. Seit 1998 weist die Gefangenenrate jedoch eine abnehmende Tendenz auf.

**Tabelle 6: Gefangenenerate 1985–2007 (pro 100.000 der Bevölkerung)<sup>12</sup>**

<b>Stichtag</b>	<b>Bevölkerung</b>	<b>Gefangenenerate pro 100.000 der Bevölkerung</b>
<b>01.01.1985</b>	2.594.000	650
<b>01.01.1990</b>	2.673.470	323
<b>01.01.1991</b>	2.666.567	322
<b>01.01.1992</b>	2.656.958	311
<b>01.01.1993</b>	2.606.176	325
<b>01.01.1994</b>	2.565.854	363
<b>01.01.1995</b>	2.500.660	385
<b>01.01.1996</b>	2.469.500	400
<b>01.01.1997</b>	2.444.900	422
<b>01.01.1998</b>	2.420.800	416
<b>01.01.1999</b>	2.399.200	392
<b>01.01.2000</b>	2.383.200	370
<b>01.01.2001</b>	2.366.000	373
<b>01.01.2002</b>	2.347.700	363
<b>01.01.2003</b>	2.333.000	356
<b>01.01.2004</b>	2.320.300	355
<b>01.01.2005</b>	2.306.400	331
<b>01.01.2006</b>	2.294.200	304

<sup>12</sup> Quellen: *Zentrales lettisches Statistikamt; Zahars 2002b*. Die Rate wurde von der lettischen Strafvollzugsbehörde (<http://www.ievp.gov.lv>) für 2005 mit 326 angegeben.



## 7. Lebensbedingungen in lettischen Gefängnissen

Der derzeitigen lettischen Gesetzeslage zufolge muss der Mindestlebensraum in einem Gefängnis wenigstens 2,5 m<sup>2</sup> für männliche Häftlinge in allen Vollzugskategorien und 3 m<sup>2</sup> für Minderjährige und Frauen umfassen. Diese Anforderungen werden im Allgemeinen erfüllt. Daher erachten die lettischen Behörden die Gefängnisse im Land auch nicht als überfüllt. Die lettische Gefängnisbehörde kann jedoch vorerst die von Europarat und der Europäischen Union empfohlenen 4 m<sup>2</sup> nicht zur Verfügung stellen. Es wäre möglich, würden moderne und geräumigere Gefängnisse in Lettland errichtet, jedoch fehlt es an den finanziellen Mitteln (bzw. dem politischen Willen) für den Bau neuer Haftanstalten.

Insassen der lettischen Gefängnisse sind in Räumlichkeiten verschiedener Größe untergebracht mit zwei bis 30 (manchmal sogar 40) Personen, die sich einen Hafräum teilen. Gegenwärtig wird die Wiederherrichtung von Zellenblöcken angegangen und große Hafräume wurden bereits in kleinere Einheiten umgewandelt. Der Justizminister hat in Anbetracht der Anforderungen der Gesetzgebung die maximale Insassenzahl für jedes Gefängnis festgesetzt. Damit lag am 1. Oktober 2005 die höchstmögliche Gefangenenzahl in Lettland bei 9.166, inklusive 200 Plätze in Gefängnishospitälern. Im Vollzug sind die notwendigen Bildungs- und Gesundheitseinrichtungen vorhanden, darunter auch Bibliotheken, Werkstätten, Turnhallen und Kapellen.

**Tabelle 7: Offizielle Gefängniskapazität und Belegungslevel am 1. Januar 2004**

Vollzugstyp	Anzahl der Häftlinge	Offizielle Kapazität	Tatsächliche Belegung (%)
<b>Geschlossener Vollzug und -abteilungen</b>	3.734	3.643	102,5
<b>Halboffener Vollzug und -abteilungen</b>	919	1.316	69,8
<b>Offener Vollzug und -abteilungen</b>	151	168	89,9
<b>Untersuchungsgefängnisse</b>	3.113	3.635	85,6
<b>Erziehungsanstalt für Minderjährige</b>	158	134	117,9
<b>Gefängnishospitäler</b>	104	200	52,0
<b>Gesamt</b>	8.179	9.096	89,9

Tabelle 8: Rechte der Verurteilten in lettischen Gefängnissen

Vollzugsart und -regime	geschlossen			halboffen			EfM*	offen
	niedrig	mittel	hoch	niedrig	mittel	hoch	Keine Festlegung des Vollzugsregimes	
<b>Lange Besuche pro Jahr</b>	3	4	6	4	6	8	0	unbegrenzt
<b>Dauer der langen Besuche in Stunden</b>	6-12	8-16	12-24	12-24	24-36	24-48	-	-
<b>Kurzbesuche pro Jahr</b>	4	6	6	4	6	8	12	unbegrenzt
<b>Dauer der Kurzbesuche in Stunden</b>	1-2	1-2	1-2	1,5-2	1,5-2	1,5-2	1-2	-
<b>Päckchen und Überweisungen pro Jahr</b>	3	4	6	4	6	8	12	unbegrenzt
	oder Austausch eines Päckchens gegen die Überweisung eines halben monatlichen Mindestlohns (90 Lats), also							
<b>Entlohnung*</b>	3/2 mML	2 mML	3 mML	2 mML	3 mML	4 mML	6 mML	-
<b>Telefonate pro Monate</b>	1	2	3	1	4	4	-	unbegrenzt
<b>Eigenes TV- oder Radiogerät</b>	nein	ja	ja	nein	ja	ja	-	ja
<b>Kurzzeitiger Ausgang</b>	-	-	-	-	7	7	bis zu 10	2 (einmal monatlich), 5 (offizielle Feiertage)
<b>Urlaub bei Tod oder Krankheit von Verwandten</b>	-	-	-	-	5	5	5	Ermessen d. Anstaltsleitung

Anm.: \* EfM: Erziehungsanstalt für Minderjährige; mML: monatlicher Mindestlohn. Nach dem StrVollzG sind Langzeitbesuche für Gefangene nicht möglich, die eine Strafe in der EfM verbüßen. Diese Norm lässt sich nicht erklären und ist diskriminierend. Der monatliche Mindestlohn beträgt seit dem 1. Januar 2006 90 Lats (128 €). Zur Ermutigung können Gefangenen zusätzliche Sendungen bewilligt werden, max. 6 pro Jahr, sowie zusätzliche Besuche, ebenfalls max. 6

**Tabelle 9: Stufenvollzug der Freiheitsstrafe nach dem lettischen Gesetz<sup>13</sup>**

<b>Regime</b>	<b>Niedriges Niveau</b>	<b>Mittleres Regime</b>	<b>Hohes Niveau</b>	<b>Überführung in andere Vollzugsart</b>	<b>Bedingung für vorzeitige Haftentlassung</b>
<b>Vollzugsart</b>					
<b>Geschlossen</b>	mindestens 1/4 Strafe muss verbüßt werden	mindestens 1/4 Strafe muss verbüßt werden	hat den restlichen Teil der Strafe verbüßt oder kann in den halboffenen Vollzug überführt werden	mittleres Regime des halboffenen Vollzugs	
<b>Halboffen</b>	mindestens 1/5 der Strafe muss verbüßt werden	mindestens 1/5 der Strafe muss verbüßt werden	hat den restlichen Teil der Strafe verbüßt oder kann in den offenen Vollzug überführt werden	Offener Vollzug	(1) Verbüßung von mindestens 1/2, 2/3, 3/4 der Strafe und (2) gute Führung
<b>Offen</b>	im offenen Vollzug gibt es keine Regimes			niedriges Regime des halboffenen Vollzugs	
<b>Erziehungsanstalt für Minderjährige</b>	in der Erziehungsanstalt für Minderjährige gibt es keine Regimes				

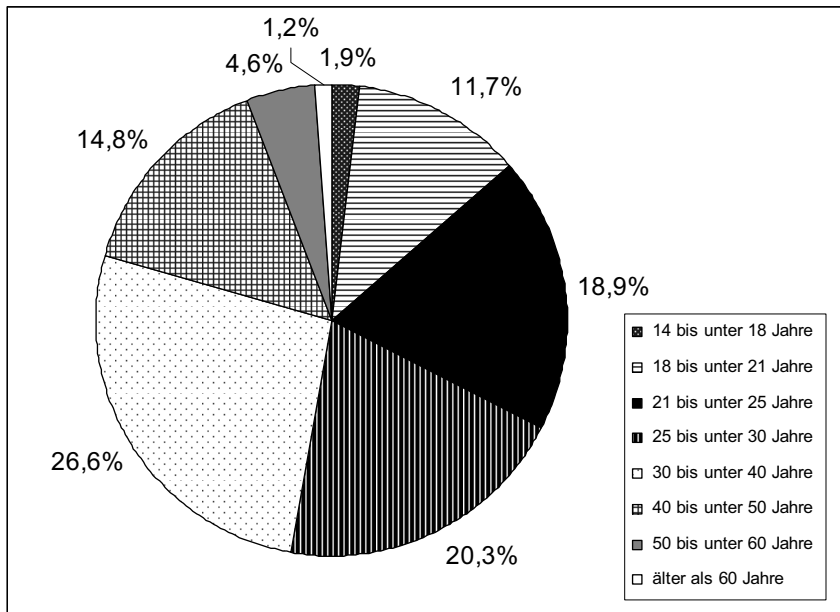
Nach lettischem Recht werden Gefangene, die gegen Anstaltsregeln verstoßen, in ein härteres Vollzugsregime im gleichen Gefängnis untergebracht oder in

13 Der zu verbüßende Anteil hängt von der Art des Verbrechens ab: Die Hälfte der Zeit bei einem weniger schweren Verbrechen, zwei Drittel bei einem schweren Verbrechen oder falls der Täter bereits für eine vorsätzlich begangene Tat verurteilt wurde, drei Viertel bei einem besonders schweren Verbrechen oder bei Tatbegehung während der Restaussetzung zur Bewährung einer Strafe.

ein anderes Gefängnis mit härterem Regime verlegt.<sup>14</sup> Minderjährige, die volljährig werden, können in den halboffenen Vollzug (bei leichtem Regime) überführt werden, um dort den Strafrest zu verbüßen. Ihre Strafvollstreckung kann aber auch – für maximal drei Jahre – in der Erziehungseinrichtung für Minderjährige in *Cesis* fortgeführt werden.

Am 1. Januar 2004 verbüßten 46,8% der verurteilten Gefangenen erstmals eine Freiheitsstrafe (45,9% im Jahr 2002). Der Anteil der Rückfälligen lag 2003 bei 53,8%. 20,8% aller verurteilten Person verbüßten ihre zweite Freiheitsstrafe, 12,4% waren zuvor schon zweimal zu Freiheitsstrafen verurteilt worden und 20% waren vorher dreimal oder häufiger mit Freiheitsentzug bestraft worden.

**Abbildung 8: Verteilung der Altersgruppen der Gefangenen (Stand 1. Januar 2005)**



2.578 Personen wurden 2003 aus der Haft entlassen: Knapp 70% hatten ihre Strafe voll verbüßt, ca. 30% wurden bedingt entlassen, zwei Personen kamen auf

14 Vollzugsbeamte wehren sich kategorisch gegen die Verwendung des Begriffs Karzer („*karceris*“) für die Räumlichkeit, in die Gefangene verbracht werden, die gegen die Anstaltsregeln verstoßen haben. Trotz des verschärften Haftregimes sind entwürdigende und erniedrigende Behandlungen dort untergebrachter Häftlinge verboten.

dem Gnadenwege frei und drei wegen schwerer Erkrankung. Im Jahr 2005 erhielten 42% aller Entlassenen eine Strafstenaussetzung zur Bewährung.

## **8. Soziale Rehabilitation und Bildung der Gefangenen**

Es gibt spezielle Einrichtungen in den Gefängnissen, um die soziale Rehabilitation der Insassen zu erleichtern: Bibliotheken, Turnhallen, Räumlichkeiten für Bildungsmaßnahmen und Kapellen, um nur einige zu nennen. Gleichzeitig ist es wegen der Unterfinanzierung und schlechten Haftbedingungen sehr schwierig, Programme zur effektiven Überwachung und schließlich Reintegration verurteilter Personen in die Gesellschaft umzusetzen. Allerdings versucht die Gefängnisbehörde ihr Möglichstes, um vorhandene Wege zur Verbesserung der Situation zu nutzen. In den letzten Jahren haben die Gefängnisbehörde und die Gefängnisse selbst gute Verbindungen mit dem Ziel der Kooperation mit lettischen NGOs<sup>15</sup> und ausländischen Organisationen knüpfen können. In vielen Gefängnissen gibt es spezielle Programme für Häftlinge, die kurz vor ihrer Entlassung stehen, um sie über ihre Sozialansprüche und Rechte und Pflichten zu informieren.

Besondere Aufmerksamkeit wurde Bildungsproblemen in den Anstalten gewidmet. Das Bildungsniveau der Häftlinge ist allgemein sehr niedrig. 2004 haben 621 Gefangene einen 9.-Klasse-Schulabschluss erreicht. In neun Anstalten (acht Gefängnisse und die Erziehungsanstalt für Minderjährige) gibt es Möglichkeiten zur Fortbildung der Gefangenen. Es ist allen Minderjährigen möglich, einen Schulabschluss zu machen. Ungefähr 5,5% aller Gefangenen nehmen an solchen Ausbildungsprogrammen teil. Es besteht die Möglichkeit, verschiedene Berufe zu erlernen: Lagerarbeiter, Schneider, Elektriker, Tischler und andere. In vielen Gefängnissen werden Aktivitäten wie Malen, Computerkurse und Musik angeboten. Ungefähr 10% aller Insassen nehmen solche Angebote wahr.

Ein kirchlicher Dienst wurde 2003 eingeführt und gegenwärtig gibt es Kapläne in allen lettischen Gefängnissen. Regeln für den kirchlichen Dienst und ein Berufsethoskodex der Kapläne wurden erarbeitet und genehmigt.

## **9. Disziplinarische Verantwortlichkeit**

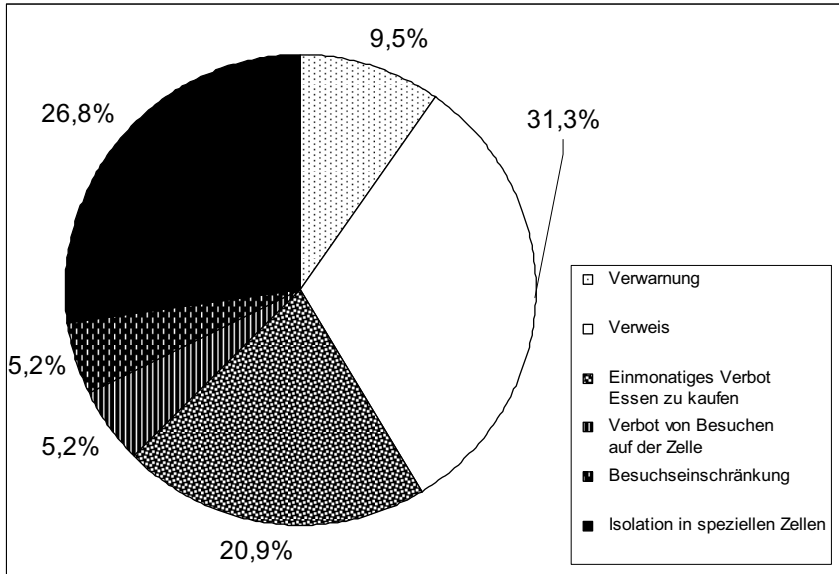
Im Jahr 2004 wurden 159 Straftaten durch die Zusammenarbeit von verschiedenen Gefängnisabteilungen registriert, darunter drei Tötungsdelikte, 22 Ausbrüche und 42 Körperverletzungen. Gefängnisbehörden entdeckten und konfiszierten Schmuggelware verschiedenster Art, wie Geld, Alkohol, Handys, Drogen und andere.

---

15 Vgl. *Latvian Centre for Human Rights* 2006 und *Kamenska* 2006.

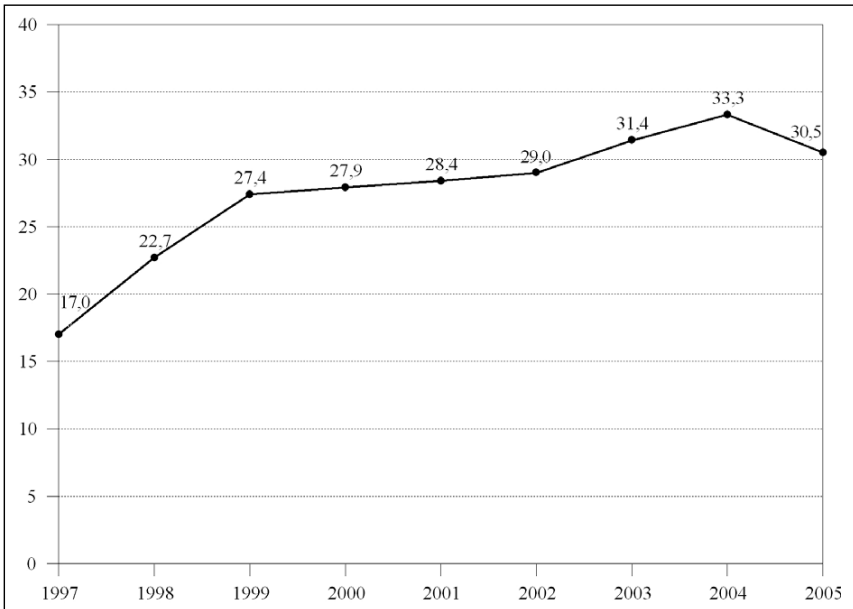
14.902 Verstöße gegen die internen Anstaltsregeln und -regimes wurden 2004 erfasst (19.237 im Jahre 2003). Die am weitesten verbreiteten Verstöße in den Gefängnissen sind der Besitz von Schmuggelware, Verstoß gegen die rechtlichen Vorgaben und Alkoholkonsum.

**Abbildung 9: Disziplinarpraxis in Gefängnissen (2004)**



## 10. Beschäftigung der Insassen

**Abbildung 10: Entwicklung der Beschäftigung von Häftlingen in % (1997–2005)**



In der Sowjetzeit wurden Arbeitsmöglichkeiten in allen freiheitsentziehenden Einrichtungen geschaffen und sie funktionierten auch gut. Dem geltenden Recht entsprechend hatten alle Gefangenen zu arbeiten. Als Ergebnis des Zusammenbruchs des sozialistischen Systems und der tiefen wirtschaftlichen Krise ist es nun aber unmöglich, Arbeitsmöglichkeiten für alle Insassen zur Verfügung zu stellen. Mitte der 1990er Jahre wurde das gesetzliche Gebot „Gefangene haben zu arbeiten“ dahingehend abgeändert, dass gegenwärtig Artikel 51 des lettischen Strafvollstreckungsgesetzes regelt, dass Gefangene die Möglichkeit haben, in den Betrieben der Anstalt zu arbeiten, wenn die Gefängnisverwaltung für solche Arbeitsmöglichkeiten sorgen kann. Verurteilte Personen arbeiten in den Gefängnissen im Zulieferbereich, wo sie produzieren, an beruflichen Orientierungsmaßnahmen teilnehmen und ihre beruflichen Fertigkeiten verbessern. Das Durchschnittseinkommen eines Häftlings lag 2003 bei monatlich 51,25 Lats (umgerechnet ca. 73 €).

In den letzten Jahren hat sich die Beschäftigungssituation in den Haftanstalten verbessert, aber ein Beschäftigungsanteil von 30% ist immer noch kein

akzeptabler Wert. Die Gefängnisverwaltungen sind sich der Bedeutung des Arbeitslosigkeitsproblems bewusst und versuchen, das verarbeitende Gewerbe in den Gefängnissen wiederzubeleben und Investoren anzuwerben. Ein großer Nachteil ist, dass die lettische Gesetzgebung keine steuerlichen Anreize für Investitionen in solche Gewerbebetriebe vorsieht. Die Gefängnisverwaltungen versuchen, hauptsächlich einfaches Handwerk zu ermöglichen. Holzverarbeitung, Metallbearbeitung, Näharbeiten, landwirtschaftliche Produktion, Verpacken und Leimen sind die am weitesten entwickelten Beschäftigungen in lettischen Gefängnissen. Der Beschäftigungsgrad in lettischen Gefängnissen variiert deutlich. Er hängt von den technischen Möglichkeiten, der wirtschaftlichen Situation der Region und der Fähigkeit der Gefängnisbetriebe zur Auftragsakquisition ab. Gute Beschäftigungsindikatoren gibt es in den Anstalten *Ilguciems* und *Skīrotava*, in denen mehr als 80% der Gefangenen Arbeit haben.

Im Jahre 2001 hatten 29,2% der Häftlinge eine Beschäftigung; 6% nahmen an schulischen, 12% an beruflichen (Weiter-)Bildungsmaßnahmen teil und weiteren 30% war es möglich, an verschiedenen Resozialisierungsprogrammen teilzuhaben. Aus der Statistik geht hervor, dass 22% der Gefangenen an keinerlei Maßnahme teilnahmen, wovon die meisten jedoch in Untersuchungsgefängnissen einsaßen. Im Jahre 2003 arbeiteten 31,4% aller Verurteilten in den Gefängnissen. 302 Personen arbeiteten in der Produktion. Insgesamt wurden in jenem Jahr Produkte und Dienstleistungen für 381.374 Lats (600.000 €) hergestellt und erbracht. Ungefähr 40% davon wurden in holzverarbeitenden Betrieben geleistet.

## 11. Gesundheit und medizinische Versorgung der Gefangenen

Die rechtlichen Rahmenbedingungen garantieren jedem Häftling eine kostenlose medizinische Behandlung wie Erste Hilfe, ärztliche Grund- und Facharztbehandlung, Notfallzahnbehandlung, Medikamente, Impfungen, Seuchenvorbeugung und eine ärztliche Grunduntersuchung.

Es gibt drei Stufen der medizinischen Behandlung in lettischen Gefängnissen:

Stufe 1: medizinische Grundversorgung, durchgeführt von Anstaltsärzten in der Krankenabteilung des Gefängnisses;

Stufe 2: medizinische Spezialbehandlung, durchgeführt in dieser Krankenabteilung;

Stufe 3: medizinische Spezialbehandlung, durchgeführt in öffentlichen Krankenhäusern.

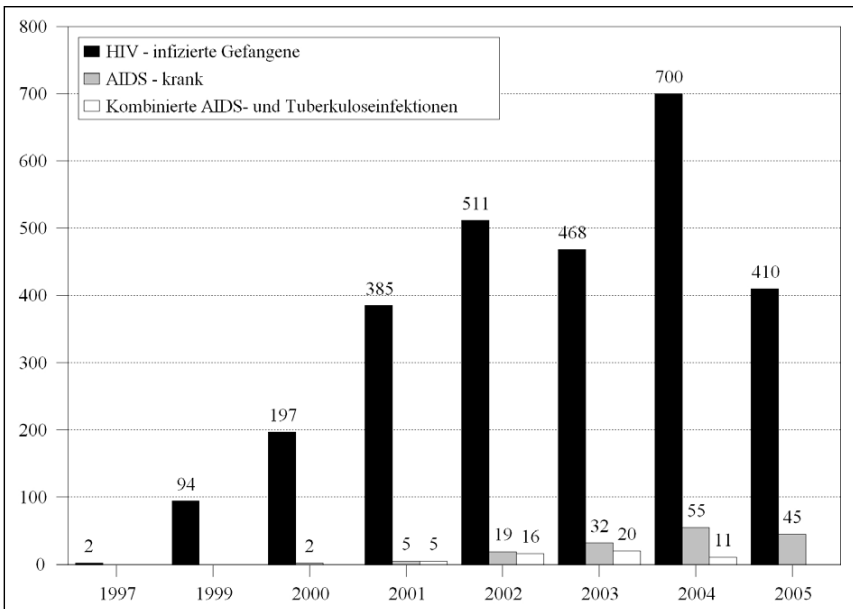
Der Gesundheitsdienst der Gefängnisse ist nicht mit ausreichenden Finanzmitteln ausgestattet. 2003 standen nur 80.000 Lats (entspricht 20% des gesamten finanziellen Bedarfs) für den Einkauf von Arzneistoffen zur Verfügung. Nicht alle Krankenabteilungen in den Gefängnissen sind amtlich geprüft und wegen der Unterfinanzierung ist es auch nicht möglich, die medizinische Ausrüstung



auf einen aktuellen Stand zu bringen. Die Zahl der HIV-infizierten Häftlinge nimmt zu.

Am 1. Juli 1999 waren in lettischen Gefängnissen 525 Insassen mit Tuberkulose infiziert und der Präsident der Gefängnisbehörde charakterisierte die Situation als epidemisch. 2003 hat die Gefängnisbehörde keine Zahlen zu Tuberkuloseinfektionen veröffentlicht, aber es steht fest, dass die Infiziertenzahl in den letzten Jahren abgenommen hat.

**Abbildung 11: HIV/AIDS-infizierte Gefangene (1997–2005)**



## 12. Vollzugspersonal und finanzielle Ressourcen der Strafvollzugsbehörde

Schlüsselement der Gefängnisreform ist es, die Professionalität des Mitarbeiterstabes zu erhöhen. Am 1. Januar 2005 beschäftigte das Gefängnisssystem 3.126 Menschen. 2.598 (83,1%) davon waren uniformierte Beamte. Damit betrug das Verhältnis von Angestellten zu Insassen 1 zu 5 (1998 lag es bei 1 zu 5,1). Die Gefängnisbehörde erkennt das Problem der knappen personellen Ausstattung an. Bedauerlicherweise ist es wegen des wenig prestigeträchtigen Bildes der Arbeit im Strafvollzug in der Öffentlichkeit schwer, diese Situation zu

ändern. Außerdem ist die Arbeit schlecht bezahlt und birgt Risiken für die Angestellten in sich.

Neue Mitarbeiter absolvieren ein Grundtraining im Stabstrainingszentrum. Weitere Trainings- und Auffrischkurse werden regelmäßig für die Angestellten abgehalten. Höhere Fortbildung ist in der lettischen Polizeiakademie möglich, und wer die komplette Ausbildung dieser Institution oder anderer höherer Bildungseinrichtungen durchlaufen hat, kann höhere akademische Qualifikationen anstreben.

Im Jahr 2004 belief sich der Posten für das Gefängnisssystem im Staatshaushalt auf 16,198 Millionen Lats (23,22 Mio. €; dies entspricht 61,3% des tatsächlichen Finanzbedarfs). Diese Summe reicht aus, um akzeptable Gemeinschafts- und Lebensbedingungen zu schaffen und eine angemessene Ernährung zu garantieren, aber es ist zu wenig für die Durchführung vieler Gefangenenrehabilitationsprogramme. In jenem Jahr sah der Haushaltsplan pro Häftling und Tag 5,06 Lats vor, die tatsächlichen Kosten lagen jedoch bei 5,93 Lats täglich.

Viele Erziehungs-, berufliche Weiterbildungs-, Arbeitsbeschaffungsprogramme usw. wurden vom durch den Europarat initiierten *Nord-Balt Prison Project* finanziert mit bedeutenden finanziellen Zuwendungen Norwegens, Schwedens, Finnlands und Deutschlands. Andere Geldquellen sind der Nordische Rat, der lettische Zweig der *Soros*-Stiftung und Kirchen, um nur einige zu nennen.

Im Rahmen des staatlichen Investitionsprogramms werden Gefängnisse wiederhergerichtet und die Lebens- und Sicherheitsbedingungen für die Insassen verbessert. Finanzmittel wurden seit 1995 für den Wiederaufbau der Gefängnisse und die Verbesserung der Alltagsbedingungen der Häftlinge aufgewendet. Drei oder vier Gefängnisblöcke werden jedes Jahr rekonstruiert oder renoviert. Riesige Räumlichkeiten für 50-80 oder sogar 100 Insassen werden in kleinere Einheiten in drei Kategorien umgewandelt: Einheiten für einen bis vier, vier bis acht oder acht bis zu 18 Häftlinge. Die Entwicklung der lettischen Gefängnisse sieht die Errichtung neuer Gefängnisse nicht vor, weil alle Anstrengungen auf die Einführung alternativer Sanktionsmaßnahmen zur Freiheitsstrafe (ambulante Sanktionen, Arrest, Geldstrafen, bedingte Entlassung, bedingte Einstellung des Verfahrens usw.) und die Beschränkung der Untersuchungshaft gerichtet sind. Renovierungsmaßnahmen an den Gefängnissen hingegen sollen für verbesserte Sicherheits- und Arbeitsbedingungen für die Angestellten sorgen. Die Gefängnisbehörde hat die Rekonstruktion der Anstalten *Centrālciētums* und *Matisa* zu ihrer obersten Priorität erklärt.

### 13. Reform des Strafvollzugssystems

1940 wurde Lettland von der Sowjetarmee besetzt und in die Sowjetunion eingegliedert. Bis 1990 war Lettland so seiner Unabhängigkeit beraubt. Aber das Rechtssystem und das Strafvollzugssystem waren noch immer einheitlich und stellten eine Kopie des russischen Systems dar. Das russische Sanktionensystem basierte in erster Linie auf dem Ziel, von der Arbeitskraft verurteilter Gefangener zu profitieren und so der Gesellschaft eine Kompensation für die von diesem Häftling begangene Verfehlung zu verschaffen. Von diesen Überlegungen geleitet wurden nicht etwa Gefängnisse zur Freiheitsentziehung der Verurteilten errichtet, sondern Einrichtungen, die man „Besserungsarbeitskolonien“ nannte. Gleichfalls wurde das Sanktionierungssystem „Besserungsarbeits“-System genannt.

1990 wurde die Erklärung zur Wiederherstellung der Unabhängigkeit verabschiedet. Am 21. August 1991 beendete das lettische Parlament in einer Abstimmung die postsowjetische Übergangsphase und stellte so Lettlands Vorkriegs-unabhängigkeit offiziell wieder her. Die 1990er Jahre waren Zeiten umfassender Veränderungen in der Theorie und Praxis der Strafvollstreckung in Lettland. Das sowjetische System konnte in seiner früheren Form nicht weiterexistieren. Die Umgestaltung der systematischen Durchführung von Bestrafung in Lettland nach der staatlichen Unabhängigkeit von 1990 lässt sich in drei Phasen unterteilen:

1990-1995: Diese Zeitspanne war geprägt von rechtsstaatlicher Unordnung und Instabilität in den Gefängnissen. Eigentlich war in dieser Periode das leicht nachgebesserte alte sowjetische Rechtssystem in Kraft. Der landesweite Demokratisierungsprozess wurde in den Gefängnissen oft als Freizügigkeit interpretiert, wodurch es vermehrt zu Verstößen gegen die Anstaltsregeln, Straftaten und Gefängnisausbrüchen kam. So kam es beispielsweise 1993 zu zwölf Ausbrüchen unter Beteiligung von 31 Insassen, 1994 lagen diese Werte sogar bei 16 Ausbrüchen von 125 Häftlingen. Zudem hatte die Wirtschaftskrise einen ungünstigen Einfluss auf das Gefängnisssystem. Der Niedergang der Produktion in den Gefängnissen, die dortige Arbeitslosigkeit, die Schließung allgemein- und berufsfortbildender Schulen der Anstalten und das Unvermögen, den Gefangenen Aktivitäten irgendeiner Art zu verschaffen, waren Grundprobleme jener Zeit.

Am 15. Dezember 1994 traten Reformen des lettischen Strafvollzugsgesetzes in Kraft. Seitdem wurde das System der stufenweisen Vollzugs einer Freiheitsstrafe im Land eingeführt. Eine wesentliche Neuerung war die durch Art und Schwere der Tat und die Täterpersönlichkeit zu differenzierende Behandlung unterschiedlicher Gruppen von Insassen. Das neue System ermöglichte einen individuellen Ansatz für jeden Gefangenen und Anreize für sein Verhalten während der Strafverbüßung. Die Einrichtungen für verurteilte Gefangene wurden in Gefängnisse, Einrichtungen für Untersuchungshäftlinge in Untersuchungsgefängnisse umbenannt. Das Gefängnisssystem wurde in die neuen Kate-

gorien offener Vollzug, halboffener Vollzug, geschlossener Vollzug und Erziehungsanstalten für Minderjährige gegliedert. Die Reform des Strafvollzugs betraf nicht nur äußere Aspekte, sondern auch interne Abläufe des Anstaltsalltags. Das neue Recht ermöglichte einen Mechanismus, bei dem mit zunehmender Haftzeitverbüßung die Beschränkungen für die Insassen schwinden und die sozialen Leistungen zunehmen.

Den Beginn der dritten Phase kann man ungefähr um 1999 einordnen, sie dauert bis heute an. Am 1. Januar 2000 fand die Übertragung der Zuständigkeit für das Gefängnisssystem aus dem Verantwortungsbereich des Innenministeriums in den des Justizministeriums statt. In dieser Periode wurde damit begonnen, ein professionelles Vollzugsbedienstetensystem einzuführen. Sanierungsmaßnahmen in den Gefängnissen wurden ergriffen und verschiedene Maßnahmen zur Lösung des Arbeitslosigkeitsproblems in den Anstalten in die Wege geleitet. Der Resozialisierung von Häftlingen zollte man nun größere Aufmerksamkeit. 2003 fand die Gründung des Bewährungshilfedienstes statt.<sup>16</sup>

Es ist als sehr positiv zu unterstreichen, dass das lettische Sanktionssystem der Kontrolle durch die Öffentlichkeit zugänglich wurde. Gefängnisverwaltungen pflegen eine gute Zusammenarbeit mit lettischen und ausländischen NGOs, zudem sind sie in internationale Projekte einbezogen. Verschiedene Resozialisierungsprogramme werden in Kooperation mit NGOs implementiert, inklusive ein spezielles Programm für Jugendliche.

Die Reform des lettischen Gefängnisystems beinhaltet eine humanere Urteilstvollstreckung, die Verbesserung des materiellen und moralischen Zustands in den Gefängnissen, Minimierung der haftbedingten persönlichen Schäden (durch Einbeziehung eines großen Teils der Gefangenen in Resozialisierungsprogramme), die Verbesserung der medizinischen Versorgung der Gefangenen, die Hilfe bei der sozialen Wiedereingliederung und Sicherstellung von Transparenz im Funktionsablauf der Anstalten. Seit 1994 ist, wie zuvor bereits erwähnt, das lettische Gefängnisssystem Teil des *Nord-Balt Prison Project*, das zu einer dauerhaften Zusammenarbeit mit dem Gefängnisssystem nordischer Länder führte. Direkte Kooperationsabkommen wurden zwischen acht lettischen, schwedischen und norwegischen Gefängnissen abgeschlossen, darunter das Zentralgefängnis und die Anstalt in *Ilguciems*. Vielen Fragen bezüglich der Verbesserung der Lebensbedingungen der Insassen und der Implementierung von Resozialisierungsprogrammen wird im Zuge der Umsetzung des *Nord-Balt Prison Project* nachgegangen.

---

16 Van Kalmthout/Roberts/Vinding 2003, S. 183.

**Tabelle 10: Lettische Haftanstalten<sup>17</sup>**

Gefängnis/ Einrichtung	Anstaltstyp	Häftlings- kategorien	Anstalts- kapazität (Anzahl der Gef- fangenen)	Gefan- genen- zahl am 1. Juli 2004	Gefange- nenzahl am 1. Juli 2005
<b>Brasa</b>	Untersuchungs- gefängnis und Abteilung für halboffenen Vollzug	Verurteilte, U-Häftlinge	680	363	351
<b>Centrālcietums</b>	Untersuchungs- gefängnis und Abteilung für halboffenen Vollzug	Verurteilte, U-Häftlinge	1.722	1.581	1.578
<b>Cesis</b>	Erziehungs- anstalt für Minderjährige	Verurteilte, U-Häftlinge	140	158	180
<b>Daugavpils</b>	Untersuchungs- gefängnis und Abteilung für geschlossenen Vollzug	Verurteilte, U-Häftlinge	543	424	484
<b>Grīva</b>	Geschlossener Vollzug	Verurteilte	875	908	876
<b>Ilguciems</b>	Untersuchungs- gefängnis und Abteilung für halboffenen Vollzug	Verurteilte, U-Häftlinge	382	419	494
<b>Jekabpils</b>	Geschlossener und offener Vollzug	Verurteilte, U-Häftlinge	660	610	644
<b>Jelgava</b>	Geschlossener Vollzug	Verurteilte, U-Häftlinge	578	700	667
<b>Liepāja</b>	Untersuchungs- gefängnis	Verurteilte, U-Häftlinge	427	283	368

17 Nach Informationen der *Gefängnisbehörde*.

<b>Gefängnis/ Einrichtung</b>	<b>Anstaltstyp</b>	<b>Häftlings- kategorien</b>	<b>Anstalts- kapazität (Anzahl der Ge- fangenen)</b>	<b>Gefan- gen- zahl am 1. Juli 2004</b>	<b>Gefange- nenzahl am 1. Juli 2005</b>
<b>Matisa</b>	Geschlossener Vollzug mit Abteilung für halboffenen Vollzug und U-Haftsektion	Verurteilte, U-Häftlinge	816	440	462
<b>Olaine</b>	Offener Vollzug	Verurteilte	48	67	93
<b>Parlielupe</b>	Geschlossener Vollzug	Verurteilte	530	604	617
<b>Skilotava</b>	Halboffener Vollzugs	Verurteilte	565	287	367
<b>Valmiera</b>	Geschlossener Vollzug und U-Haftsektion	Verurteilte, U-Häftlinge	850	846	885
<b>Vecumnieki</b>	Offener Vollzug	Verurteilte	80	80	61
<b>Hospital in Centrālciētums</b>		Verurteilte, U-Häftlinge	200	104	-
<b>Gesamt</b>			9.096	7.874	8.127

**Literatur:**

- International Centre for Prison Studies (ICPS)* (2008-2010): World Prison Brief. <http://www.kcl.ac.uk/depsta/rel/icps/worldbrief/> (zuletzt abgerufen am 10.3.2010)
- van Kalmthout, A. M., Roberts, J., Vinding, S.* (2003): Probation and Probation Services in the EU accession countries. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- Kamenska, A.* (2006): Independent Detention Monitoring in Latvia. Latvian Centre for Human Rights, Riga.  
<http://www.humanrights.org.lv/html/areas/closed/index.html>, zuletzt abgerufen am 10.3.2010.
- Krūmiņš, E., Pokšāns, S.* (1996): „Brīvības atņemšanas sodu izpilde”. Riga.
- Latvian Centre for Human Rights* (Hrsg.) (2006): Monitoring Report on closed Institutions in Latvia.  
<http://www.humanrights.org.lv/html/areas/closed/index.html>, zuletzt abgerufen am 10.3.2010.
- Lettische Strafvollzugsbehörde* (2003): Ieslodzījuma vietu pārvaldes 2003. Gada publiskais pārskats (Bericht für 2003). Riga: Ieslodzījuma vietu pārvalde.
- Lettische Strafvollzugsbehörde* (2004): Ieslodzījuma vietu pārvaldes 2004. Gada publiskais pārskats (Bericht für 2004). Riga: Ieslodzījuma vietu pārvalde.
- Zahars, V.* (2002a): „Apcietinājumu kā drošības līdzekli vērtējot”. Latvijas Vēstnesis, 26.02.2002.
- Zahars, V.* (2002b): „Active reform and development of Latvia's prison system: priorities, progress and problems.” Beitrag des Generaldirektors der Strafvollzugsbehörde bei der 13. Konferenz der Gefängnisdirektoren des Europäischen Komitees für Kriminalitätsprobleme, Straßburg, 6.-8. November 2002. Strasbourg: Council of Europe, S. 140-152.

# 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 €



