

Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich¹

FRIEDER DÜNKEL • BERND GENG • STEFAN HARRENDORF

Gefangenenraten werden häufig als Indikator der Punitivität in einer Gesellschaft gewertet. Sie variierten 2015 in Europa zwischen 45–71 pro 100.000 Einwohner in den skandinavischen Ländern und mehr als 200 bis zu 445 in einigen osteuropäischen Ländern, insbesondere Russland. In den letzten 25 Jahren gab es teilweise entgegengesetzte Entwicklungen. Deutlichen Anstiegen in etlichen west- und auch osteuropäischen Ländern steht ein Rückgang oder eine stabile Entwicklung in ebenso vielen anderen Ländern gegenüber. Der Beitrag erörtert einige Erklärungsansätze, die vor allem mit der Entwicklung der kriminalpolitischen Orientierung (Verschärfung von Strafgesetzen, der Strafzumessung etc.) zusammenhängen, ggf. aber auch auf gesamtgesellschaftlichen und politikwissenschaftlichen Faktoren beruhen können. Der skandinavische Exzeptionalismus findet sich in Teilen auch in anderen Ländern. Bemerkenswert ist der aktuelle drastische Rückgang von Gefangenenraten in Russland. Perspektiven der weiteren Entwicklung können in einer moderaten Kriminalpolitik skandinavischer, aber auch deutscher Prägung gesehen werden, die auf Front-door- (vermehrte Anwendung von Alternativen zur Freiheitsstrafe sowie Absenkung des Strafmaßes) wie auch Back-door-Strategien (vermehrte und frühzeitigere bedingte Entlassung) setzt.

1. Einleitung

Gefangenenraten sind definiert als Anzahl der Inhaftierten pro 100.000 Einwohner einer nationalen (oder regionalen) Wohnbevölkerung. Beide Größen werden in der Regel zu einem bestimmten Stichtag (z. B. Bestand der Gefangenen am 31. 3., Bevölkerung zum 1. 1. eines Jahres) erhoben und miteinander in Beziehung gesetzt. In der strafvollzugs- und kriminalpolitischen Diskussion werden sie häufig als Indikator einer mehr oder weniger stark ausgepräg-

ten Punitivität gesehen.² Dass es sich dabei um eine vereinfachende Darstellung handelt, die von recht weitgehenden *Ceteris-paribus*-Annahmen ausgeht, muss dabei jedoch bedacht werden.³ Da es sich um die jeweilige Stichtagsbelegung handelt, ist insbesondere ein Rückschluss von hohen oder niedrigen Gefangenenraten auf eine bestimmte Sanktionspolitik nicht eindeutig möglich:

2 Vgl. z. B. etliche der Beiträge in Kury/Shea 2011; Dünkel u. a. 2010 m. jew. w. N.

3 Zur Kritik an einer isolierten, nicht mit anderen systembezogenen Variablen rückgekoppelten Verwendung von Gefangenenraten als Punitivitätsindikator vgl. z. B. Frost 2008; Nalcan 2010; Hamilton 2011; Harrendorf 2011 und 2013; siehe auch Aebi/Lindal/Delgrande 2015.

1 Vollständig aktualisierte und überarbeitete Fassung des Beitrags von Dünkel/Geng in FS 2015, S. 213 ff.

Gefangeneneraten ermöglichen allenfalls indirekt Rückschlüsse auf einen häufigen oder restriktiven Gebrauch der Freiheitsstrafe und damit eine mehr oder weniger straforientierte („punitive“) Strafzumessungspraxis. Denn Gefangeneneraten sind das Produkt von Input (Inhaftierungsrate), d. h. der Zahl der in den Strafvollzug eingelieferten Personen pro 100.000 der Wohnbevölkerung, und der tatsächlichen Verweildauer. Niedrige Gefangeneneraten können durch einen niedrigen Input, d. h. einen geringen Anteil unbedingter Freiheitsstrafen und einen hohen Anteil alternativer Sanktionen (wie dies in Deutschland der Fall ist), aber auch durch vergleichsweise kurze zu verbüßende Freiheitsstrafen (wie dies insbesondere in den skandinavischen Ländern der Fall ist) zustande kommen. Eine relativ kurze Verweildauer kann durch kurze vom Gericht verhängte Freiheitsstrafen oder durch eine extensive und frühzeitige Praxis der bedingten Entlassung (Strafstaussetzung) entstehen.⁴ Eine detaillierte Bewertung der Gefangeneneraten ist möglich, wenn man sich ergänzend zu den Stichtagsdaten („stock“) auch die Anzahl an Neuaufnahmen pro Jahr („flow of entries“) ansieht. Aebi/Linde/Delgrande (2015) konnten auf diese Weise z. B. belegen, dass der Anstieg der Gefangeneneraten in Westeuropa nicht auf eine vermehrte Anwendung von Freiheitsstrafen (d. h. mehr Neuzugänge pro Jahr), sondern auf eine steigende Verweildauer (d. h. effektive Straflänge) zurückzuführen ist.

2. Gefangeneneraten im europäischen Quer- und Längsschnittvergleich

Der Grundsatz, Freiheitsentzug nur als „ultima ratio“ anzuwenden, dürfte weltweit als gemeinsamer Konsens anzusehen sein, jedoch zeigt die Realität, dass Gefangeneneraten (sowohl bezüglich verurteilter Gefangener wie auch Untersuchungsgefangener) erheblich variieren (vgl. hierzu die Beiträge in Tonry 2007; Dünkel u. a. 2010; Morgenstern 2016). Die sehr hohen Gefangeneneraten in den USA (nach wie vor ca. 700 pro 100.000 der Wohnbevölkerung, vgl. Travis/Western/Redburn 2015) und Russland⁵ im Vergleich zu den Gefangeneneraten in Westeuropa einerseits und die Unterschiede im Vergleich der europäischen Länder mit jeweils ähnlichen Kriminalitätsraten andererseits können als Indikator für unterschiedliche Sanktionsstile und eine entsprechende Kriminalpolitik im Hinblick auf den Gebrauch der Freiheitsstrafe gewertet werden.

Bei Betrachtung der jeweils nationalen Gefangeneneraten darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass auch innerhalb eines Landes, vor allem wenn es sich um föderale Strukturen wie in Deutschland oder in den USA handelt, erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Bundesländern oder Bundesstaaten auftreten.⁶ In Deutschland schwankte die Gefangenenerate z. B. im Jahr 2015 zwischen 45 in Schleswig-Holstein und 116 in Berlin (vgl. unten *Abbildung 9*).

⁵ Jeweils zum Jahresende 2008: 755; 2013: 698, 2014: 693 in den USA und Anfang 2016 in Russland 445 Gefangene pro 100.000 der Bevölkerung, vgl. <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief/> (letzter Abruf 6.5.2016 und unten *Abbildung 3*).

⁶ Vgl. für die USA schon Zimring/Hawkins 1993, S. 137 ff.; ferner Travis/Western/Redburn 2015, S. 125 ff.; für Deutschland Dünkel/Geng/Morgenstern 2010 und im vorliegenden Beitrag unter 4.

⁴ Damit sind bereits die wesentlichen sogenannten Front-door- bzw. Back-door-Strategien zur Verminderung von Gefangeneneraten angesprochen, vgl. zusammenfassend Dünkel/Lappi-Seppälä/Morgenstern/van Zyl Smit 2010, insbesondere das Schlusskapitel, S. 997 ff., 1082 ff.



Abb. 1.

Im europäischen Vergleich variierten die Gefangenenraten im Jahr 2015/16 zwischen 45 pro 100.000 der Bevölkerung in Island und 445 in Russland (vgl. Abbildung 1).⁷

Man kann auf der einen Seite Länder unterscheiden mit sehr niedrigen Gefangenenraten (bis zu 80 pro 100.000 der Bevölkerung) wie Island (45), Slowenien (73), und die skandinavischen Länder (Dänemark: 61; Finnland: 57; Norwegen: 71; Schweden: 55), ferner Bosnien/Herzegovina (67), Deutschland (76) und die Nie-

derlande (69). Es folgt eine Gruppe von Ländern mit bis zu 100 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung. Hierunter fallen einige west- oder mitteleuropäische Länder (Frankreich: 99; Griechenland: 90; Irland: 82; Italien: 86; Kroatien: 81; Österreich: 95; die Schweiz: 84). Eine weitere Gruppe von Ländern mit einer Gefangenenrate zwischen 100 und 150 pro 100.000 der Bevölkerung setzt sich aus den restlichen westeuropäischen Ländern sowie einigen mittel- bzw. osteuropäischen Ländern wie Bulgarien, Rumänien, Serbien, Mazedonien und Kosovo zusammen. Innerhalb dieser Gruppe könnte man Länder differenzieren, die nur bei knapp über 100 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung liegen, wie z. B. Belgien (105) und Luxemburg (112) und solchen, die näher an der Marke von 150 liegen

⁷ Außer Adit gelassen werden in der vorliegenden Analyse Kleinstaaten wie Andorra, Liechtenstein, Monaco, San Marino oder autonome Gebiete wie die Färöer Inseln, die nach absoluten Zahlen weniger als 100 Gefangene aufweisen und damit statistisch nur mit Vorbehalt interpretierbar sind. Dies umso mehr als die Zahl der in diesen Ländern in einem Nachbarland inhaftierten Gefangenen (z. B. Liechtensteiner Gefangene in der Schweiz, Färöer Gefangene in Dänemark) unbekannt ist.

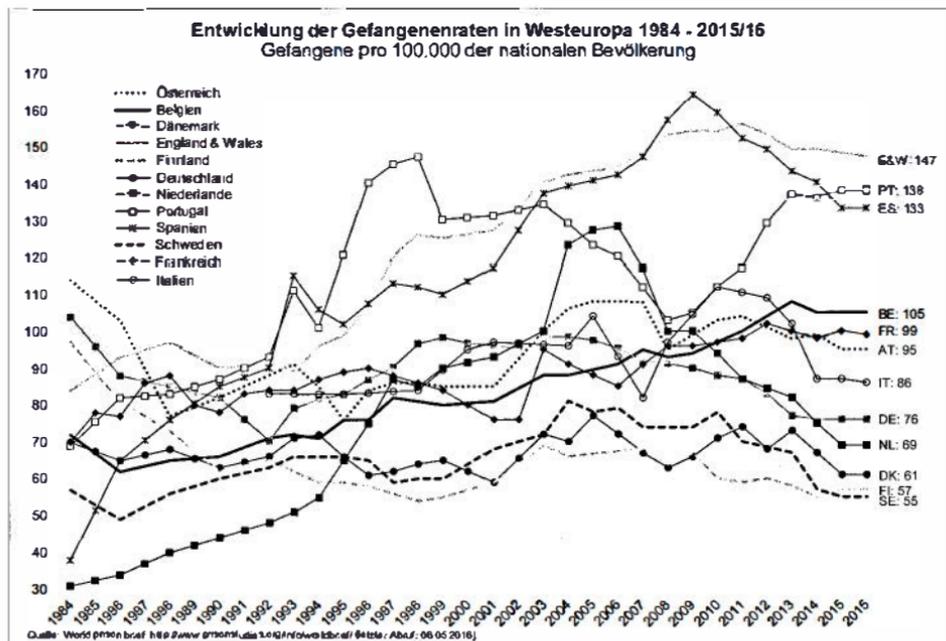


Abb. 2.

(Bulgarien: 125; Rumänien: 143; England/Wales: 147; Portugal: 138; Schottland: 143; Serbien: 148; Spanien: 133). In der dritten Gruppe mit Gefangeneneraten zwischen 150 bis 250 finden sich nur mittel- und osteuropäische Länder einschließlich der Türkei (228). Hierunter fallen noch Tschechien (203), die Slowakei (183), Ukraine (190), Ungarn (187), Polen (188), Estland (215) und Lettland (239). Schließlich ist eine Ländergruppe auszumachen, die ausschließlich die osteuropäischen Länder umfasst mit Gefangeneneraten über 250. Diese liegen damit mehr als doppelt bis dreifach so hoch als in westeuropäischen Ländern. Hierunter fallen Litauen mit 268, Georgien mit 274, Weißrussland mit 306 und Russland mit 445 Gefangenen pro 100.000 der Bevölkerung (vgl. *Abbildung 1*).

Die vom Europarat⁸ und vom Kings College, International Center for Prison Studies, in London⁹ recherchierten und veröffentlichten Daten¹⁰ verdeutlichen, dass in den letzten knapp 30 Jahren die *Gefangeneneraten in den meisten westeuropäischen Ländern vor allem in den 1990er Jahren angestiegen* sind (vgl. *Abbildung 2*). Besonders starke Zuwachsraten waren zwischenzeitlich für die Niederlande, Portugal und Spanien erkennbar, wo sich die Gefangenenerate seit 1984 zunächst jeweils mehr als verdoppelt bis nahezu vervierfacht hatte: In den Niederlanden stieg die Gefangenenerate im Zeitraum von 1984–2006 von 31 auf 128 (sank bis 2015

⁸ Zuletzt: *Aebi/Tiago/Burkhardt* 2015.

⁹ Vgl. World prison brief: http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php (letzter Abf.: 6.5.2016).

¹⁰ Vgl. zudem die Daten des European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics, zuletzt *Aebi u. a.* 2014.

allerdings wieder auf 69 und damit einen Wert auf dem Niveau, das dort Mitte der 1990er Jahre erreicht wurde), in Portugal von 69 auf 147 (1998), mit einem Rückgang auf 103 im Jahr 2008 und einem erneuten Anstieg auf 138 im Jahr 2016. In Spanien stieg die Gefangenenrate von 38 auf 164 (2009) und sank aber seither kontinuierlich auf 133 im Jahr 2016. Auch in Italien war im Zeitraum 1992 bis 2005 ein Anstieg der Gefangenenrate von 83 auf 104 feststellbar, mit zwischenzeitlichen Auf- und Abwärtsbewegungen liegt der Wert für 2016 wieder bei 86. Die Fluktuationen hängen hier zu einem beachtlichen Teil mit der restriktiven Politik gegenüber Flüchtlingen aus Afrika zusammen.

Demgegenüber sind die Gefangenenraten in den meisten skandinavischen Ländern weitgehend stabil geblieben. Finnland hat seine Gefängnispopulation – begleitet von verschiedenen Gesetzesreformen – von 190 in den 1950er Jahren auf 110 im Jahr 1977 und 57 im Jahr 2015 sogar erheblich reduzieren können (vgl. *Abbildung 2*; zu den Erklärungsansätzen vgl. bereits *Lappi-Seppälä* 2007; 2010 bzw. *Dünkel u. a.* 2010).

Beachtliche Zuwachsraten weisen hingegen Belgien (seit 1986), und England/Wales (seit 1993) auf. Auch hier zeichnet sich seit kurzem aber ein leichter Abwärtstrend bzw. eine Stagnation auf dem erreichten relativ hohen Niveau ab. In West-Deutschland nahm die stichtagsbezogene Gefangenenrate in den 1980er Jahren von 104 (1984) auf 82 (1990) ab, stieg aber (u. a. infolge von Gesetzesverschärfungen gegenüber Gewalt- und Sexualtätern und einer Zunahme der registrierten Gewaltkriminalität) in Gesamtdeutschland seit Anfang der 1990er Jahre deutlich an, vorübergehend sogar auf 98 (2003/04), ist

seither aber angesichts rückläufiger Verurteilungszahlen auf 76 (30.11.2015) pro 100.000 der Wohnbevölkerung stetig gesunken (zum 31.3.2015: 78). Eine vergleichbare Entwicklung gab es in Österreich bis 2001, danach stieg die Gefangenenrate trotz einer Reform zur Ausweitung der bedingten Entlassung auf 108 im Jahr 2007, um dann erneut zu sinken auf 95 im Jahr 2015.

Die Entwicklungen im Längsschnittvergleich mit teilweise und zeitweise gegenläufigen Gefangenenraten zeigen beispielhaft auf, dass diese auf einem komplexen Bedingungsgefüge beruhen, das auch innerhalb eines Landes von gegensätzlichen kriminalpolitischen Strömungen oder von außen induzierten Belastungsfaktoren (z. B. Flüchtlinge aus Bürgerkriegsregionen wie dem ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren oder aktuell die Situation in Italien mit Flüchtlingen aus Afrika) gekennzeichnet sein kann. So wurden z. B. in Deutschland – wie erwähnt – 1998 die Strafen bei Gewalt- und Sexualdelikten verschärft (faktisch hat man zusätzlich die bedingte Entlassung erschwert), andererseits bemühte man sich gleichzeitig um einen Ausbau der gemeinnützigen Arbeit und eine Reduzierung der kurzen Freiheitsentziehungen (einschließlich der Untersuchungshaft, vgl. *Dünkel/Morgenstern* 2010), was im Endeffekt – wie das französische Beispiel in den 1980er Jahren belegt – zu einer relativ stabilen, in ihrer strukturellen Zusammensetzung sich aber verändernden Vollzugspopulation führen kann (s. dazu unten).

In einigen *mittel- und osteuropäischen Ländern* waren nach den politischen und sozialen Umwälzungen Ende der 1980er Jahre die Gefängnisse angesichts weitreichender Amnestien Anfang der 1990er

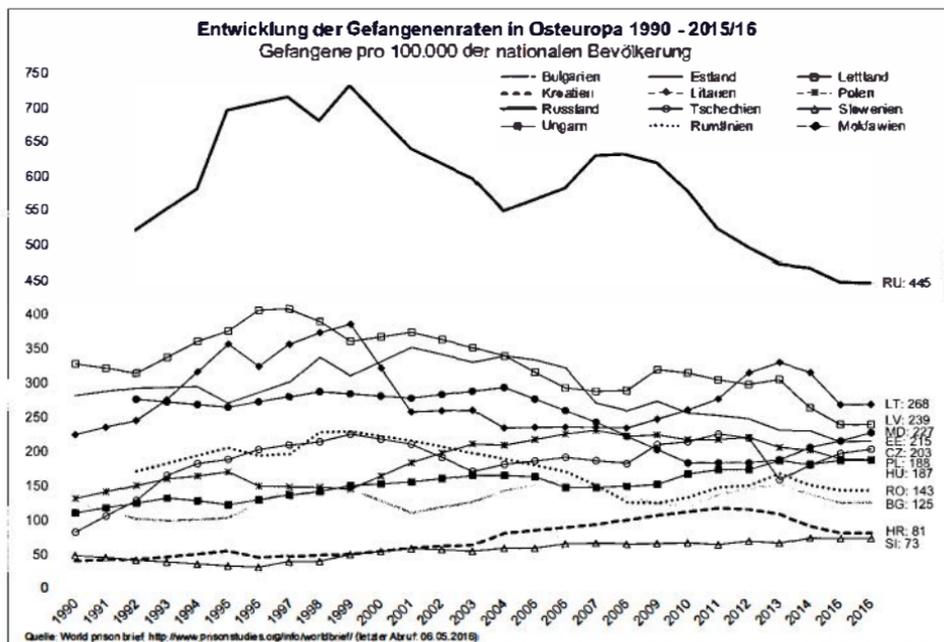


Abb. 3.

Jahre nahezu leer (vgl. z. B. Tschechien, hierzu auch *Abbildung 3*). Allerdings wuchs die Gefängnispopulation innerhalb kurzer Zeit wieder erheblich an, teilweise bedingt durch einen starken Anstieg der Kriminalität, insbesondere der Gewaltkriminalität. In Tschechien hat sich die Gefangenenerate auf 219 (2012) pro 100.000 der Wohnbevölkerung seit 1990 mehr als verdoppelt, und schwankt seither zwischen 180 (2014) und 203 (2016). Jedoch gelang es einigen Ländern wie beispielsweise Bulgarien, Ungarn (bis 2006), Moldawien und Polen (dort nur bis Ende der 1990er Jahre) die Gefangeneneraten auf einem niedrigeren Niveau als in den 1980er Jahren zu stabilisieren. In Moldawien sank die Gefangenenerate von 293 (2004) auf 206 (2014; = -30%), stieg jüngst aber wieder auf 227 (2016) an. Her-

ausragende Veränderungen ergeben sich angesichts eines Politikwechsels derzeit in Russland, das abgesehen von den USA die unrühmliche „Führungsposition“ mit der weltweit höchsten Gefangenenerate von 730 im Jahr 1999 einnahm. Bis 2016 sank die Rate auf 445 (= -39,5%), absolut von nahezu 900.000 Gefangenen auf derzeit 651.464 (1.4.2016; vgl. *Abbildungen 1 und 3*).

Schon seit Anfang der 1990er Jahre bewegt sich die Gefangenenerate in Slowenien auf einem den skandinavischen Ländern vergleichbar niedrigen Niveau, das bis heute stabil gehalten werden konnte. Die Gründe für diesen slowenischen „Exzeptionalismus“ waren bisher wenig erforscht, jedoch dürfte hier eine moderate Kriminalpolitik unter dem Einfluss von Kri-

minologen (u. a. *Alenka Šelih* und die Institute in Ljubljana bzw. Maribor) eine nicht unerhebliche Rolle spielen;¹¹ neuerdings haben *Flander/Meško* (2016) eine detaillierte Analyse der das Phänomen tragenden Gründe vorgelegt und dabei deutliche Parallelen zur Situation in Skandinavien aufgezeigt.

In jüngster Zeit haben die baltischen Staaten, die jeweils auf über 300 Gefangene pro 100.000 der Wohnbevölkerung kamen, erhebliche Erfolge beim Abbau von Überbelegung erzielt. In Litauen hat dazu das neue StGB mit einer Ausweitung der Geldstrafe, der Bewährungsstrafe und anderer Alternativen zur Freiheitsstrafe beigetragen. Die Gefängnisbelegung ging seit 1999 von 385 auf 234 (2008), d. h. um ca. 40%, zurück, allerdings sind jüngst wieder erheblich ansteigende Zahlen erkennbar (2014: 315), die nur z. T. mit der Kriminalitätslage, stärker offenbar jedoch mit einer härteren Sanktionierung und restriktiven bedingten Entlassungspraxis zu tun haben (vgl. *Sakalauskas* 2015). Ob der erneute Rückgang bis 2016 (268) eine erneute Trendwende darstellt, muss derzeit noch offen bleiben. In Estland hat u. a. die Einführung der Verbüßung eines Strafrests i. V. m. elektronisch überwachtem Hausarrest (2007) zur Reduzierung der Gefangenenraten beigetragen (2016: 215; 2001 noch 351; = -39%). Auch Lettland gelang es seine sehr hohe Gefangenenrate entsprechend von 407 (1997) auf gegenwärtig 239 zu reduzieren (= -41%).

Wie eingangs erwähnt, ermöglichen Vergleiche von Gefangenenraten, die auf

einen spezifischen Stichtag bezogen sind, nur eine begrenzte Aussage über den Umfang der Anwendung freiheitsentziehender Sanktionen. Vielmehr ist auch der jährliche Durchlauf und darrit der Anteil der Bevölkerung zu betrachten, der die Erfahrung des Freiheitsentzugs machen muss (vgl. *Aebi/Kuhn* 2000; *Aebi/Linde/Delgrande* 2015). So zeigen beispielsweise die Strafverfolgungs- und Gefängnisstatistiken, dass weit mehr Menschen in Norwegen und in Schweden jährlich inhaftiert werden als in Deutschland. Überprüft man allerdings die Gefängnispopulation zu einem bestimmten Stichtag, so ist diese deutlich geringer, weil die durchschnittliche Zeit, die im Gefängnis verbracht wird, erheblich kürzer ist als in Deutschland. Umgekehrt werden in Portugal und Spanien sogar weniger Straffällige pro Jahr inhaftiert als in Deutschland, die sehr viel höheren Gefangenenraten kommen aber durch eine erheblich längere Verweildauer zustande. Zugleich wird deutlich, dass die besonders hohen Gefangenenraten in den mittel- und osteuropäischen Ländern (insbesondere Polen, Rumänien, Slowakei, vermutlich auch Russland, das aber keine Zahlen gemeldet hat) vor allem auf den erheblich längeren (verhängten bzw. verbüßten) Freiheitsstrafen beruhen (vgl. *Abbildung 4*).

Die Gesamtentwicklung mit doch in etlichen Ländern gestiegenen Gefangenenraten verdeutlicht darüber hinaus, dass Überbelegung in zahlreichen europäischen Ländern nach wie vor ein Thema ist. Formal (d. h. in Bezug auf die Belegungsfähigkeit eine Auslastung von über 100%) war sie im Jahr 2015 in 17 der in *Abbildung 5* erfassten Länder gegeben, wobei insbesondere die Länder mit einem starken Belegungsanstieg in den letzten Jah-

11 *Dörstel* (2013) konnte anhand einer Analyse zu sozio-ökonomischen und politikwissenschaftlich relevanten Faktoren (in Anlehnung an *Lap pi-Soppälä* 2010) aufzeigen, dass Slowenien weitgehend mit den skandinavischen Ländern übereinstimmt und spricht daher von einem „Slovenian Exceptionalism“; ebenso *Flander/Meško* 2016.

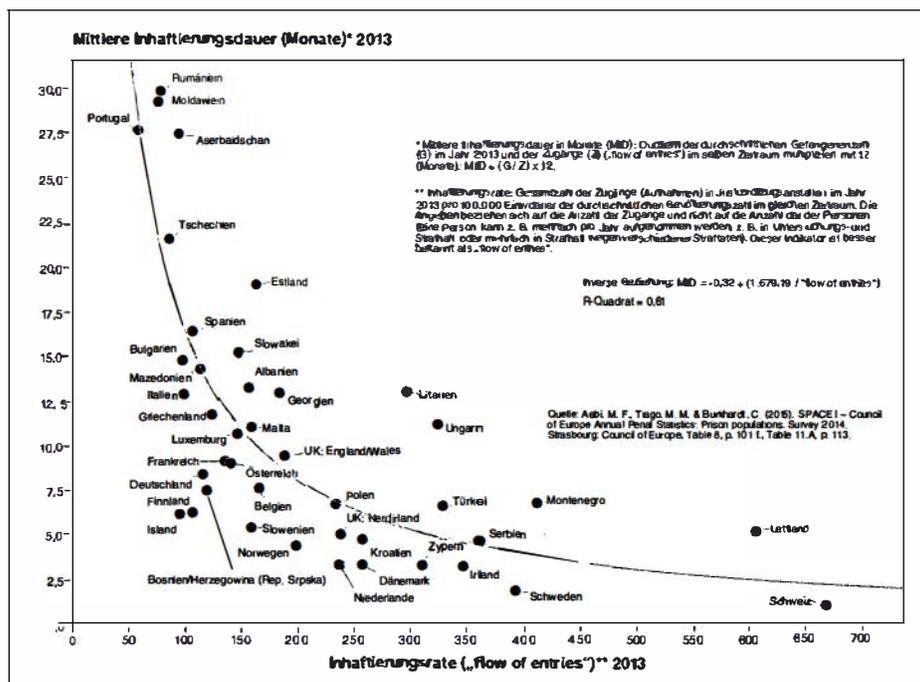


Abb. 4.

ren wie Frankreich, Belgien, England/Wales, Italien oder Portugal besonders betroffen sind. Geht man davon aus, dass bereits eine 90-prozentige Auslastung Vollbelegung bedeutet, so kommen weitere 17 Länder hinzu, die zumindest partiell Probleme der Überbelegung aufweisen. Länder mit einem ausgeprägten Belegungsrückgang wie Lettland, die Niederlande und Deutschland sind davon dagegen weitgehend verschont (insgesamt gab es allerdings nur 15 Länder mit einer Auslastung unter 90%). Bei der Bewertung der in *Abbildung 5* ausgewiesenen Zahlen ist allerdings zu berücksichtigen, dass eine volle Auslastung in den skandinavischen Ländern, in denen jeder Gefangene über einen Einzelhaftraum

während der Ruhezeit verfügt, anders einzuschätzen ist als in Ländern, in denen die Überbelegung zu menschenrechtlich fragwürdiger räumlich beengter Unterbringung in Mehrbettzellen führt (z. B. Griechenland, Frankreich, Italien). Daran zu erkennen und dementsprechend generell zu beachten ist schließlich, dass die Belegungsfähigkeit eine der Definition durch die Strafvollzugsbehörden zugängliche Größe ist: So lässt sich Überbelegung z. B. auch durch schlichte offizielle Umwidmung von Einzelhafträumen in solche mit Mehrfachbelegung „beseitigen“, ohne dass sich an den tatsächlichen Verhältnissen (zu viele Gefangene auf zu wenig Raum) etwas ändert.

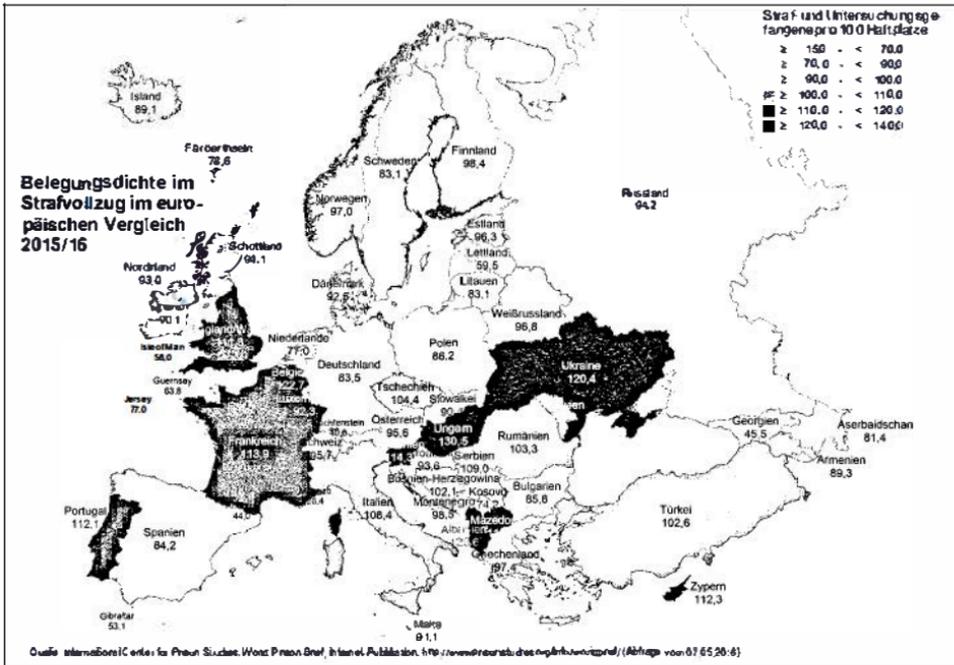


Abb. 5.

3. Die Insassenstruktur im europäischen Vergleich: Gefangene mit langen und kurzen Freiheitsstrafen sowie die Deliktsstruktur

Die Länge der verbüßten Freiheitsstrafe ist – wie erwähnt – ein maßgeblicher Faktor der Erklärung unterschiedlicher Gefangenenraten. Sie ist aber auch für die Frage relevant, welche kriminalpolitische Strategie für eine Reduzierung der Gefangenenraten und einer eventuellen Überbelegung erfolgversprechend erscheint. Länder, in denen kurze Freiheitsstrafen vorherrschen, können eine entsprechende Entlastung des Vollzugs vor allem durch eine Ausweitung von Alternativen wie Geldstrafen, gemeinnütziger Arbeit, zur Bewährung ausgesetzter Freiheitsstrafen

o. ä. erreichen. In Ländern mit hohen Anteilen langer Freiheitsstrafen erscheint demgegenüber eine Reduzierung der Gefangenenrate durch die Absenkung des Strafniveaus bei der Strafzumessung (z. B. durch Abschaffung oder Einschränkung von erhöhten Mindeststrafen für Rückfalltäter) oder eine vermehrte und frühzeitigere bedingte Entlassung als erfolgversprechende Option.

Betrachtet man zunächst die Anteile von sog. Langstrafern, die Freiheitsstrafen von mindestens 5 Jahren zu verbüßen haben (siehe zu einem europäischen Vergleich *Drenkhahn/Dudek/Dünkel* 2014), so sind hier Nordirland, Schottland, Litauen, Spanien, Belgien, Portugal, Italien mit Anteilen von mehr als 40%, und vor allem

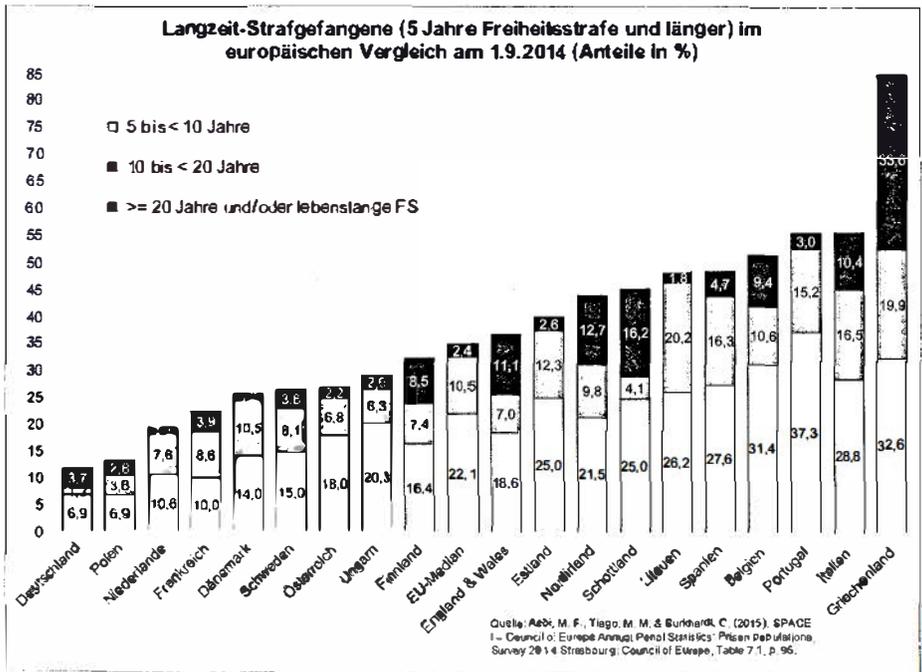


Abb. 6.

Griechenland mit einem Anteil von mehr als 80% am stärksten betroffen, während Deutschland mit 11,8% „Langstrafem“ 2014 den geringsten Anteil aufwies (vgl. *Abbildung 6*).

Komplementär dazu stellt sich die Situation im Hinblick auf die Anteile sog. Kurzstraffer mit zu verbüßenden Freiheitsstrafen von bis zu einem Jahr dar. Hier lagen 2014 Dänemark (24%), Polen (27%), Frankreich (knapp 37%), die Niederlande (44%) und Deutschland (rd. 46%) im oberen Bereich, während England/Wales, Spanien, Litauen, Portugal, Belgien, Italien und Griechenland mit Anteilen von unter 10% nur wenige Gefangene ausweisen, die das Potenzial für eine vermehrte Straf- aussetzung zur Bewährung, Geldstrafen

oder gemeinnützige Arbeit darstellen könnten (vgl. *Abbildung 7*). Überraschend insoweit ist, dass in Deutschland ausweislich der SPACE-Statistik des Europarats nahezu ein Viertel der Inhaftierten Freiheitsstrafen bis unter 6 Monate verbüßen, die es vom normativen Programm her gesehen (vgl. § 47 StGB) eigentlich gar nicht geben sollte.¹²

¹² Die Angaben korrespondieren jedoch mit der bundesdeutschen Strafverfolgungsstatistik 2014 hatten 29,2% der verhängten Freiheitsstrafen eine Dauer von bis unter 6 Monate. Auch wenn nahezu drei Viertel (72,2%) davon zur Bewährung ausgesetzt wurden, verbleibt doch eine beachtliche Zahl von ca. 8.900 zu vollstreckenden kurzen Freiheitsstrafen, die 26,7% der insgesamt verhängten unbedingten Freiheitsstrafen ausmachen. Weitere knapp 9.900 (29,9%) unbedingte Freiheitsstrafen lagen im Bereich von 6 Monaten bis zu einem Jahr, sodass insgesamt 56,2% der verhängten Freiheitsstrafen ohne Bewährung in Deutschland im Bereich von bis zu einem Jahr lagen, vgl. hierzu auch Heinz 2014, S. 92, 95; Cornel u. a. 2015, S. 127.

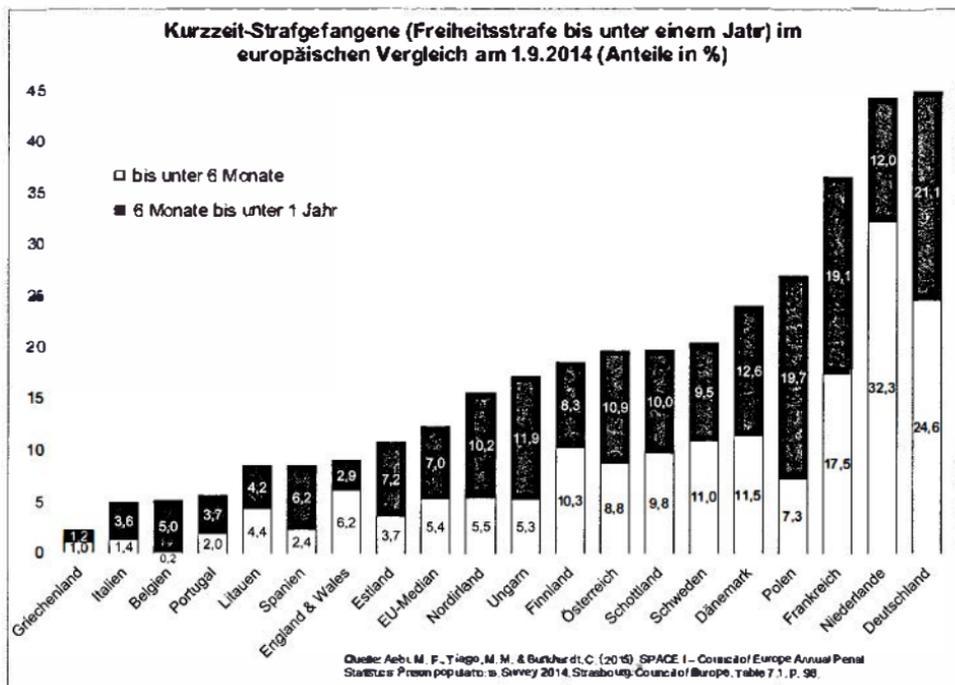


Abb. 7.

Weitere Hinweise für erschließbare Potenziale einer Ausweitung von Alternativen zur Freiheitsstrafe kann die *Deliktsstruktur* der Insassen des Strafvollzugs geben. Länder mit hohen Anteilen von Gewalt- und Sexualdelikten (einschließlich Raub) verfügen möglicherweise über weniger Spielraum für eine Ausweitung von Alternativen (z. B. Bewährungsstrafen) als Länder mit hohen Anteilen gewaltloser Eigentums- und Vermögensdelikte. Zu letzteren gehören z. B. Bulgarien, Deutschland, Kroatien, Rumänien, Russland und Ungarn (vgl. *Abbildung 8*).

Um ein Beispiel zu nehmen: In Serbien waren stichtagsbezogen am 1. 9. 2014 nur ein Viertel der Insassen wegen Gewaltdelikten, dafür aber ein Viertel wegen ge-

waltloser Eigentums- und ca. 21% wegen Drogendelikten inhaftiert. Ähnliche Verteilungsmuster ergeben sich für Montenegro, Bulgarien oder die Slowakei. Hier sind sicherlich erhebliche Spielräume für eine Ausweitung von Alternativen zur Freiheitsstrafe und eine veränderte Drogenpolitik vorhanden.

Die im Grunde als gescheitert anzusehende¹³ vorherrschend repressive Drogenpolitik wirkt sich vor allem in Dänemark, Estland, Norwegen, Portugal, Russland, Schweden, der Schweiz, Serbien

¹³ Vgl. auch die „Resolution deutscher Strafrechtsprofessorinnen und -professoren an die Abgeordneten des Deutschen Bundestages“, November 2013, <http://schildower-kreis.de/resolution-deutscher-strafrechtsprofessorinnen-und-professoren-an-die-abgeordneten-des-deutschen-bundestages/> (zuletzt abgerufen am 12. 05. 2016).

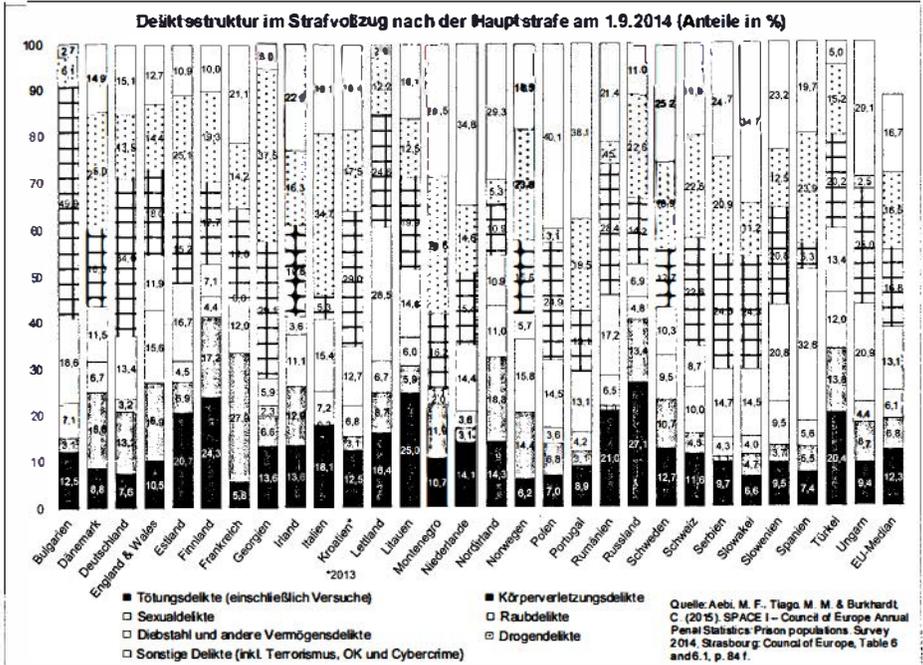


Abb. 8.

und Spanien auf die Vollzugsbelegung aus, wo etwa jeder 4. bis 5. Gefangene wegen Drogendelikten einsitzt. In Bezug auf Portugal ist das mit Blick auf die im Konsumentenbereich erfolgte weitreichende Entkriminalisierung¹⁴ überraschend; die Inhaftierungen dürften dort allein auf den Bereich des Drogenhandels und Drogenschmuggels zurückzuführen sein. In diesem Sinn extrem belastet ist der Strafvollzug in Italien und Georgien mit 35% bzw. 38% wegen Drogendelikten verurteilten Gefangenen.

Nimmt man Tötungs-, Körperverletzungs-, Sexual- und Raubdelikte zusammen, so waren in England/Wales, Estland, Finnland, Litauen, Nordirland, Russland

¹⁴ Ausführlich, auch zum Erfolg dieser veränderten Drogenpolitik, Hughes/Stevens 2010 und 2012.

und Spanien jeweils ca. 50% und in Lettland und der Türkei bis zu 60% wegen eines Gewaltdelikts inhaftiert. Zu diesem Befund passt der erhöhte Anteil von Gefangenen mit langen Freiheitsstrafen (über dem EU-Median) in den meisten dieser Länder (vgl. Abbildung 6).

4. Gefangeneneraten im nationalen Vergleich in Deutschland

Wie erwähnt, gibt es insbesondere in föderalen Staatsstrukturen häufig deutliche regionale Unterschiede (vgl. Abbildungen 9 und 10). In Deutschland zeigen sich die Extreme im Norden der Republik: Berlin auf der einen Seite mit der höchsten Gefangenenerate (116) und Schleswig-Holstein mit einer traditionell besonders nied-

Gefangeneneraten im Bundesländervergleich am 31.3.2015 und deren Entwicklung ab 1992 (jeweils am 31.3.)

Gefangene am 31.3.2015 pro 100.000 der Bevölkerung

≥ 40,0	- <	60,0	(2)
≥ 60,0	- <	80,0	(8)
≥ 80,0	- <	90,0	(4)
≥ 90,0	- <	100,0	(1)
≥ 100,0	- <	120,0	(1)

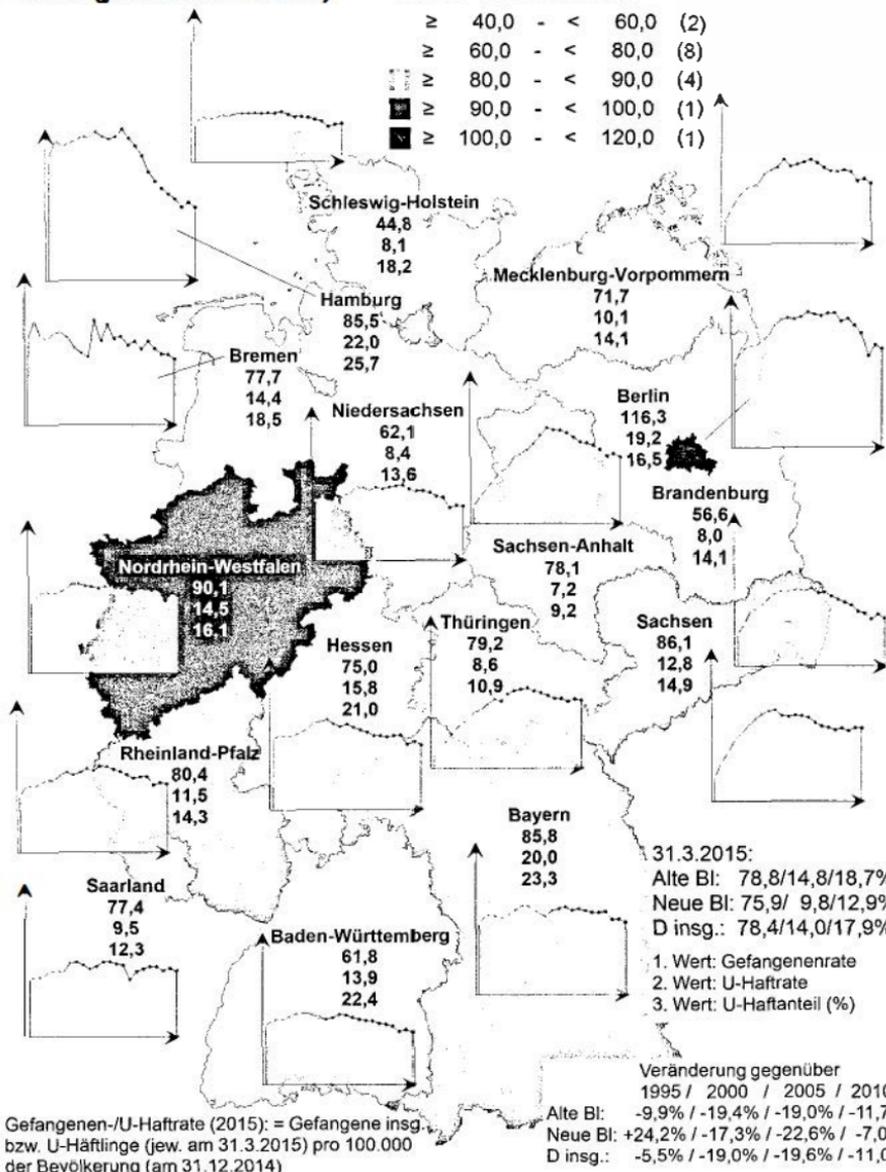


Abb. 9.

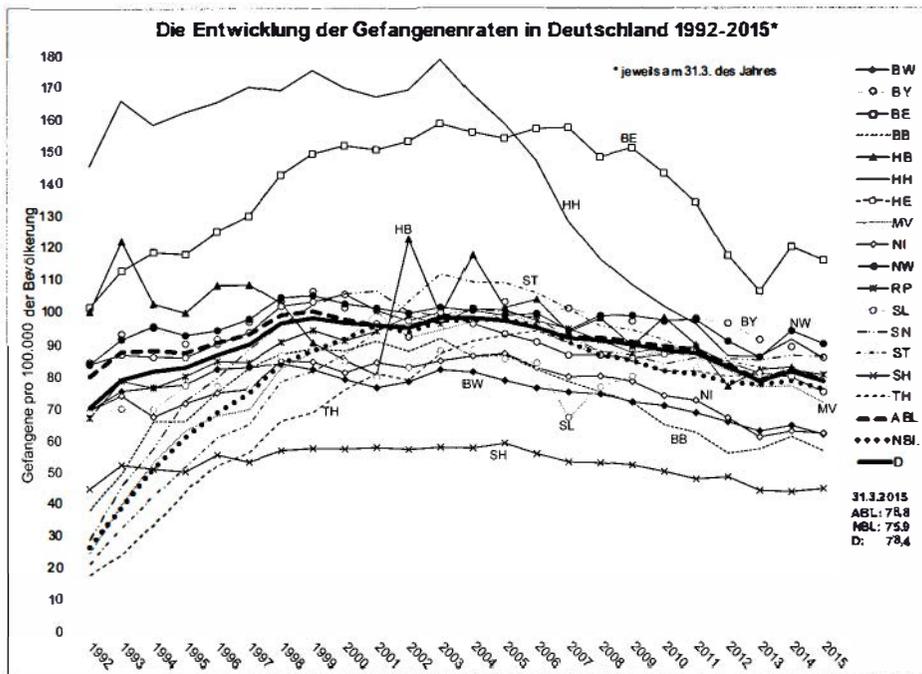


Abb. 10.

rigen Rate (45), die denjenigen in den skandinavischen Ländern entspricht. Ein interessantes Detail ist der Rückgang der Gefangenenerate in Hamburg seit 2003 um mehr als 50% (vgl. *Abbildung 10*),¹⁵ d. h. in einer Zeit, in der konservative Politiker wie der damalige Justizsenator *Robert Kusch* mit der neuen Anstalt Billwerder (ca. 800 zusätzliche Haftplätze) eine gigantische Fehlplanung umsetzen, mit der Konsequenz, dass gegenwärtig in entsprechendem Umfang erhebliche Überkapazitäten bestehen. Auch in Berlin könnten sich Überkapazitäten ergeben, wenn der seit 2007 erkennbare Trend mit einem Rückgang von 27% (von 158 auf

116 pro 100.000 der Wohnbevölkerung) anhält.¹⁶

Justizvollzugspolitik ohne erkennbaren Willen, Gefangeneneraten intelligent zu steuern, ist allerdings ein weit verbreitetes Phänomen nicht nur in Deutschland (s. o.). Ein Beispiel dafür, wie man es anders machen kann, ist Schleswig-Holstein, das seit jeher eine „reduktionistische Einspernungspolitik“ betrieben hat. Weitere gute Praxismodelle sind in den aktuellen Projekten zu sehen, die im Rahmen des „Übergangsmagements“ die zeitlichen Abläufe im Strafvollzug besser zu steuern

¹⁵ Vgl. zu Einbürgerungsmöglichkeiten für diesen Rückgang *Vil-mow/Gercke/Savinsky* 2010.

¹⁶ Allerdings gibt es in Berlin in den alten Anstalten Moabit und Tegel genügend sanierungsbedürftige Bereiche, die zu einer Reduzierung der Haftplatzkapazitäten genutzt werden könnten.

und durch eine bessere, vernetzte Entlassungsvorbereitung eine frühzeitigere (regelmäßig bedingte) Entlassung zu erreichen versuchen, die eine umfassende Nachentlassungsbetreuung durch die Bewährungshilfe mit einschließt.¹⁷

Die Entwicklung der Gefangenenraten in Deutschland gibt wenig Anlass, die These der „neuen Straflust“¹⁸ als bestätigt anzusehen. 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.¹⁹ 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.

5. Erklärungsversuche unterschiedlicher Gefangenenraten

Veränderungen der Gefangenenraten werden 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 unzuläng-

liche 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 Aufklärungsdaten der Polizei überprüft wurden, haben keinen konsistenten Zusammenhang zwischen veränderten Kriminalitätsraten und Gefangenenraten nachweisen können (vgl. *Aebi/Kuhn* 2000; *Lappi-Seppälä* 2007; 2010; 2011; siehe aber auch *Aebi/Linde/Delgrande* 2015, die solche Zusammenhänge für die Entwicklung schwerer Kriminalität in Westeuropa durchaus nachweisen konnten). Konsistent mit hohen Gefangenenraten positiv korreliert sind nur die Raten vollendeter Tötungsdelinquenz (vgl. *Aebi/Kuhn* 2000; *Lappi-Seppälä* 2011; *Aebi/Linde/Delgrande* 2015); die Gründe dafür sind aber unklar, weil Tötungsdelinquenten jedenfalls nirgendwo den Löwenanteil der Belegungszahlen ausmachen. *Pare* (2014) konnte indessen zeigen, dass hohe Tötungsraten auch deutlich negativ mit einem Index korrelieren, der die Qualität der Polizeiarbeit misst. Insofern ist in Betracht zu ziehen, dass schlechte Polizeiarbeit, hohe Gefangenenraten und hohe Tötungsraten ggf. partiell austauschbare Indikatoren für ein dysfunktional organisiertes Kriminaljustizsystem darstellen.

Der internationale Vergleich verdeutlicht jedenfalls, 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

17 Vgl. z. B. „InStar“ (Integrale Straffälligenarbeit) in Mecklenburg-Vorpommern, hier zu Jessa/Kramp in *Dünel/Denkhaus/Morgenstern* 2008.

18 Vgl. *Liedtke/Robert* 2004; *Klimke/Sack/Schiepper* 2011 m. jew. w. N.

19 Ebenso auch *Hury/Brandenstein/Obergfell-Fuchs* 2009, S. 72ff.; *Heinz* 2011; zusammenfassend und ablehnend zu dieser Einschätzung *Klimke/Sack/Schiepper* 2011, S. 302ff. Der Streit liegt darin begründet, dass einige Kriminologen die Indizien von *Garlands* „culture of control“ (vgl. *Garland* 2001; 2001a) auch für Deutschland als gegeben annehmen (wofür es in der Strafgesetzgebung der 1990er Jahre Anhaltspunkte gibt), während ein „evidenzbasierter“ Blick auf die Sanktionspraxis eher die Stabilitätsthese stützt. Einige gute Hinweise auf die in (Kontinental-)Europa im Vergleich zu den USA und England/Wales weniger punitive Strafrechtspraxis geben auch die Beiträge bei *Snaeken/Dumortier* 2012; vgl. auch *Snaeken* 2010.

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, dominierende Politikströmungen).²⁰

Im Zusammenhang mit sozio-demographischen Faktoren spielen die Migration und der Anteil *ethnischer Minderheiten* oder auch an *Ausländern* eine bedeutendere Rolle, insbesondere in der Untersuchungshaft.²¹ Angehörige ethnischer Minderheiten und Ausländer sind in den Gefängnissen häufig überrepräsentiert, jedoch kann dies auch das Ergebnis einer selektiven Strafjustiz sein.²² Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass viele westeuropäische Länder wie beispielsweise Frankreich zunehmend mit einer zweiten und dritten Einwanderergeneration konfrontiert sind, die in größerer Zahl eine ökonomisch deprivierte und sozial marginalisierte Gruppe darstellen.

Aber auch der demografische Wandel spielt insbesondere in davon besonders betroffenen westlichen Ländern eine Rolle. So sind beispielsweise in Deutschland aufgrund der schrumpfenden jüngeren Altersgruppen in den vergangenen 10 Jahren die absoluten Inhaftierungszahlen bei Jugendlichen, Heranwachsenden und Jungenwachsenden zum Teil auch demografisch bedingt deutlich gesunken.²³

Was den Zusammenhang von *ökonomischen Bedingungen* und Kriminalität anbelangt, so gibt es hierzu widersprüchliche Befunde. Einige Studien haben aufgezeigt, dass sich *verschlechternde ökonomische Bedingungen direkt in einer ansteigenden Gefängnispopulation* niederschlagen, ohne dass dies mit einem entsprechenden Anstieg der Kriminalitätsraten zusammenhängt (vgl. Box 1987; Lappi-Seppälä 2010 m. w. N.). Ökonomische Faktoren und die Diskriminierung von ethnischen Minderheiten können in diesem Zusammenhang einen kumulierenden Effekt haben. Ausländer, ethnische Minderheiten und Zuwanderer spielen mehr und mehr eine wichtige Rolle im Rahmen des (auch) strafjustiziellen „Managements“ der Armut.

Allerdings gibt es *keinen allgemeinen statistischen Zusammenhang* zwischen dem Anteil von *Ausländern* im Strafvollzug und *Gefangeneneraten*, wie entsprechende Zusammenhangsanalysen zeigten (vgl. Dünkel/Geng 2013; 2015). In den hier berichteten aktuellen Daten findet sich hierzu tendenziell sogar ein eher negativer Zusammenhang. *Gleiches* gilt für die *Untersuchungshaftanteile*. Es gibt Länder mit hohen Untersuchungshaftanteilen und zugleich hohen Gesamtgefangeneneraten wie Lettland, Albanien und Montenegro, andererseits auch solche mit niedrigen Gefangeneneraten insgesamt wie Dänemark, die Niederlande und die Schweiz. Niedrige Untersuchungshaftanteile bei insgesamt hohen Gefangeneneraten treten beispielsweise in Litauen, Georgien, Türkei, Russland und Weißrussland auf. So unsicher die statistischen Angaben gerade in diesem Bereich angesichts unterschiedlicher Zählweisen sein

20 Vgl. zusammenfassend Snacken 2007; Lappi-Seppälä 2007; Lacey 2008; Dünkel u. a. 2010; di Giorgio 2012.

21 Vgl. zusammenfassend van Kalmthout/Hofstee-van der Meulen/Dünkel 2007, S. 10ff.; Morgenstern 2016.

22 Vgl. für die USA Chambliss 1999, S. 63ff.; Blumstein/Beck 1999; Lacey 2008; di Giorgio 2012 m. jew. w. N.

23 Davon unberührt bleibt der eindrucksvolle Rückgang der Gefangeneneraten pro 100.000 der entsprechenden Altersgruppe, der in Deutschland im Jugendstrafvollzug allein im

Zitraum 2005 bis 2015 rd. 27% beträgt, vgl. i. E. Dünkel/Geng/van der Wense 2015.

mögen,²⁴ so deutlich wird auch hier, dass sich eine empirisch zureichende Erklärung von Gefangeneneraten als äußerst komplexes Unterfangen darstellt und monokausale Erklärungen nicht sinnvoll sind. Was den Ausländeranteil anbelangt, dürfte u. a. der rechtliche Status und/oder die sozio-ökonomische Lage von Bedeutung sein, also die Frage, ob in einem Land relativ viele Ausgegrenzte und Marginalisierte (z. B. Asylbewerber, Kriegsflüchtlinge ohne Bleiberecht, illegale Arbeitskräfte etc.) oder kriminelle Durchreisende (Drogenkurier, Autoschieber, OK-Bandenmitglieder etc.) vorhanden sind oder nicht.

Die Bedeutung des Strafverfolgungssystems sowie von kriminalpolitischen Einstellungen der dortigen Entscheidungsträger muss vor dem Hintergrund der genannten sozialen und ökonomischen Faktoren gesehen werden. Inhaftierungsraten werden beeinflusst von Entscheidungen und kriminalpolitischen Orientierungen, die im Laufe des Strafverfahrens wirksam werden: Polizeiliche Strafverfolgung, staatsanwaltschaftliche Erledigung und Strafzumessung. Von besonderer Bedeutung für die Zusammensetzung der Gefangenenspopulation ist in diesem Zusammenhang eine in den westeuropäischen Ländern zu beobachtende Strategie, die im Englischen mit „*bifurcation*“, im Französischen mit „*dualisation*“ umschrieben wird. Seit den 1970er Jahren werden vermehrt alternative Sanktionen einschließlich der Diversion für weniger schwere Eigentums- und Vermögenskriminalität genutzt, während gegenüber Gewalttätern, Drogen- und Sexualdelinquenten zunehmend längere Gefängnisstrafen verhängt werden (vgl. z. B. die USA, Frankreich, Belgien, England und die

Niederlande). So hat beispielsweise die Einführung von *erhöhten Mindeststrafen* oder von *Mindestverbüßungszeiten* dazu geführt, dass die durchschnittlich zu verbüßende Haftzeit sich erheblich verlängert hat. Schlüsselbegriff in diesem Zusammenhang ist die Bewegung eines „*truth in sentencing*“ in den USA, Kanada, England und Wales sowie die Einführung von sog. „*peines incompressibles*“ in Frankreich. In Deutschland hat sich allerdings die Strafzumessungspraxis nicht wesentlich verändert (Ausnahme: bei der gefährlichen Körperverletzung werden seit der Gesetzesänderung 1998 vermehrt Bewährungsanstatt Geldstrafen verhängt; das ist aber angesichts der – abseits milderer Fälle – seither auf sechs Monate angehobenen Mindeststrafe zwingende Folge der gesetzlichen Verschärfung). Der Zuwachs bei der Gefängnisbelegung in den 1990er Jahren beruhte hier auf dem Anstieg der Verurteiltenzahlen und (vermutlich) einer selteneren bzw. späteren bedingten Entlassung.²⁵

Insbesondere hat eine verschärfte Drogenpolitik im Laufe der 1980er und 1990er Jahre in vielen Ländern zu höheren Gefangeneneraten geführt; dies betrifft vor allem Ausländer und ethnische Minderheiten, die häufig im Bereich des Drogenhandels (zumeist auf unterer und mittlerer Ebene) aktiv werden. Eindrucksvoll haben *Blumstein* und *Beck* (1999, S. 20ff., 53 ff.) für die USA nachgewiesen, dass der Anstieg der Gefangenenspopulation in den 1990er Jahren im Wesentlichen auf der vermehrten Inhaftierung von Drogentätern beruht (vgl. auch *Caplow/Simon* 1999; *Chambliss* 1999). In den 1990er Jahren haben vor

²⁴ Vgl. *Dünkel/Morgenstern* 2010; *Heinz* 2011; zu vergleichbaren, eher eine Milderung der Sanktionspraxis andeutenden Ergebnissen für das Jugendstrafrecht vgl. *Heinz* 2011a; 2011b; im europäischen Vergleich *Dünkel* 2012.

²⁴ Vgl. zusammenfassend *Morgenstern* 2011: 2016.

allem Gewalt- und Sexualdelikte eine besondere Aufmerksamkeit gefunden, und Gesetzesverschärfungen sind nicht nur in Belgien im Anschluss an den *Dutroux*-Skandal verabschiedet worden (z. B. auch in Deutschland 1998); nicht immer waren diesen Verschärfungen auch messbare Kriminalitätsanstiege in den entsprechenden Deliktsbereichen vorangegangen. Dies verdeutlicht die Bedeutung von intervenierenden Einflussfaktoren wie der „öffentlichen Meinung“ und politischen Stimmungslagen, die ihrerseits wiederum stark von den Massenmedien beeinflusst sind.

Im Unterschied hierzu sind die skandinavischen Länder ein gutes Beispiel für eine *bewusste Planung und Gestaltung* des Gefängniswesens auch hinsichtlich der Größenordnung der anzustrebenden *Gefangenenrate* (vgl. auch von *Hofer* 2004).

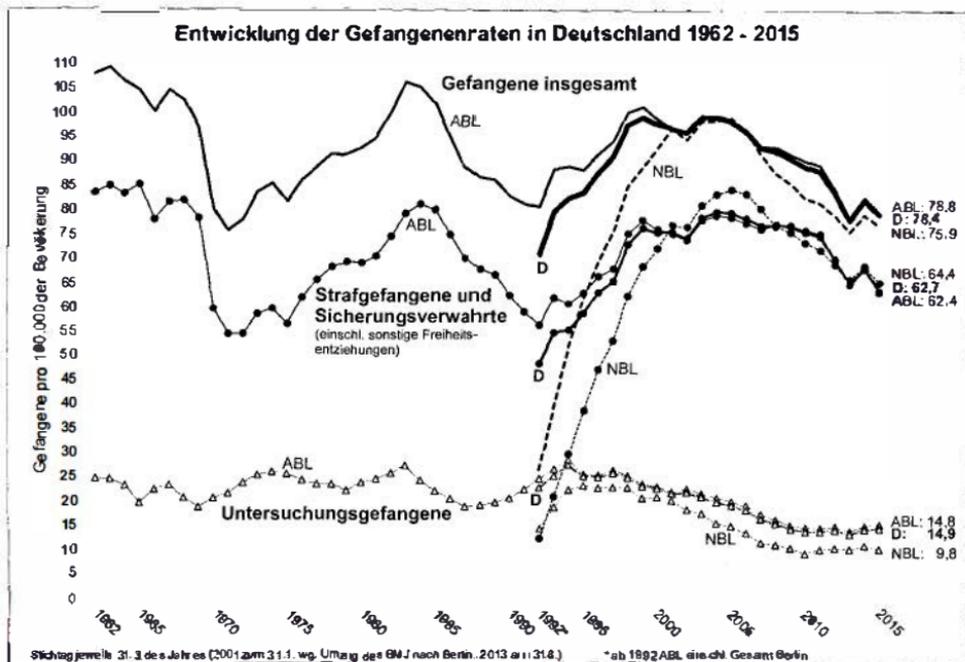
In *Deutschland* ist der Rückgang der Gefangenenrate in den 1980er Jahren vor allem durch die vermehrte Strafaussetzung zur Bewährung von längeren Freiheitsstrafen zwischen einem und zwei Jahren und im Bereich des Jugendstrafrechts (für 14- bis 21-Jährige) durch die Ausweitung von ambulanten Sanktionen zu erklären (vgl. *Dünkel/Morgenstern* 2010). In den 1990er Jahren beruht der Anstieg der Gefangenenrate vor allem auf den vermehrten Verurteilungen wegen Gewalt- und Drogendelikten, nicht auf durchschnittlich längeren Freiheitsstrafen. War der Anstieg der Gefängnispopulation Anfang der 1990er Jahre noch vor allem durch einen vermehrten Gebrauch der Untersuchungshaft (vor allem gegenüber Ausländern) bedingt, so ging nach der Änderung der Asylgesetzgebung (1993) die Zahl der Untersuchungsgefangenen wieder deutlich zurück. Vorübergehend ist die *Strafgefangenenrate* aus o. g. Gründen

angestiegen, wenngleich sich auch hier seit 2005 ein erheblicher Rückgang ergab (vgl. *Schaubild 11*).²⁶

Einen interessanten Erklärungsversuch der unterschiedlichen Gefangenenraten in Europa und in den USA sowie Neuseeland, Australien, Südafrika und Japan haben *Caradino* und *Dignan* unter Bezugnahme auf politikwissenschaftliche Konzepte unternommen (vgl. *Caradino/Dignan* 2006). Sie unterscheiden nach sozio-ökonomischen und strafrechtsorientierten Indizes verschiedene Gesellschaftstypen: den neoliberalen, den konservativ-korporatistischen und den sozialdemokratisch-korporatistischen Typus. Idealtypische Beispiele für den neo-liberalen Gesellschaftstyp sind die USA, England und Wales, Australien, Neuseeland und Südafrika. Der konservativ-korporatistische Gesellschaftstyp wird von Deutschland, Frankreich, Italien und den Niederlanden repräsentiert, der sozialdemokratisch-korporatistische Typ von Schweden und Finnland.²⁷ Im Ergebnis kommen die neoliberalen Staaten (mit extremen Einkommensunterschieden und einer Law-and-Order-Politik mit starker „Exklusion“) auf erheblich höhere Gefangenenraten als die konservativ-korporatistischen Staaten und vor allem die (wohlfahrtsstaatlich und egalitär bzw. auf „Inklusion“ orientierten) skandinavischen Länder. Dass die Gefangenenraten in neo-liberalen Ländern schon wegen der rigiden Bestrafungspolitik („*getting tough on crime*“) höher sind als in moderateren Strafrechtssystemen, insbesondere den skandinavischen Ländern, erscheint plausibel. Auch *Lappi-Seppälä* (2010, S. 978) verweist auf diese Zusammenhänge und betont insbeson-

²⁶ Vgl. *Dünkel/Morgenstern* 2010; *Orenkahn* 2012; *Dünkel/Geng* 2013.

²⁷ Vgl. *Caradino/Dignan* 2006, S. 3ff., 15.


Abb. 11.

dere die Bedeutung einer „an Konsensherstellung orientierten, korporatistischen politischen Kultur, [...] mit einem hohen Grad sozialen Vertrauens und politischer Legitimität ebenso wie [...] einem starken Wohlfahrtsstaat“ für die skandinavische Strafrechtspraxis und die niedrigen Gefangenenraten. Überzeugend betont er, dass sich eine Gesellschaft der „Gleichen“, die sich um das Wohlergehen anderer kümmere, sich weniger zu harten Strafen für die Mitmenschen bereithalten werde, als eine Gesellschaft, die von großer Distanz zwischen ihren Teilgruppen geprägt sei, in der also die Strafe meist nur die „anderen“ – vornehmlich Angehörige der unteren sozialen Schichten – treffe. Er betont zudem die Bedeutung des Wohlfahrtsmodells und des dadurch geförderten sozialen Vertrauens für die Ausbildung

einer von Toleranz, geringerer Angst und niedrigerer Punitivität geprägten Gesellschaft.

6. Schlussbemerkungen

Die Entwicklung der Gefangenenraten in Europa ist unterschiedlich verlaufen. Zwar ist in einigen Ländern ein drastischer Anstieg insbesondere in den 1990er Jahren zu verzeichnen gewesen, jedoch ist hierbei nicht immer klar, ob es sich um einen „punitiven Turn“ seitens der für die Strafzumessung zuständigen Gerichte, um eine Folge von Gesetzesverschärfungen und/oder auch die Folge gestiegener Kriminalitätszahlen im Bereich der Gewalt- und anderer schwerer Kriminalität handelt. Bemerkenswert ist jedenfalls, dass es in jüngster Zeit rückläufige Gefangenenraten nicht nur

in Deutschland gibt, sondern auch in den Niederlanden, Portugal und auf höherem Ausgangsniveau in den baltischen Staaten, der Ukraine und neuerdings in Russland. Wie fragil die Entwicklung sein kann, zeigt das Beispiel Litauens, das angesichts eines dezidierten politischen Willens und gesetzgeberischer Initiativen im Zeitraum 1998–2008 einen Rückgang der Gefangenenzahlen um 40% erreichte, danach aber wieder einen vorübergehenden Anstieg (bis 2014) um 25% und damit einen Rückfall in „sowjetische“ Zeiten mit einer punitiven Strafkultur erkennen lässt (so Sakalauskas 2015, S. 192). Auch hier scheint nun aber eine erneute Trendwende mit abnehmenden Gefangeneneraten erkennbar zu werden.

Die demgegenüber kontinuierlich rückläufige Entwicklung in Russland mit einem Rückgang um knapp 40% seit Ende der 1990er Jahre ist in ihrer Dimension einzigartig und im Bereich des Jugendstrafrechts noch stärker akzentuiert: Gab es 2001 stichtagsbezogen noch knapp 19.000 unter 18-Jährige in sogenannten Erziehungskolonien, so sank die Zahl bis Ende 2014 auf 1.779, was weniger als 10% des Ausgangswerts entspricht.²⁸

Gegenläufige Entwicklungen starker Belegungsanstiege sind in Tschechien und bezogen auf ein sehr niedriges Ausgangsniveau in Kroatien erkennbar. Betrachtet man die Entwicklung der Gefangeneneraten in Deutschland im europäischen Vergleich, so liegt Deutschland im vorderen Drittel der Staaten mit besonders niedrigen Gefangeneneraten mit einer – jenseits temporärer Schwankungen – auffälligen Stabilität. Dies kann mit politik-

wissenschaftlichen und sozialstrukturellen Faktoren, wie sie Caradina/Dignan (2006) und Lappi-Seppälä (2010) aufzeigen, in plausiblen Zusammenhang gebracht werden (vgl. zusammenfassend auch Dünkel/Geng 2013). In Deutschland hat es bei den sozialen Indikatoren (Arbeitslosigkeit, relative Armut etc.) ebenso wie bei den Vertrauenswerten in die Legitimität des politischen Systems insbesondere in den 1990er Jahren zwar negative Veränderungen gegeben, die man in Zusammenhang mit den steigenden Gefangeneneraten sehen könnte, jedoch dominiert auch hier der Eindruck einer relativen Stabilität und in jüngster Zeit der Entspannung (z. B. am Arbeitsmarkt). Im Übrigen hat der im Gefolge der Finanzkrise und ihrer Bewältigung zusehends erkennbare Vertrauensverlust der deutschen Bevölkerung in das politische System, insbesondere seiner parteipolitischen Repräsentanten, nicht zu gesteigerter Kriminalität und zu erhöhten Gefangeneneraten beigetragen.

Auch dürfte ein politisches System mit einem auf dem Verhältniswahlrecht basierenden Parteiensystem zu rechtspolitisch moderaten Verhältnissen beitragen. Koalitionsregierungen verhindern extreme Ausschläge in die eine oder andere Richtung und moderieren damit eine in anderen, insbesondere angelsächsischen Ländern zu beobachtende stärker repressive Trendwende in der Kriminalpolitik.²⁹ Einen spezifisch moderierenden Effekt dürfte in Deutschland die obergerichtliche, insbesondere verfassungsgerichtliche Rechtsprechung haben. Dies kann man als das eigentlich herausragende „Markenzeichen“ deutscher Rechtspolitik bezeichnen. Die Rechtsprechung des BVerfG zur Resozialisierung im Strafvollzug einerseits

²⁹ Vgl. hierzu mit vergleichenden Hinweisen auf die deutsche Entwicklung Lacey 2008.

²⁸ Vgl. bis 2012 *Seresnethi* 2013, S. 121; aktuelle Daten finden sich unter <http://www.isin.su.se/structure/inspector/ao/statistiska/Xar-ka%20v%20VK/>.

und zur strikten Begrenzung der Sicherungsverwahrung andererseits hat nicht nur einen humanen Strafvollzug befördert, sondern auch im Sanktionenrecht und in der Strafzumessung eine vergleichsweise moderate Praxis gestützt. Dieser „Stabilisierungsfaktor“ dürfte in Europa relativ einzigartig sein.³⁰

Literatur

Aebi, M. F., Akdeniz, G., Barclay, G., Campistol, C., Caneppele, S., Gruszczyska, B., Harrendorf, S., Heiskanen, M., Hysi, V., Jehle, J.-M., Jokinen, A., Kensey, A., Killias, M., Lewis, C. G., Savona, E., Smit, P., Porisodottir, R. (2014): European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics – 2014. 5. Aufl., Helsinki: HEUNI.

Aebi, M. F., Kuhn, A. (2000): Influences on the Prisoner Rate: Number of Entries into Prison, Length of Sentences and Crime Rate. *European Journal on Criminal Policy and Research* 8, S. 65–75.

Aebi, M. F., Linde, A., Delgrande, N. (2015): Is There a Relationship Between Imprisonment and Crime in Western Europe? *European Journal on Criminal Policy and Research* 21, S. 425–446.

Aebi, M. F., Tiago, M. M., Burkhardt, C. (2015): SPACE I – Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison populations. Survey 2014. Strasbourg: Council of Europe.

Beresnatzki, P. (2013): Aktuelle Entwicklungen des Strafvollzugs in Russland. *Forum Strafvollzug* 62, S. 113–123.

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: MacMillan Education.

³⁰ In Teilbereichen scheint sich auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in diese Richtung zu bewegen, indem er – analog zur Rechtsprechung des BVerfG – ein Recht auf Hoffnung aus Art. 3 der EMRK ableitet und damit lebenslange Freiheitsstrafen ohne gesetzliche Regelung einer bedingten Entlassung („life without parole“) als menschenrechtswidrig ausschließt, vgl. *Vinter et al. v. UK* (Application No. 66069/09, 130/10 und 3896); hierzu zusammenfassend Morgenstern 2014, S. 153 ff., 177 ff.

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.

di Giorgio, A. (2012): Punishment and Political Economy. In: Simon, J., Sparks, R. (Hrsg.): *The Sage Handbook of Punishment and Society*. London: Sage, S. 40–59.

Cornel, H., Dünkel, F., Pruin, I., Sonnen, B.-R., Weber, J. (2015): Diskussionsentwurf für ein Landesresozialisierungsgesetz. Nichtfreiheitsentziehende Maßnahmen und Hilfeleistungen für Straffällige. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

Drenkhahn, K. (2012): Entwicklung der Gefangenenzahlen im Erwachsenenvollzug in Deutschland. *Forum Strafvollzug* 61, S. 319–324.

Drenkhahn, K., Dudek, M., Dünkel, F. (2014) (Hrsg.): *Long-Term Imprisonment and Human Rights*. London, New York: Routledge.

Dünkel, F. (2012): Neue Punitivität im Jugendstrafrecht? Anmerkungen aus europäischer vergleichender Perspektive. In: Hilgendorf, E., Rengier, R. (Hrsg.): *Festschrift für Wolfgang Heinz*. Baden-Baden: Nomos Verlag, S. 381–397.

Dünkel, F. (2013): Slovenian Exceptionalism? – Die Entwicklung von Gefangenenraten im internationalen Vergleich. In: Ambrož, U. M., Filipčič, K., Završnik, A. (Hrsg.): *Essays in Honour of Alenka Šelih*. Criminal Law, Criminology, Human Rights. Ljubljana: Institute of Criminology at the Law Faculty, University of Ljubljana, S. 61–93.

Dünkel, F., Drenkhahn, K., Morgenstern, C. (2008) (Hrsg.): *Humanisierung des Strafvollzugs – Konzepte und Praxismodelle*. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg.

Dünkel, F., Geng, B. (2013): Die Entwicklung von Gefangenenraten im internationalen Vergleich – Indikator für Punitivität? *Soziale Probleme* 24, S. 42–65.

Dünkel, F., Geng, B. (2015): Gefangenenraten im internationalen Vergleich. *Forum Strafvollzug* 64, S. 213–222.

Dünkel, F., Geng, B., Morgenstern, C. (2010): *Strafvollzug in Deutschland*. Aktuelle rechts-

tatsächliche Befunde. Forum Strafvollzug – Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 59, S. 22–34.

Dünkel, F., Geng, B., von der Wense, M. (2015): Entwicklungsdaten zur Belegung, Öffnung und Lockerungspraxis im Jugendstrafvollzug. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 26, S. 232–240.

Dünkel, F., Lappi-Seppälä, T., Morgenstern, C., van Zyl Smit, D. (2010): (Hrsg.): Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenerraten im europäischen Vergleich. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 785–806.

Dünkel, F., Morgenstern, C. (2010): Deutschland. In: Dünkel, F., Lappi-Seppälä, T., Morgenstern, C., van Zyl Smit, D. (Hrsg.): Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenerraten im europäischen Vergleich. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 97–204.

Flander, B., Meško, G. (2016): Penal and Prison Policy on the "Sunny Side of the Alps": The Swan Song of Slovenian Exceptionalism? European Journal on Criminal Policy and Research, Online First

Frost, N. A. (2008): The Mismeasure of Punishment: Alternative Measures of Punitiveness and their (Substantial) Consequences. Punishment & Society 10(3), S. 277–300.

Garland, D. (2001): The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society. Chicago: University of Chicago Press.

Garland, D. (2001a) (Hrsg.): Mass imprisonment. Social Causes and Consequences. London u. a.: Sage.

Hamilton, C. (2011): Notes from Small Counties: A Study of the 'New Punitiveness' in Ireland, Scotland and New Zealand. In: Kury, H., Shea, E. (Hrsg.): Punitivity. International Developments, Bd. 1: Punitiveness: A Global Phenomenon? Crime & Crime Policy Vol. 8/1, Bochum: Universitätsverlag Brockmeyer, S. 97–124.

Harrendorf, S. (2011): How to Measure Punitiveness in Global Perspective: What Can Be Learned from International Survey Data. In: Kury, H., Shea, E. (Hrsg.): Punitivity. International Developments, Bd. 1: Punitiveness: A Global Phenomenon? Crime & Crime Policy Vol. 8/1, Bochum: Universitätsverlag Brockmeyer, S. 125–148.

Harrendorf, S. (2013): Methodische Überlegungen zu Möglichkeiten und Grenzen vergleichender Punitivitätsmessung auf der Grundlage internationaler Kriminalitätssurveys. In: Dölling, D., Jehle, J.-M. (Hrsg.): Täter – Taten – Opfer. Grundlagenfragen und aktuelle Probleme der Kriminalität. Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 785–806.

Heinz, W. (2011): Neue Straflust der Strafjustiz – Realität oder Mythos? Neue Kriminalpolitik 22, S. 14–27.

Heinz, W. (2011a): Jugendarrest im Aufwind? Einige rechtstatsächliche Befunde. Forum Strafvollzug 60, S. 71–79.

Heinz, W. (2011b): Neue Lust am Strafen. Gibt es eine Trendwende auch in der deutschen Sanktionierungspraxis? In: Kühl, K., Seher, G. (Hrsg.): Rom, Recht, Religion. Symposium für Udo Ebert zum 70. Geburtstag. Stuttgart Mohr Siebeck, S. 435–458.

Heinz, W. (2014): Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882–2012. Stand: Berichtsjahr 2012; Version: 1/2014. Internetpublikation <http://www.ki.uni-konstanz.de/kis/>.

Hughes, C. E., Stevens, A. (2010): What Can We Learn from the Portuguese Decriminalization of Illicit Drugs? British Journal of Criminology 50, S. 999–1022.

Hughes, C. E., Stevens, A. (2012): A Resounding Success or a Disastrous Failure: Re Examining the Interpretation of Evidence on the Portuguese Decriminalisation of Illicit Drugs. Drug and Alcohol Review 31, S. 101–113.

Klimke, D., Sack, F., Schlepper, C. (2011): Stopping the 'punitive turn' at the German border. In: Kury, H., Shea, E. (Hrsg.): Punitivity – International Developments. Bd. 1. Bochum: Brockmeyer, S. 289–340.

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., Shea, E. (2012) (Hrsg.): Punitivity – International Developments. Bd. 1–3. Bochum: Brockmeyer.

Lacey, N. (2008): The Prisoners' Dilemma. Political Economy and Punishment in Contemporary Democracies. Cambridge u. a.: Cambridge University Press.

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.

Lappi-Seppälä, T. (2010): Vertrauen, Wohlfahrt und politikwissenschaftliche Aspekte – Vergleichende Perspektiven zur Punitivität. In: *Dünkel, F., Lappi-Seppälä, T., Morgenstern, C., van Zyl Smit, D.* (Hrsg.): *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich.* Mönchengladbach: Forum Verlag Godesberg, S. 937–996.

Lappi-Seppälä, T. (2011): Explaining Imprisonment in Europe. *European Journal of Criminology* 8, S. 303–328.

Liedtke, U., Robert, G. (2004) (Hrsg.): *Neue Lust am Strafen? Umbrüche gesellschaftlicher und pädagogischer Konzepte im Umgang mit abweichendem Verhalten.* Aachen: Shaker Verlag.

Morgenstern, C. (2011): Untersuchungshaft in Europa: Probleme im Rechts(tatsachen)vergleich. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 94, S. 452–473.

Morgenstern, C. (2014): Ein Recht auf Hoffnung aus Art. 3 EMRK: Lebenslange Freiheitsstrafen in Europa. *Rechtswissenschaft – Zeitschrift für rechtswissenschaftliche Forschung* 5, S. 153–188.

Morgenstern, C. (2016): Die Untersuchungshaft. Eine Untersuchung unter rechtsdogmatischen, kriminologischen, rechtsvergleichenden und europarechtlichen Aspekten. *Habil.-Schrift Universität Greifswald* (im Erscheinen).

Nelken, D. (2010): *Comparative Criminal Justice: Making Sense of Difference.* London: SAGE.

Pare, P.-P. (2014): Indicators of Police Performance and Their Relationships With Homicide Rates Across 77 Nations. *International Criminal Justice Review* 24, S. 254–270.

Sakafauskas, G. (2015): Strafvollzug in Litauen: Blick zurück oder nach vorne? *Neue Kriminalpolitik* 27, S. 190–2001.

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.

Snacken, S. (2010): Resisting punitiveness in Europe? *Theoretical Criminology*, 14, S. 273–292.

Snacken, S. (2012): Conclusion: Why and How to Resist Punitiveness in Europe? In: *Snacken, S., Dumortier, E.* (Hrsg.): *Resisting Punitiveness in Europe? Welfare, human rights and democracy.* London: Routledge, S. 247–260.

Snacken, S., Dumortier, E. (Hrsg.) (2012): *Resisting Punitiveness in Europe? Welfare, human rights and democracy.* London: Routledge.

Statistisches Bundesamt (Hrsg.) (2016): *Staferverfolgung 2014, Wiesbaden.*

Tonry, M., Petersilia, J. (1999) (Hrsg.): *Prisons.* Chicago, London: The University of Chicago Press (Crime and Justice, Bd. 26).

Travis, J., Western, B., Redburn, S. (2015) (Hrsg.): *The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences.* Washington, D. C.: The National Academies Press.

van Kalmthout, A., Hofstee-van der Meulen, F., Dünkel, F. (2007) (Hrsg.): *Foreigners in European Prisons, Bd. 1 und 2.* Nijmegen: Wolf Legal Publishers.

van Hofer, H. (2004): Die Entwicklung der Gefangenenraten in achtzehn europäischen Ländern 1983–2002 – ein Ausdruck für neue Straflust? *KrimJ, Beiheft* 8, S. 193–202.

Villmow, B., Gericke, C., Savinsky, A. L. (2010): Überkapazitäten im Strafvollzug – Von der Überfüllung zur Schließung von Strafvollzugsanstalten? *Entwicklungen der Hamburger Strafrechtspraxis. Neue Kriminalpolitik* 22, S. 11–23.

Zimring, F. E., Hawkins, G. (1993): *The Scale of Imprisonment.* Chicago, London: The University of Chicago Press.

Prof. em. Dr. FRIEDER DÜNKEL
duenkel@uni-greifswald.de

BERND GÖNG (M. A.)
geng@uni-greifswald.de

Prof. Dr. STEFAN HARENDDORF
stefan.harendorf@uni-greifswald.de

Adresse:
Domstr. 20, 17489 Greifswald