Stud. jur. Hans Kromrey, Greifswald*

Gefangenen- und Inhaftierungsraten in Europa – Entwicklungen und Erklärungsmöglichkeiten

Die Gefangenenzahlen in Europa befinden sich nicht nur auf unterschiedlichen Höhen, sie folgten in den letzten 25 Jahren meist auch verschiedensten Verlaufsmustern. Ursachenzusammenhänge allein mit der Kriminalitätsentwicklung lassen sich weitgehend ausschließen. Der vorliegende Beitrag beschäftigt sich mit der Frage, wie diese teils deutlichen Abweichungen zustande kommen und legt besonderes Augenmerk auf ökonomische, politische und (medien-) gesellschaftliche Erklärungsansätze. Diese werden anhand einiger Beispielstaaten auf ihre Gültigkeit hin untersucht. Eine anschließende Zusammenführung der Erkenntnisse ordnet diese in ein zwar niemals vollständiges, aber doch vielseitiges Erklärungsschema ein.

I. Einführung

„Den Stand der Zivilisation einer Gesellschaft erkennt man bei einem Blick in ihre Gefängnisse."

Dieser *Dostojewski*, *Orwell* oder *Churchill* zugeschriebene Ausspruch galt einst als ermunternder Wahlspruch für Forderungen nach Gefängnisreformen.[1] Heutzutage werden vermutlich viele Regierungen ungern auf die Zustände ihrer Sanktionssysteme hingewiesen. Das Zitat sollte jedoch nicht nur in Bezug auf den Zustand der Unterbringung gesehen werden, sondern auch dahingehend, wie gefüllt die Vollzugsanstalten sind, wie viele die Gesellschaft also meint, einsperren zu müssen. Die Gefangenenraten spiegeln die gesellschaftlichen Verhältnisse wider. Europas Gefängnisse und die Sanktionspolitiken geben anhand der Gefangenen- und Inhaftierungsraten ein uneinheitliches Bild ab. Um aus den Unterschieden und Gemeinsamkeiten der Sanktionssysteme Verbesserungen ableiten zu können, ist der Blick auf Europa immer mehr von kriminologischem Interesse.[2]

* *Hans Kromrey* studiert im 9. Semester Jura an der Universität Greifswald. Der Beitrag entstand aus seiner Studienarbeit im Schwerpunkt „Kriminologie und Strafrechtspflege" am Lehrstuhl für Kriminologie *(Prof. Dr. Frieder Dünkel)*. Die ursprüngliche Arbeit wurde mit 17,5 Punkten bewertet. Sie wurde gekürzt und hinsichtlich einiger statistischer Angaben aktualisiert.

1 *Jan J. M. van Dijk,* Strafsanktionen und Zivilisationsprozess, Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1989, S. 437.

2 *Hans-Dieter Schwind,* Kriminologie. Eine praxisorientierte Ein-

In dieser Arbeit wird zunächst bestimmt, was mit Gefangenen- und Inhaftierungsraten erfasst wird und wie aussagekräftig diese Daten sind. Die Erklärungsmöglichkeiten für die Entwicklung der Gefangenenraten sind dabei sehr vielfältig und komplex. In ihre Betrachtung gehören nicht nur die Justizpolitik, sondern auch verschiedene soziale und wirtschaftliche Faktoren.[3] Der Schwerpunkt soll daher einerseits bei diesen Einflüssen auf der Entwicklung der Gefangenen- und Inhaftierungsraten liegen. Andererseits wird im Anschluss abgeglichen, inwieweit die erkannten Faktoren in einzelnen Ländern tatsächlich wirken. Im Zuge dessen wird auch auf die konkreten sanktionspolitischen Maßnahmen eingegangen, die zum aktuellen Ausmaß des jeweiligen Gefängnissystems geführt haben. Nach der Zusammenführung der Betrachtungen wird ein Fazit gezogen und ein Ausblick auf mögliche Entwicklungstendenzen der Gefangenenraten gewagt.

II. Messung von Gefangenen- und Inhaftierungsraten

1. Definition und Begriffsbestimmung

Gefangenenraten werden herangezogen, um für vergleichende Analysen von Gefängnissystemen die Belegung zu erfassen.[4] In verschiedenen Publikationen, insbesondere in den USA, werden Gefangenenrate und die Inhaftierungsrate synonym verwendet bzw. mit „Gefangenenrate“ sowohl die Gefangenen als auch die Neuzugänge umfasst.[5]

Allerdings ist die Gefangenenrate die an einem Stichtag erfasste Gefängnisbelegung pro 100.000 der Wohnbevölkerung und damit eine *Bestands*größe. Die Inhaftierungsrate gibt hingegen die Anzahl der Inhaftierungen pro Jahr pro 100.000 der Wohnbevölkerung und damit den *Zugang* an. Beide beziehen sich auf Häftlinge in Strafanstalten und Untersuchungsgefängnissen. Aus dem Zusammenwirken von Zugangsrate und durchschnittlicher Verweildauer ergibt sich die in der Gefangenenrate ausgedrückte Gefängnisbelegung.[6]

Somit wird die Gefangenenrate in erster Linie von zwei Komponenten beeinflusst: Erstens vom gesetzlichen Tatbestandskatalog des nationalen Strafrechts, dem Umfang der Verhängung von Untersuchungshaft und ob es alternative Sanktionen gibt bzw. in welchem Ausmaß sie angewendet werden *(Anzahl der Zugänge)* sowie zweitens davon, wie lange die gerichtlich verhängten Strafen sind und inwieweit es Möglichkeiten zur vorzeitigen Entlassung gibt *(Länge der Haftzeit)*.[7] Die Entwicklung dieser beiden Faktoren und mithin der Gefangenenraten hängt dabei von bestimmten politischen Prämissen und Zielsetzungen, indirekt aber auch von gesellschaftlichen Umständen ab.

2. Probleme hinsichtlich Erfassung und Aussagegehalt

Auch wenn Daten zu Gefangenenraten im Vergleich zu denen zu Inhaftierungsraten einfacher zu erhalten und ein sehr guter Indikator des Ausmaßes des Strafens durch Haft sind, ist prinzipiell die Beachtung beider Kennziffern bedeutsam.[8] So geben die Inhaftierungsraten im Besonderen Aufschluss über die Sanktionspraxis in Ländern, in denen zwar sehr kurze Freiheitsstrafen verhängt werden, dafür aber umso häufiger, wie das z. B. in Skandinavien teilweise der Fall ist.[9]

So wird anhand des Beispiels Dänemark/Deutschland deutlich, dass Dänemark zwar eine um 28 % geringere Gefangenenrate hat, dafür aber eine mehr als doppelt so hohe Inhaftierungsrate, was durch die differierende durchschnittliche Verweildauer mit 2,6 Monaten im Vergleich zu 6,8 Monaten verständlich wird. Daher ist eine Gesellschaft nicht allein deswegen weniger punitiv[10], weil sie eine kürzere Verweildauer in den Gefängnissen hat. So kann sie zwar eine niedrigere Gefangenenrate haben, dafür liegt aber die Wahrscheinlichkeit für den Einzelnen, ins Gefängnis zu kommen, um ein Vielfaches höher als in einem Land mit niedriger Inhaftierungs- und hoher Gefangenenrate.

führung mit Beispielen, 17. Aufl. 2007, Vor § 31.

3 *Hartmut-Michael Weber*, Gefängnis und freier Markt, Neue Kriminalpolitik 2000, Heft 3, S. 17.

4 *Michael Tonry*, Determinants of Penal Policies, in: Michael Tonry (Hrsg.), Crime and Justice: A Review of Research. Vol. 36: Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective, 2007, S. 1 (5); *Jean-Paul Brodeur*, Comparative Penology in Perspective, in: Michael Tonry (Fn. 4), 2007, S. 49 (61).

5 Vgl. *Marcelo F. Aebi/André Kuhn*, Influences on the prisoner rate: Number of entries into prison, length of sentences and crime rate. European Journal on Criminal Policy and Research 2000, Vol. 8, S. 65.

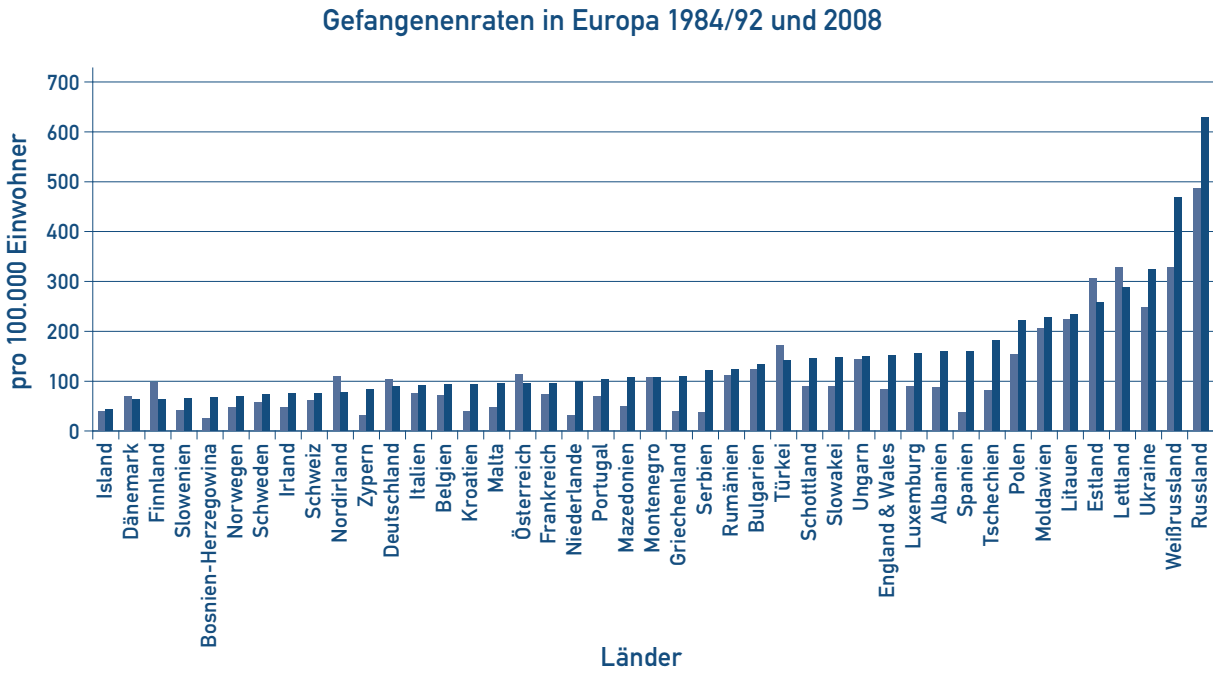
6 *Frieder Dünkel*, Kommentierung des § 38 StGB, in: Nomos-Kommentar zum StGB, Band 1: §§ 1–145 d, 2. Aufl. 2005, § 38 Rn. 53; *Hanns von Hofer*, Die Entwicklung der Gefangenenraten in 18 europäischen Ländern, 1983–2002: ein Ausdruck für neue Straflust?, in: Rüdiger Lautmann et al. (Hrsg.), Kriminologisches Journal 2004, 8. Beiheft „Punitivität“, S. 193 (194); *Aebi/Kuhn* (Fn. 5), S. 66.

7 *Von Hofer* (Fn. 6), S. 194; *Brodeur* (Fn. 4), S. 63.

8 *Von Hofer* (Fn. 6), S. 193; *David Downes*, Visions of Penal Control in the Netherlands, in: Tonry (Fn. 4), S. 93 (95); *Frieder Dünkel/Sonja Snacken*, Strafvollzug im europäischen Vergleich: Probleme, Praxis und Perspektiven, Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 2001, S. 195 (196).

9 *Nils Christie*, Crime control as industry. Towards gulags Western style, 2001, S. 26; *Dünkel* (Fn. 6), § 38 Rn. 57.

10 Wie die konkrete Ausgestaltung der Gefängnisbelegung in einem Land aussieht, ist auch vom Strafbedürfnis abhängig. Das Bedürfnis oder die verallgemeinerte Haltung, auf wahrgenommene Normabweichungen mit belastenden Sanktionen zu reagieren, wird als Punitivität bezeichnet. Etwas spezieller wird in der Kriminaltheorie mit „punitiv“ die Tendenz erfasst, vergeltende Sanktionen wie die Haftstrafe vorzuziehen und versöhnende zu vernachlässigen. Punitivitätsuntersuchungen gibt es sowohl zum Strafbedürfnis der Bevölkerung als auch zur justiziellen Strafzumessung. Vgl. hierzu *Rüdiger Lautmann/Daniela Klimke*, Punitivität als Schlüsselbegriff für eine Kritische Kriminologie, in: Lautmann et al. (Fn. 6), S. 9 f.; *Michael Windzio et al.*, Kriminalitätswahrnehmung und Punitivität in der Bevölkerung – Welche Rolle spielen die Massenmedien? Forschungsbericht Nr. 103, Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, 2007, S. 13. Onlinepublikation: http://www.kfn.de/versions/kfn/assets/fb103.pdf (letzter Zugriff 13.03.2008).



Probleme ergeben sich aus der Unzuverlässigkeit und Unvollständigkeit statistischer Daten, wenn etwa Formen von Verwaltungshaft oder anderer stationärer Unterbringungen nicht erfasst sind.[11] Zudem ist die statistische Datenlage vor allem in Ländern des früheren Ostblocks erst seit einigen Jahren der westeuropäischen vergleichbar, da sie zuvor als Staatsgeheimnis eingestuft war.[12] Verschiedene Strukturen in der altersmäßigen Verteilung der Bevölkerung verzerren zusätzlich in begrenztem Umfang, wenn Altersgruppen, die eher zu Normabweichungen tendieren, unterschiedlich stark vertreten sind.[13]

Bei den Inhaftierungsraten bleibt neben der begrifflichen Abgrenzung unklar, ab welchem Stadium der Auseinandersetzung mit den Vollzugsbehörden von einer Inhaftierung gesprochen werden kann.[14] Im Folgenden sollen daher die Gefangenenraten in den einzelnen europäischen Ländern und die sich daraus ableitenden Tendenzen im Mittelpunkt stehen.

III. Entwicklung der Gefangenenraten in Europa

Nachfolgend wird eine Analyse der Gefangenenraten in Europa vorgenommen. Diese umfasst in dieser Arbeit die alten EU-Staaten, die EFTA-Länder und die Türkei über die letzten 24 Jahre sowie die neuen EU-Beitrittsländer, Russland und seine Nachbarländer Weißrussland und die Ukraine im Zeitraum 1992 bis 2008.

1. Aktueller Stand 2008

Aus den aktuellen Gefangenenraten in der Abbildung lassen sich mehrere Schlüsse ziehen. Zum einen variieren die Gefangenenraten zwischen den einzelnen Ländern sehr stark. So liegen sie in Island bei nur 44, während Russland mit 629 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung mit deutlichem Abstand die Rangliste anführt. Der europäische Durchschnitt liegt bei 229. Wenn man eine Unterteilung in West- und Osteuropa vornimmt, fällt auf, dass die osteuropäischen Staaten zwar bei den hohen Gefangenenraten überwiegen, sie sich aber trotzdem auf die gesamte Bandbreite der Skala verteilen. So ist auch Westeuropa bei den höheren Raten mit England und Wales[15] (152), Luxemburg (155) sowie Spanien (160) vertreten. Der westeuropäische Durchschnitt liegt bei 108, der osteuropäische bei 353 mit den niedrigsten Raten in Slowenien (65) und dem gesamteuropäischen Spitzenwert in Russland.

Statistisch besonders auffällig sind im westlichen Europa die skandinavischen Staaten, die durchweg Werte unter 80 aufweisen, sowie die Spitzenreiter Spanien und England/Wales. Geografische Gruppierungen werden erkennbar:[16] Die nordischen Länder liegen bei vergleichbaren Werten; Mitteleuropa mit Deutschland, Frankreich, Belgien, den Niederlanden sowie Österreich und Südeuropa mit Zypern, Malta sowie Italien präsentieren sich relativ gleichmäßig bei Werten bis 100 pro 100.000 der Wohnbevölkerung; und der westliche Rand Europas mit England und Wales, Schottland, Spanien und Portu-

11 Vgl. *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 196.

12 Vgl. *Andrzejs Judins*, Lettland, in: Frieder Dünkel et al. (Hrsg.), Kriminalität, politische Systeme und Bestrafungstendenzen – Die Entwicklung von Gefangenenraten in Europa (*in Vorbereitung*), 2009, S. 6 (des Beitrags); *Christie* (Fn. 9), S. 28.

13 Vgl. *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 196; *Dünkel* (Fn. 6), § 38 Rn. 64.

14 Vgl. *Christie* (Fn. 9), S. 26.

15 England und Wales haben ein gemeinsames integriertes Straf- und Legalsystem. Vgl. *James Dignan/Michael Cavadino,* England und Wales, in: Dünkel et al. (Fn. 12), Kapitel 1.

16 Vgl. *Christie* (Fn. 9), S. 26.

gal liegt ebenfalls in einheitlichen Höhen von Gefangenenraten klar über 100.

Es gibt jedoch auch einige Ausnahmen: So ähneln vor allem Nordirland, Irland und die Schweiz hinsichtlich ihrer Gefangenenraten eher Skandinavien; während Griechenland mit dem westlichen Rand Europas vergleichbar ist.

In Osteuropa lässt sich eine ungefähre Nord-Süd-Abgrenzung vornehmen: Die Balkanstaaten (Slowenien – 65) und die Türkei bis zu Ungarn (149) inhaftieren auf gemäßigtem bis erhöhtem Niveau, während die nördlich davon gelegenen Länder zwischen Tschechien (182) und dem Baltikum (durchschnittlich 257) bis hin zu Russland teilweise extrem hohe Gefangenenraten aufweisen.

2. Veränderungen zwischen 1984/92 und 2008

Staaten mit Zuwächsen bzw. Rückgängen gibt es in beiden Hälften des Kontinents. Unter den westeuropäischen Staaten sind besonders deutliche Anstiege in England und Wales, Spanien sowie den Niederlanden zu verzeichnen gewesen. Zu spürbaren Rückgängen kam es dagegen in Finnland und erst kürzlich vorübergehend in Italien. Allerdings erlebte Finnland seit Ende der 1990er Jahre einen erneuten Zuwachs der Gefangenenrate von zeitweise knapp 40 %. Portugal, das über Jahre höhere Gefangenenraten als Spanien hatte, scheint sich in letzter Zeit von dessen Aufwärtstrend loslösen zu können und liegt nach einem Höhenflug wieder bei Gefangenenraten der frühen 1990er Jahre. In Osteuropa kam es fast durchweg zu Anstiegen, besonders deutlich in Russland und den angrenzenden Staaten, wovon Lettland und in den letzten Jahren auch Estland und Ungarn Ausnahmen bilden.

So ergibt sich im Vergleich zwischen den Veränderungen der Gefangenenraten und den geografischen Clustern beim aktuellen Stand der Gefangenenraten ein ungleich durchmischteres Bild. Dies lässt deutliche nationale Eigenheiten erkennen, in denen Politik und die jeweilige nationale Herangehensweise an Sanktionierung ins Gewicht fallen.[17]

IV. Erklärungsversuche

Zunächst könnte man versucht sein, die voneinander abweichenden Gefangenenraten mit dem unterschiedlichen Kriminalitätsniveau der untersuchten Länder zu erklären, indem mehr Kriminalität als direktes Ergebnis auch mehr Gefangene nach sich zieht.[18] Bei einer Gegenüberstellung der Rangfolgen einiger europäischer Länder hinsichtlich ihrer Kriminalitätsbelastung und ihrer Gefangenenraten[19] wird jedoch deutlich, dass es erheblich mehr Abweichungen als Übereinstimmungen gibt. Ein zwingender Zusammenhang lässt sich folglich ausschließen.

Nun ist international die Vergleichbarkeit der Kriminalitätsraten problematisch, da es häufig nationale Unterschiede in Definition und Erfassung von Straftaten gibt.[20] Also könnten maximal Vergleiche zur Kriminalitätsentwicklung innerhalb eines Staates über eine gewisse Zeitspanne hinweg im Vergleich zur Kriminalitätsentwicklung in anderen Ländern über denselben Zeitraum aufschlussreich sein.[21] Am Beispiel der Kriminalitätsentwicklung in Finnland und den Niederlanden lässt sich jedoch ablesen, dass zwar in beiden Ländern die Kriminalität im Zeitraum 1980 bis 2000 erheblich angestiegen ist, ihre Gefangenenraten sich aber in entgegengesetzte Richtungen entwickelten.[22] Mit Kriminalitätsraten hängt somit – wenn überhaupt – nur ein kleiner Teil der Unterschiede in Größe und Veränderung der Gefängnisbelegung zusammen und es handelt sich höchstens um eine „vereinfachende und unzulängliche Erklärung".[23] Einen direkten und unveränderlichen Zusammenhang gibt es nicht.[24]

Die bestimmende Ausgangsgröße für Gestalt und Charakter eines Sanktionssystems ist das strafrechtliche Rahmenwerk mit seinen einzelnen Sanktionsmöglichkeiten und Strafrahmen. Ausgehend davon erweisen sich beim Vergleich der Daten verschiedener Länder das Ausmaß des Einsatzes von Untersuchungshaft, die Verurteilungspraxis der Gerichte und die Praxis der bedingten Entlassung als Schlüsselfaktoren für die Entwicklung der Gefangenenraten.[25] Mit Blick auf die Sanktionenkataloge, die in europäischen Ländern den Gerichten und Strafvollzugsbehörden zur Verfügung stehen, fällt auf, dass die klare Gliederung in Freiheitsstrafe, Strafaussetzung zur Bewährung und Geldstrafe in allen Wohlfahrtssyste-

17 *Von Hofer* (Fn. 6), S. 197.

18 Vgl. *Dünkel* (Fn. 6), § 38 Rn. 63.

19 Entsprechende Daten lassen sich für 2004/05 dem World Prison Brief des International Center for Prison Studies (http:///www.prisonstudies.org) sowie dem EU ICS 2005, A Comparative Analysis of the European Survey of Crime and Safety, S. 104 f. (http://www.europeansafetyobservatory.eu/downloads/EUICS_The% 20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf) entnehmen.

20 *Marc Mauer*, Comparative International Rates of Incarceration: An Examination of Causes and Trends, Presented to the U.S. Commission on Civil Rights 2003, Tafel 4, Onlinepublikation: http://www.sentencingproject.org/Admin/Documents/publications/inc_comparative_intl.pdf (letzter Zugriff 19.02.2008); *Hanns von Hofer*, Crime statistics as constructs: The case of Swedish rape statistics, European Journal on Criminal Policy and Research 2000, Vol. 8, S. 77 (87).

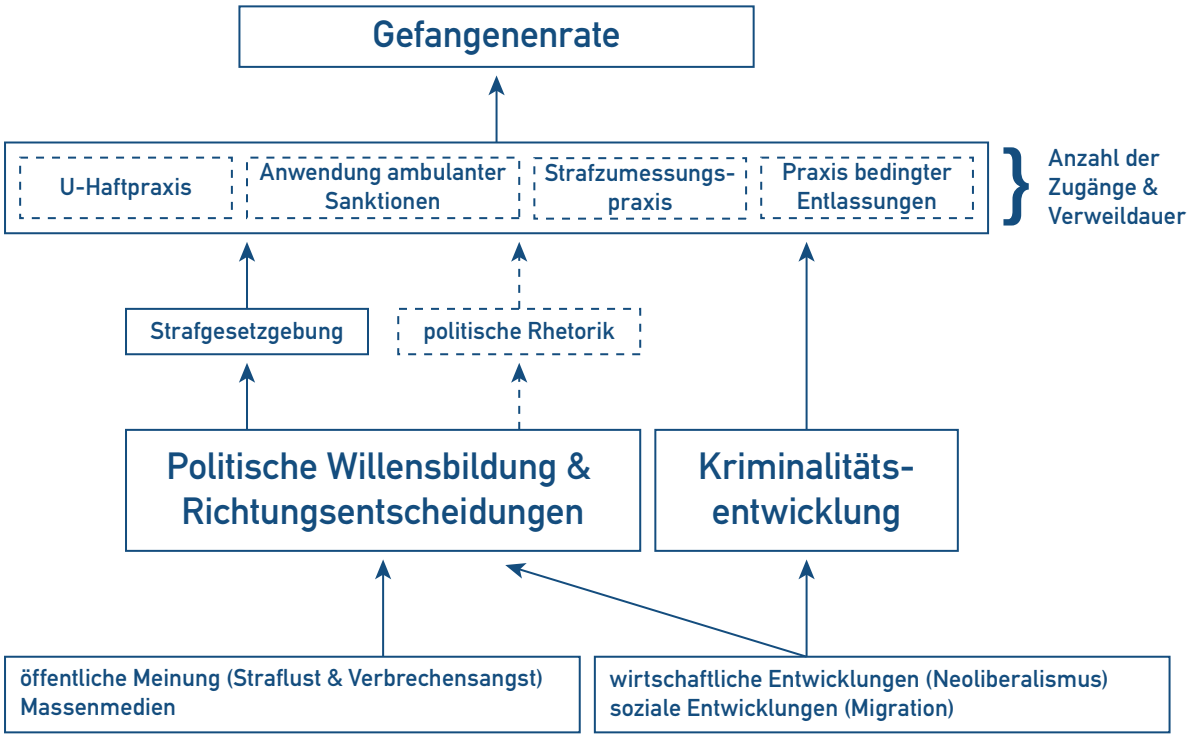
21 Vgl. *von Hofer* (Fn. 20), S. 88.

22 Entsprechende Daten zur Gegenüberstellung lassen sich *Hanns von Hofer*, Prison Populations as Political Constructs: The Case of Finland, Holland and Sweden, Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention 2003, Vol. 4, Tabelle 1, sowie dem World Prison Brief (Fn. 19) entnehmen.

23 *Warren Young/Mark Brown*, Cross-national comparisons of Imprisonment, in: Michael Tonry (Hrsg.), Crime and Justice: A Review of Research, Vol. 17: An Annual Review of Research, 1993, S. 1 (33); *Dünkel* (Fn. 6), § 38 Rn. 63; *Aebi/Kuhn* (Fn. 5), S. 73.

24 Vgl. *Tonry* (Fn. 4), S. 3; *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 196.

25 Vgl. *Frieder Dünkel/Bernd Geng*, Aktuelle Daten zum Strafvollzug in Deutschland, Forum Strafvollzug 2007, S. 14; *Mauer* (Fn. 20), Tafel 8; *Aebi/Kuhn* (Fn. 5), S. 71, 73 (mit Vorbehalt hinsichtlich der Allgemeingültigkeit).



men um eine breite Palette von Möglichkeiten zu alternativen Bestrafungen, Mediation und Behandlungsprogrammen erweitert wurde. Diese Diversionsmaßnahmen ermöglichen es, durch gemeindebezogenes Strafen die Gefangenenraten zu verringern.[26] Gleichzeitig zeigen sich doch ganz erhebliche Unterschiede in der Bestrafungspraxis und dem daraus folgenden Zustand des Gefängnissystems.

Des Weiteren ist zu beachten, dass weitere Faktoren aus dem inneren Gefüge der Justizorgane die Gefängnisbelegung beeinflussen. Außerdem darf die Sanktionspraxis in einer Gesellschaft nicht isoliert betrachten werden. Die Gefangenenraten sind vor allem Resultate politischer Entscheidungen. Diese sind jedoch nicht alleinig Folge rationaler und gezielter Lenkung, sondern stehen in Abhängigkeit von anderen sozialen und politischen Bereichen.[27] Externe Einflüsse, wie sozioökonomische Veränderungen, Migrationsprobleme, unterschiedliche Umgangsweisen der Massenmedien mit der Thematik oder die öffentliche Meinung, zeitigen Auswirkungen auf die politischen Entscheidungen und damit auf die Gefangenenraten.[28] Zu beachten ist ferner, dass die zuvor benannten regionalen europäischen Cluster ungefähr mit denen verschiedener wohlfahrtsstaatlicher Ordnungssysteme zusammenfallen.[29] Während diese teilweise recht unterschiedlich an die Klassifizierung von Staaten und ihrer Gesellschaftsformen herangehen, haben sie doch die Orientierung auf die soziopolitischen Bedingungen und Macht von Medien, Öffentlichkeit und Interessensgruppen als wichtigste Variablen gemein.[30]

Um jenen Einflüssen auf den Grund zu gehen, sei hier zunächst geklärt, welchem Zweck die Haftstrafe dient und anschließend wie diese Faktoren die Sanktionspolitik im Einzelnen beeinflussen.

26 Vgl. *Anton van Kalmthout/Frieder Dünkel*, Ambulante Sanktionen und Maßnahmen in Europa, Neue Kriminalpolitik 2000, Heft 4, S. 26; *Ruth Sieveking*, Drill hilft gar nicht, Interview mit Jugendrichterin Ruth Sieveking, Berliner Zeitung, 19./20. Januar 2008, Magazin, S. 1 (2).

27 Vgl. *Andrew Ashworth*, Strafzumessung in Europa, Neue Kriminalpolitik 2000, Heft 4, S. 21 (25); *Hanns von Hofer*, Die Entwicklung der Freiheitsstrafe in Schweden, Kriminologisches Journal 1975, Band 7, S. 278 (280); *Dünkel* (Fn. 6), § 38 Rn. 65; *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 205, 196.

28 Vgl. *van Kalmthout/Dünkel* (Fn. 26), S. 30; *Tonry* (Fn. 4), S. 5; *Weber* (Fn. 3), S. 17; *Dünkel* (Fn. 6), § 38 Rn. 64.

29 So lassen sich zum einen die westeuropäischen Staaten in drei Gruppierungen unterscheiden. Ihre jeweilige Zugehörigkeit wird nach der Arbeitsmarktlage, Umfang sozialer Transferleistungen, Familienzusammengehörigkeit, Ausmaß der Armut und Einkommensunterschieden bestimmt. Daraus ergeben sich ein nördliches Cluster der „institutionellen Wohlfahrtsstaaten", ein zentraleuropäisches Cluster mit „gemischten Wohlfahrtsstaaten" und ein südliches Cluster mit „familiären Wohlfahrtsstaaten", das vor allem Spanien, Portugal und Griechenland umfasst und in das auch England und Wales hineinfallen. Vgl. hierzu *Joachim Vogel*, European welfare regimes and the transition to adulthood, Social Indicators Research 59, 2002, S. 275 (278).

Auch das System von *Cavadino* und *Dignan*, das europäische Staaten in die Kategorien neoliberal, konservativ-korporatistisch und sozialdemokratisch-korporatistisch einordnet, überschneidet sich stark mit der regionalen Verteilung von Gefangenenraten. Vgl. *Michael Cavadino/James Dignan,* Penal Systems: A Comparative Approach, 2005, S. 16 ff., 22.

30 Ähnlich *Newburn*, der auf die „Spielarten des Kapitalismus" und die verschiedenen politischen Eigenheiten eines Landes zu schauen empfiehlt, vgl. *Tim Newburn*, „Tough on Crime": Penal Policy in England and Wales, in: *Tonry* (Fn. 4), S. 425 (463).

1. Der Zweck der Haftstrafe

Die Haftstrafe mit dem zwangsläufigen Eingriff in das Grundrecht der Handlungs- und Bewegungsfreiheit ist die härteste Sanktion, über die europäische Staaten verfügen, seit die Todes- und Körperstrafe abgeschafft oder ihre Anwendung ausgesetzt wurde,[31] wie z. B. in Russland[32]. Sie bildet das „Rückgrat des strafrechtlichen Sanktionensystems".[33]

Zum einen dient sie der negativen Spezial- und Generalprävention: Der Täter selbst, aber auch potentielle andere Täter sollen von der Begehung weiterer Taten abgeschreckt werden. Des Weiteren wird der Täter so an der Begehung weiterer Straftaten gehindert. Zum anderen soll die Gesellschaft vor dem Täter geschützt und die sozialen Wertbegriffe in ihrem Rechtsbewusstsein gestärkt werden. Außerdem soll der Täter durch bessernde Einwirkung wieder in die Gesellschaft eingegliedert werden. Insgesamt bestehen die traditionellen Hauptzwecke der Freiheitsstrafe in Sicherung, Resozialisierung, Abschreckung sowie Vergeltung.[34]

2. Die Ökonomisierung der Sanktionspolitik

Im ständigen Abwägen in der Sanktionspolitik zwischen ihren einzelnen Zielen und deren Gewichtung setzt sich – nach einer zumindest in vielen westeuropäischen Staaten längeren, entkriminalisierenden, auf Diversifikation und Sanktionsverzicht orientierten Phase – zunehmend neoliberales Gedankengut durch, das ökonomisches Denken auf soziale Fragestellungen überträgt und mit der ihm eigenen Rationalität beantwortet.[35] Es wirkt sich in zweifacher Weise auf die Sanktionspolitik aus:

Zum einen betont es die Eigenverantwortung der Menschen und zielt darauf ab, die Bedeutung der Solidargemeinschaft zu verringern. Nach der neoliberalen Auffassung vom Strafen „werden die Kosten der Verbrechen nicht länger ‚sozialisiert' (d. h. auf gesellschaftliche Ursachen zurückgeführt), sondern ‚individualisiert' (die Täter nahmen Risiken auf sich und nun sollen sie dafür geradestehen)".[36] Gleichzeitig werden damit soziale Probleme auf „singuläre Einzelfälle reduziert"[37] und somit zu einem persönlichen Makel des Individuums. Der Kriminelle ist durch diese Individualisierung nicht mehr „Abweichler gegenüber einem nach normativen Maßstäben festgelegten richtigen Handeln", sondern „kalkulierender Akteur, der die Risiken und Erfolgsaussichten seines Handelns gegeneinander abwägt und daraufhin seine Entscheidung trifft".[38] Dementsprechend wird seine Strafe auch weniger am Resozialisierungsgedanken orientiert, sondern an der „verdienten" Strafe,[39] und so immer mehr das Sanktionsklima verschärft. Damit einher geht eine stärkere Orientierung auf das Opfer und die Tat, anstatt auf den Täter.[40] Hierdurch werden die individuellen charakterlichen Eigenschaften des Täters und der Einzelfall nicht mehr berücksichtigt.[41] Stattdessen ist damit die Formulierung „publikumswirksamer Forderungen nach härteren Bestrafungen oder dauernder Verwahrung der Täter" verbunden.[42]

Zum anderen ist zu beachten, dass mit der Vermeidung von Kriminalität ein ökonomischer Nutzen verbunden ist. Dieser besteht vor allem in der Vermeidung andernfalls entstehender (volks-) wirtschaftlicher Schäden, z. B durch Verdienstausfälle der Opfer oder Sachschäden.[43] Um die Kriminalität zu bekämpfen und diesen Nutzen zu erreichen, bieten sich neben der abschreckenden und sichernden Freiheitsstrafe eine Vielzahl von Maßnahmen, der so genannten primären Prävention an, um kriminelles Verhalten von vornherein zu vermeiden oder zumindest in der Häufigkeit zu minimieren. Dazu gehören beispielsweise eine intensivierte Arbeitsmarktpolitik, aber auch Budgetausweitungen für Sozial- und Jugendämter oder erhöhte Ausgaben für Bildung und Erziehung.[44] Ist

31 *Christie* (Fn. 9), S. 25; *von Hofer* (Fn. 6), S. 193; *Christine Morgenstern*, Internationale Mindeststandards für ambulante Strafen und Maßnahmen, Dissertationsschrift, 2002, S. 8.

32 *Amnesty International* (Hrsg.), Jahresbericht 2007. Online-Publikation: http://www.amnesty.org/en/region/europe-and-central-asia/eastern-europe/russia (letzter Zugriff: 22.02.2008).

33 *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 195; *Frank Arloth*, Über die Zukunft des Strafvollzugs, Goltdammer's Archiv für Strafrecht 2001, S. 307 (311).

34 Vgl. zum Ganzen *Günter Kaiser*, Kriminologie, Eine Einführung in die Grundlagen, 10. Aufl. 1997, S. 74; *Schwind* (Fn. 2), § 1 Rn. 41; *Ulrich Eisenberg*, Kriminologie, 6. Aufl. 2005, § 41 Rn. 1, § 42 Rn. 1; *Morgenstern* (Fn. 31), S. 32; *Curt R. Blakely*, Prisons, penology and penal reform, An introduction to institutional specialization, 2007, S. 11; *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 195.

35 Vgl. *Hans Haferkamp*, Herrschaftsverlust und Sanktionsverzicht, Kritische Bemerkungen zur Theorie des starken Staates, der neuen sozialen Kontrolle und des ideellen Abolitionismus, Kriminologisches Journal 1984, Band 16, S. 112 (117 f.); *Michael Lindenberg/Henning Schmidt-Semisch*, Ethik der Interessenlosigkeit, Zur Ambivalenz einer neoliberalen Kriminal- und Sicherheitspolitik, in: Wolfgang Stangl/Gerhard Hanak (Hrsg.), Jahrbuch für Rechts- und Kriminalsoziologie, Innere Sicherheiten, 2003, S. 99 (101); *Erdmann Prömmel*, …darf sich ruhig die Seele aus dem Leib kotzen, in: Lautmann et al. (Fn. 6), S. 218 (219).

36 *Rüdiger Lautmann*, War der Elfte September ein Verbrechen oder ein kriegerischer Angriff? Über die Konstruktion wissenschaftlicher Ressortzuständigkeit, in: Birgit Menzel/Kerstin Ratzke (Hrsg.), Grenzenlose Konstruktivität? Standortbestimmung und Zukunftsperspektiven konstruktivistischer Theorien abweichenden Verhaltens, 2003, S. 78 (94), Online-Publikation: http://docserver.bis.uni-oldenburg.de/publikationen/bisverlag/2006/mengre06/pdf/mengre06.pdf (letzter Zugriff: 20.02.2008); vgl. *Karl-Ludwig Kunz*, Opferschutz und Verteidigungsrechte im Kontext von Strafrechtstheorie und symbolischer Rechtspolitik, 2006, S. 8, Onlinepublikation: http://socio.ch/cri/t_kunz1.htm (letzter Zugriff: 13.03.2008).

37 *Kunz* (Fn. 36), S. 8.

38 Vgl. *Prömmel* (Fn. 35), S. 221; *Henrik Tham*, From treatment to just deserts in a changing welfare state, in: Annika Snare (Hrsg.), Beware of punishment: On the utility and futility of criminal law, Scandinavian Studies in Criminology 1995, Bd. 14, S. 89 (114).

39 „Just deserts", das ursprünglich ungerechter Strafenverhängung begegnen sollte; vgl. *Morgenstern* (Fn. 31), S. 32.

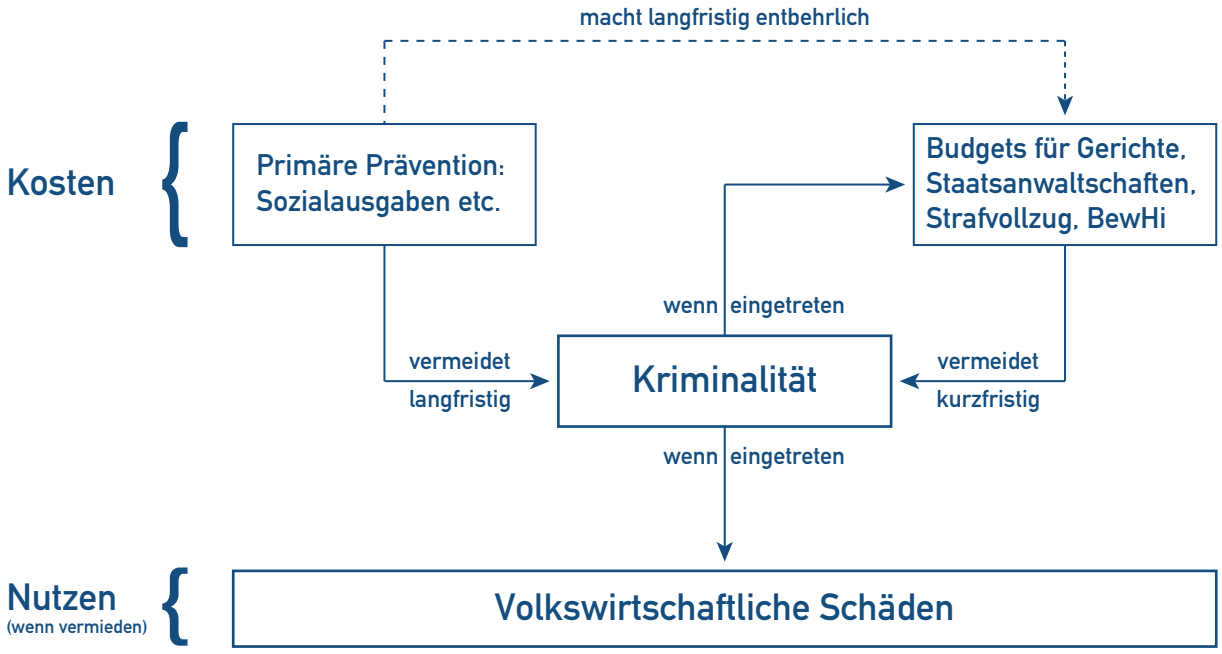
40 *Kunz* (Fn. 36), S. 1 f.

41 Vgl. *Marc Mauer*, The causes and consequences of prison growth in the United States, in: David Garland (Hrsg.), Mass Imprisonment – Social Causes and Consequences, 2001, S. 4 (12).

42 *Kunz* (Fn. 36), S. 1.

43 *Wolfgang Maennig*, Die optimale Kriminalität, in: Die Zeit, 2. Ausgabe 2002, S. 18, Onlinepublikation: http://www.zeit.de/2002/02/Die_optimale_Kriminalitaet (letzter Zugriff 23.02.2008).

44 Zur primären Prävention: *Schwind* (Fn. 2), § 1 Rn. 42; *Sieveking* (Fn. 26), S. 2.



es bereits zu kriminellem Verhalten gekommen, sind mit der Vermeidung weiterer Kriminalität durch Abschreckung, vor allem mittels der Freiheitsstrafe, ebenfalls verschiedene Kosten verbunden: Dazu zählen Investitionen in Schutztechnologie und -personal sowie Budgetausweitungen für Gerichte, Staatsanwaltschaften, Bewährungshilfe und die Aufwendungen für die Haftunterbringung im Strafvollzug.[45] Die sozialen Präventionsmaßnahmen sind im Ergebnis günstiger als die Aufwendungen im Zusammenhang mit der Freiheitsstrafe.[46] Unter kurzsichtiger Beachtung der Wirtschaftlichkeit sind sie jedoch ein auswählbarer Kostenfaktor, der auch nur langfristig Früchte trägt, während die strafrechtlichen Sanktionen hingegen als Sofortmaßnahmen unvermeidbar sind, wenn der Staat die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung[47] demonstrieren will.

Durch die kurzsichtige Ökonomisierung der Sanktionspolitik im Neoliberalismus geraten folglich kostenaufwendige Präventionsmaßnahmen vor allem in der Sozialpolitik ins Hintertreffen: Die hingegen anfänglich sehr günstige Kriminalisierung statt primärer Prävention gewinnt an Attraktivität, so lange man die finanziellen und humanitären Folgekosten ausblendet, die jedoch unweigerlich irgendwann zu Buche schlagen.[48] Aus dieser Ökonomisierung folgt aber auch, dass der Entstehung von Verbrechen nicht mehr um jeden Preis durch primäre Prävention begegnet werden muss, vielmehr stehen hier Kostenkalkulationen im Vordergrund.[49] Die Aufwendungen dürfen den Nutzen nicht übersteigen, so dass ökonomisch gesehen die Kriminalitätsvermeidung durch eine verstärkte Sozialpolitik nur bis zu einem gewissen Grad erstrebenswert ist.[50]

Die der Kriminalisierung folgenden Inhaftierungen haben überdies handfeste (wirtschafts-) politische Vorteile: Die dafür notwendigen Sicherheitsapparate schaffen sehr viele Arbeitsplätze, während Gefangene die Arbeitsmarktstatistiken entlasten.[51] Zugleich zeigt die Verteilung der Gefangenenraten auf Cluster, die sich jeweils in ihrem Grad an Wohlfahrtsstaatlichkeit, sozialer Ungleichheit und Armut ähneln, dass zumindest im Hinblick auf Westeuropa das Gefängnis seiner historischen Wurzel als Kontrollelement des „Managements der Armut“ über gesellschaftliche Randgruppen nach wie vor gerecht wird.[52] „Unter den Bedingungen des zunehmend ungezügelten freien Marktes [wird] das Gefängnis zu einem Instrument allgemeiner Überwachung und sozialer Ausschließung.“[53] Obwohl über die genauen Zusammenhänge Uneinigkeit herrscht, fällt doch auf, dass wirtschaftliche Faktoren einen stärkeren Einfluss auf die Gefangenenraten ausüben als die Kriminalitätsentwicklung selbst.[54] Das Gefängniswesen ist Teil der Machtstrukturen zur Kontrolle von Arbeitslosigkeit, sozialer Absicherung und sozialem Sta-

45 Vgl. *Maennig* (Fn. 43), S. 18.

46 *Sieveking* (Fn. 26), S. 2.

47 *David Downes*, The macho penal economy, in: Garland (Fn. 41), S. 51 (57).

48 *Von Hofer* (Fn. 22), S. 21; *Nils Jareborg*, What kind of criminal law do we want?, in: Snare (Fn. 38), S. 17 (33).

49 Vgl. *Lindenberg/Schmidt-Semisch* (Fn. 35), S. 104.

50 Vgl. zum Ganzen Schaubild 3.

51 Vgl. *Heinz Müller-Dietz*, Hat der Strafvollzug noch eine Zukunft? Festschrift für Hans Joachim Schneider – Kriminologie an der Schwelle des 21. Jahrhunderts, 1998, S. 995 (996); *Downes* (Fn. 47), S. 62.

52 Vgl. *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 197; *von Hofer* (Fn. 6), S. 196.

53 *Weber* (Fn. 3), S. 17.

54 Vgl. *Sonja Snacken*, Belgien, in: Dünkel et al. (Fn. 12), S. 23.

tus.[55] Tendenzen bei den Gefangenenraten erscheinen mittlerweile als politische und kulturelle Konstrukte mit eigener Dynamik.[56]

Hinzu kommen in Gesellschaften mit wachsenden Einkommensunterschieden zunehmende Eigentumsdelikte, die mit dem Eindruck sozioökonomischen Ausgeschlossenseins in Verbindung stehen könnten. Und so stehen im Gegensatz zu Kriminalitätsraten ökonomische Ungleichheit und Arbeitslosigkeit häufig in stabilen Beziehungen zur Gefangenenrate.[57]

Für seine Befürworter basiert das ausufernde Gefängnissystem des Weiteren auf einer „win-win-Annahme": Wenn verstärkte Inhaftierung zu sinkenden Kriminalitätsraten führt, kann das die punitive Politik als Erfolg verbuchen; wenn sie nicht fruchtet, kann behauptet werden, die Maßnahmen gingen noch nicht weit genug.[58] Damit lässt sich eine unendliche Nachfrage nach Verbrechensbekämpfung schaffen, die vom Ausmaß der Kriminalisierung der Bevölkerung abhängt.[59] Zudem ist die Gefängnispolitik der Angelpunkt, um die Sicherung sozialer Ordnung zu symbolisieren und die gute Vorbereitung der Regierungen im Kampf gegen das Verbrechen anzuzeigen.[60] Hierdurch kann der Staat „gleichermaßen Handlungsfähigkeit demonstrieren wie auch zeigen, dass er die Sorgen der Bürger ernst nimmt".[61]

3. Migration

Zwar ist der Zusammenhang zwischen Kriminalitätsentwicklung und Anteil ethnischer Minderheiten und Ausländer an der Bevölkerung umstritten, allerdings sind diese in den Gefängnissen vieler europäischer Staaten überrepräsentiert.[62] Das kann sowohl von einer „selektiven Strafpolitik" herrühren, als auch daher, dass die häufig der wirtschaftlichen und sozialen Teilhabe beraubten Einwanderer zu jenen Randgruppen zählen, die sich besonders gut zur oben erklärten sozialen Ausschließung eignen.[63] Außerdem sind sie häufiger gezwungen, in kleinkriminelle Nischen wie die des Drogenhandels zur Existenzsicherung zu flüchten.[64]

Die damit zusammenhängende Vermutung, extreme rechtspopulistische Parteien könnten durch punitive Beiträge in der Sanktionsdebatte direkten Einfluss auf die Gefangenenraten ausüben, lässt sich allerdings nicht bestätigen.[65]

4. Öffentliche Meinung und die Rolle der Medien

In vielen europäischen Ländern herrscht in der Bevölkerung eine übertriebene Vorstellung vom Ausmaß der Kriminalität, gefördert durch die „dramatisierende, sensationslüsterne Berichterstattung" insbesondere privater Fernsehanstalten und Printmedien, die daraus einen „gewaltigen meinungsbildenden Schub" entwickeln.[66]

Vor allem private Massenmedien müssen beim Publikum mit ihrem Angebot Nachfrage erzeugen, wofür sich überdramatisiert dargestellte Kriminalität als aufmerksamkeitssicherndes Schlüsselthema besonders eignet.[67] Der großen Mehrheit der Menschen stehen nur diese Medien als Informationsquelle zur Kriminalität zur Verfügung.[68] Dadurch ist deren Einfluss auf das öffentliche Meinungsbild und den sanktionspolitischen Gestaltungsprozess sehr groß.[69] Die explizite Darstellung von Kriminalität verursacht häufig Aggressionsgefühle gegenüber dem Täter und etwaigen (zu) milden Richtern.[70] In Verbindung mit tendenziöser und einseitiger Auswahl der Meldungen und deren Kommentierung wird der Öffentlichkeit die Notwendigkeit härteren Strafens vorgespiegelt.[71] Auch Richter, Staatsanwälte und kriminologische Experten sind gegen diese Berichterstattung nicht immun.[72] Unter diesem Druck fällt es schwer, sich für eine andere Strafpraxis und gegen (lebens-) lange Strafen und unbestimmte Verwahrung einzusetzen, denn aus der einseitigen und hysterischen Darstellung kriminologischer Sachverhalte kommt es häufig zu wachsender Punitivität.[73]

Die aufbauschende und sensationslüsterne Berichterstattung der Medien wird umso deutlicher, wenn man sie

55 Vgl. *John R. Sutton*, The Political Economy of Imprisonment in Affluent Western Democracies, 1960–1990, American Sociological Review 2004, Vol. 69, S. 170 (184 f.).

56 Vgl. *Downes* (Fn. 8), S. 101; ähnlich *von Hofer* (Fn. 22), S. 24; *Brodeur* (Fn. 4), S. 52.

57 Vgl. *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 197; *Ashworth* (Fn. 27), S. 25; *Weber* (Fn. 3), S. 19; *Maennig* (Fn. 43), S. 18.

58 Vgl. *Downes* (Fn. 8), S. 110; *Downes* (Fn. 47), S. 57.

59 Vgl. *Sebastian Scheerer*, Zwei Thesen zur Zukunft des Gefängnisses – und acht über die Zukunft der sozialen Kontrolle, in: Festschrift für Fritz Sack – Politischer Wandel, Gesellschaft und Kriminalitätsdiskurse, 1996, S. 321 (322 f.).

60 *Downes* (Fn. 47), S. 57.

61 *Weber* (Fn. 3), S. 18; *Prömmel* (Fn. 35), S. 219.

62 Vgl. unten beispielhaft England, Spanien und Estland.

63 *Dünkel* (Fn. 6), § 38 Rn. 64.

64 Vgl. *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 197.

65 *von Hofer* (Fn. 6), S. 198.

66 Vgl. *Schwind* (Fn. 2), § 18 Rn. 7; *Heinz Müller-Dietz*, Die soziale Wahrnehmung von Kriminalität, NStZ 1993, S. 57 (61); *Weber* (Fn. 3), S. 19; *Thomas Mathiesen*, Television, public space and prison population, in: Garland (Fn. 41), S. 28 (30 f.); *Andrew Ashworth*, Criminal Justice and Civilization, Vorwort in: Snare (Fn. 38), S. 13 (14).

67 *Windzio et al.* (Fn. 10), S. 6.

68 *Müller-Dietz* (Fn. 66), S. 59; *Mathiesen* (Fn. 66), S. 31.

69 Vgl. *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 197.

70 *Dragan Petrovec*, Slowenien, in: Dünkel et al. (Fn. 12), S. 18.

71 Vgl. *Petrovec* (Fn. 70), S. 17 f.

72 *Müller-Dietz* (Fn. 66), S. 61; *Weber* (Fn. 3), S. 17.

73 Ein Gradmesser der Punitivität der Bevölkerung findet sich im *European Crime and Safety Survey*. Dort wird in EU-Staaten nach der angemessenen Bestrafung für einen zum zweiten Male verurteilten 21-jährigen Einbrecher gefragt, der einen Fernseher gestohlen hat. Vgl. *EU ICS*, A comparative analysis of the European Survey of Crime and Safety 2005, S. 86. Online-Publikation: http://www.europeansafetyobservatory.eu/downloads/EUICS_The%20Burden%20of%20Crime%20in%20the%20EU.pdf (letzter Zugriff 01.03.2008).

mit der Vorgehensweise in einem Land in Kontrast setzt, das weniger von Ausgrenzung und medialen Angriffen geprägt ist. Besonders frappierend sind in diesem Zusammenhang die jeweiligen öffentlichen Herangehensweisen an zwei Kindstötungen, begangen durch Kinder in England bzw. Norwegen, die unterschiedlicher nicht hätten sein können. In England wurde 1993 der zweijährige *James Bulger* von zwei Zehnjährigen entführt, zu Tode geprügelt und auf Bahngleisen zurückgelassen, wo ihn ein Zug zerteilte. Darauf folgten wochenlange mediale Hetzkampagnen gegen die Täter und deren Eltern, unterfüttert von immer neuen Enthüllungen und gepaart mit allgemeinen Besorgnisausrufen und Strafschärfungsforderungen von Bürgern und Politikern. Der Ansturm verstärkte sich noch, als das Alter der Täter bekannt wurde. Die berichtenden Journalisten bezogen ihre Informationen nur aus anderen Medien, während Experten nicht zu Wort kamen.[74]

In Norwegen wurde hingegen sehr viel größere Zurückhaltung an den Tag gelegt, als 1994 drei sechsjährige Jungen die fünfjährige *Silje Redergård* in den Tagen des ersten Schnees überredeten, sich teilweise zu entkleiden, um sie anschließend bewusstlos zu schlagen und allein zurückzulassen, woraufhin sie erfror. In der öffentlichen Debatte dominierten eine ganze Reihe von Pädagogen, Sozialarbeitern und Psychologen, die von allen Medien zu Wort gelassen wurden. Verbale Einmischung seitens der Politiker unterblieb ganz und die Ermittlungen der Polizei und damit auch die Berichterstattung endeten nach zwei Wochen abrupt, nachdem das Alter der Täter bekannt wurde und deren Eltern sich jede weitere Befragung verbaten.[75]

Die Unterschiede in den Medien- und politischen Kulturen Großbritanniens und Norwegens verdeutlichen, dass in einem sensationalistischen und wettbewerbsorientierten Umfeld die mediale Ausschlachtung gezielt genutzt wird, um politisch Sympathien zu gewinnen und die Auflage oder Einschaltquoten zu steigern. Im Gegensatz zu Konsensdemokratien wie Norwegen wird in Mehrheitsdemokratien wie Großbritannien die einhergehende Ausgrenzung sozialer Randerscheinungen und -gruppen mindestens billigend in Kauf genommen.[76]

Die durch die Medien gelenkten Moralpaniken der Öffentlichkeit liefern die Rechtfertigung für einschneidende Marginalisierungen und Kriminalisierungen und lenken von den eigentlichen Bedrohungen für den gesellschaftlichen Frieden ab – eben jenem kriminalisierenden und ausgrenzenden „starken Staat“ und dem freien Markt, der die Individuen gegeneinander ausspielt und ihnen die Verantwortung für das Scheitern überträgt.[77] Das Aufrechterhalten der Verbrechensangst ermöglicht eine weit reichende und breit gefächerte Denunziation politisch-sozialer Akteure und Einrichtungen, wie Gerichte als Unterwanderer sozialer Kontrolle, Liberale und Intellektuelle als die Entschlossenheit der Regierungen aufweichend, Sozialprogramme als Quelle des Verbrechens oder ebenso Großstädte als ein Ausgangspunkt der Kriminalität und Hort der Liberalen und Minderheiten.[78]

5. Der europäische Einfluss

Das Zusammenwachsen Europas hat zu einer fortschreitenden Rechtsharmonisierung geführt, beispielsweise in der Drogen- oder Strafvollzugspolitik.[79] Ausgehend von der EU sind die Möglichkeiten zur Vereinheitlichung jedoch beschränkt. Koordination gibt es nur in begrenztem Umfang.[80]

Die Schaffung bestimmter Standards und Zusammenarbeit in größerem Umfang verfolgt auch der Europarat. Hervorzuheben sind einerseits die Europäischen Strafvollzugsgrundsätze, denen die Garantie einer menschenwürdigen Unterbringung unter Beachtung der Menschenrechte voransteht.[81] Andererseits erarbeitet er basierend auf der Europäischen Menschenrechtskonvention Empfehlungen.[82] Dazu gehören die 1999 veröffentlichten 26 *„recommendations on prison overcrowding“*. Sie empfehlen, Freiheitsentzug und Ausweitung des Gefängnisses tatsächlich nur als *ultima ratio* anzuwenden. Stattdessen sollten alternative, gemeindenahe Sanktionen forciert und einige Sanktionsnormen ohne Androhung des Freiheitsentzugs auskommen. Die Zustände in vielen europäischen Gefängnissen disqualifizieren sie als menschenunwürdige Unterbringung. Zudem werden detaillierte Ursachenforschungen und gezielte Einzelmaßnahmen empfohlen, mit denen Gefängnisverwaltungen, Richter und Staatsanwälte die Überbelegungen reduzieren könnten.[83] Neben der weitgehenden Nichtbeachtung der Empfehlung durch die europäischen Staaten kritisiert *Weber* jedoch, dass das Ministerkomitee den tatsächlichen

74 *David A. Green*, Comparing Penal Cultures: Child-on-Child Homicide in England and Norway, in: Tonry (Fn. 4), S. 591 (592 f., 595 f.).

75 *Green* (Fn. 74), S. 592, 596 f.

76 *Green* (Fn. 74), S. 593, 627 f.

77 Vgl. *Weber* (Fn. 3), S. 18 f.; *Michael Tonry*, Unthought thoughts. The influence of changing sensibilities on penal policies, in: Garland (Fn. 41), S. 150 (161 f.).

78 *Jonathan Simon*, Fear and loathing in late modernity, in: Garland (Fn. 41), S. 15 (21).

79 Vgl. *Vagn Greve,* The European Union and National Criminal Law, in: Snare (Fn. 38), S. 185.

80 *Matthias Herdegen*, Europarecht, 9. Aufl. 2007, § 31 Rn. 1 f.; *Gert Nicolaysen,* Europarecht I, Die Europäische Integrationsverfassung, 2. Aufl. 2002, S. 55; *Ashworth* (Fn. 27), S. 24.

81 *Frieder Dünkel et al.*, Europäische Strafvollzugsgrundsätze verabschiedet! Neue Kriminalpolitik 2006, S. 86; *Dirk van Zyl Smit*, Die Durchsetzung europäischer Prinzipien im Strafvollzug – Parallelen zur Abschaffung der Todesstrafe?, GreifRecht 2008, S. 88 (90).

82 Vgl. *Ashworth* (Fn. 27), S. 21; *Schwind* (Fn. 2), § 31 Rn. 65 a.

83 *Europarat,* Recommendation no. R (99) 22 of the Committee of Ministers to member states concerning prison overcrowding and prison population inflation, 1999, S. 1–5, Onlinepublikation: https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=62877&SecMode=1&DocId=412106&Usage=4 (letzter Zugriff 15.03.2008); *Weber* (Fn. 3), S. 20; *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 199.

Anforderungen an die Gegebenheiten nicht gerecht werden könne, so lange es mit seinen Überlegungen in den derzeitigen Grenzen des Justizsystems verharre. Stattdessen sollten die wirklichen Ursachen problematisiert werden, nämlich soziale und wirtschaftliche Ungleichheiten bei schwindender Wohlfahrtsstaatlichkeit, die gerechtfertigt werden müssen.[84]

6. Zwischenergebnis

Im Ergebnis führt die neoliberale Kriminalpolitik einerseits zur verstärkten Individualisierung der Kriminalisierungskonsequenzen, während sie andererseits nur innerhalb des Kosten-Nutzen-Rahmens interessiert ist, die Kriminalität am Entstehen zu hindern. Dieser Individualisierung zufolge wird die Vorsorge gegen Lebensrisiken zur Privatsache, während der „starke Staat" es sich zur Aufgabe macht, die Öffentlichkeit vor Menschen zu schützen, die an dieser Vorsorgeaufgabe scheitern und in die Kriminalität abrutschen. Dabei ist das Strafsystem nach wie vor als praktikables Steuerungselement zur Kontrolle und gesellschaftlichen Ausschließung von Randgruppen etabliert. Übersehen wird, dass das Gefängnis keine Lösung sozialer Probleme mit sich bringt, sondern eher „der Glaube an die Effizienz des Einsperrens als Lösung für soziale Probleme ein schwerwiegendes Problem der Sanktionspolitik ist".[85] In Bezug auf die Freiheitsstrafe stellt sich die Frage, was unter diesen Prämissen von ihrem *ultima ratio*-Leitgedanken verbleibt.

Wenn außerdem die neoliberale Wirtschaftsorientierung zu einer wachsenden Spannung zwischen arm und reich und einer erodierenden Mittelschicht führt, wird häufig ein „autoritärer Konsens"[86] zwischen den einzelnen Teilen der Zivilgesellschaft gefunden. Er besteht in den betroffenen Ländern in der gemeinschaftlichen Ablehnung und Ausgrenzung von gesellschaftlichen Randgruppen wie jugendlichen Gewalttätern, Drogendelinquenten, sozial Benachteiligten und Ausländern. Diese werden durch entsprechend zugeschnittene Kriminalisierungen und Strafschärfungen dem Strafverfolgungssystem ausgeliefert. Die zugehörigen Moralpaniken erzeugen, unterfüttern und verstärken die Medien durch dramatische Berichterstattung und schaffen so die Rechtfertigung für eben jene Sanktionsmaßnahmen. Der Staat reagiert dann nur noch auf eine von der öffentlichen Debatte geforderte Ausweitung des Sanktionssystems. Auf diese Weise kann er Handlungsfähigkeit und ernsthafte Besorgnis um die Probleme der Bürger zeigen. Dieser gesellschaftliche Mehrheitskonsens dient dazu, über Zeiten wirtschaftlicher Schwächen und die wachsende Ungleichheit bei der Wohlstandsverteilung hinwegzutäuschen bzw. davon abzulenken.

Das Ministerkomitee des Europarates hat mit seiner Empfehlung von 1999 zwar ein richtungsweisendes Signal zur Reduzierung der Haftzahlen gesetzt, bleibt aber hinter dem eigentlich Notwendigen zurück. Es rührt nicht an den sozioökonomischen und medienpolitischen Ursachen des Problems, sondern versucht lediglich seine immer deutlicher sichtbaren Symptome zu lindern.

V. Betrachtung von Einzelbeispielen

Im Folgenden wird die Entwicklung der Gefangenenraten in Europa anhand einiger beispielhafter Staaten aus Ost- und Westeuropa untersucht. Es soll bestimmt werden, inwieweit die herausgearbeiteten Faktoren für die Entwicklung der Gefangenenraten im jeweiligen Einzelfall Einfluss nahmen. Dabei werden die nationalen Charakteristika dreier Staaten, in denen die Gefangenenraten zum Teil deutlich sanken, und die von drei Ländern untersucht, die mit deutlichen Steigerungen konfrontiert sind. Außerdem wird die Entwicklung in Deutschland näher betrachtet, dessen Gefangenenrate sich im betrachteten Zeitraum relativ gering veränderte.

1. Absinken der Gefangenenraten

a) Finnland

Die finnischen Gefangenenraten befanden sich bis Ende der 1990er Jahre in kontinuierlichem Rückgang, steigen aber seitdem wieder leicht an. In den 1970er Jahren kam es zu einem Umdenken der Behörden, die die finnischen Gefangenenraten als zu hoch im skandinavischen Vergleich erachteten. Durch eine Serie von Reformen zur Haftmilderung, Entkriminalisierung bei Eigentumsdelikten, Strafrahmenherabsetzung sowie zum Ausbau ambulanter Sanktionen und bedingter Entlassung konnte dann ein Rückgang der Gefangenenrate um 40 % zwischen 1976 und 2007 erreicht werden.[87]

Besonders auffällig ist zum einen der „apolitische, aus der Tagespolitik herausgehobene Charakter finnischer Kriminalpolitik", der Expertenmeinungen viel beachtetes Gehör verschaffte und zu keinem nennenswerten Widerstand einer politischen Opposition führte.[88] Zum anderen fühlen sich viele finnische Richter und Experten dem Reduktionsziel verpflichtet und die Massenmedien legten große Zurückhaltung im Umgang mit der Sanktionspolitik an den Tag.[89] So gelang es, die hohen Gefangenenraten unvoreingenommen und frei von Populismus zu bewerten und als Problem zu erkennen.[90] Des Wei-

84 *Weber* (Fn. 3), S. 20.

85 So *Jareborg* (Fn. 48), S. 33; vgl. auch *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 207.

86 *Weber* (Fn. 3), S. 18.

87 Vgl. *Mauer* (Fn. 20), Tafel 9; *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 199.

88 *Von Hofer* (Fn. 6), S. 198; *von Hofer* (Fn. 22), S. 31.

89 Vgl. *von Hofer* (Fn. 6), S. 198; *von Hofer* (Fn. 22), S. 31; *Andrew Rutherford*, Transforming Criminal Policy, 1996, S. 130; *Tapio Lappi-Seppälä*, The fall of the Finnish prison population, Journal of Scandinavian Studies in Criminology 2000, Vol. I, S. 27 (37 f.).

90 *Rutherford* (Fn. 89), S. 130.

teren hatte Finnland auch keine nennenswerten sozialen Belastungen durch ausufernde Drogen- oder Migrationsprobleme.[91]

Das Beispiel zeigt, dass vor allem ein kombinierter Ansatz von „Vordertür"- und „Hintertür"-Maßnahmen[92] unter Einbindung von Gesetzgebung, Strafverfolgung und Strafzumessung Erfolg verspricht.[93]

Der Anstieg der letzten Jahre lässt sich zum Teil mit der finnischen Konjunkturkrise zu Beginn der 1990er Jahre erklären, die zu einer Schwächung des Wohlfahrtsstaates und in der Folge zu stagnierenden Sozialausgaben und wachsenden Wohlstandsunterschieden innerhalb der Gesellschaft führte. Bedingt durch den EU-Beitritt war zudem eine Entspannung der rigiden finnischen Alkoholpolitik erforderlich, was zunehmenden Alkoholkonsum und einen Anstieg damit zusammenhängender Delikte, wie Raub, Körperverletzung und Diebstähle, mit sich brachte. Nach dem Zerfall der Sowjetunion wurde die gemeinsame Grenze mit Russland durchlässiger; dies hatte deutlich mehr Drogendelikte zur Folge. Hinzukam eine Sanktionsverschärfung bei Gewalt- und Sexualverbrechen.[94]

Angesichts dieser Veränderungen im gesellschaftlichen Umfeld verharrt das Strafbedürfnis der Bevölkerung trotzdem auf niedrigem Niveau.[95]

b) Italien

Vor kurzem lag Italien vorübergehend mit einem Wert von 65 auf Ranghöhe der skandinavischen Länder. Dies resultiert jedoch aus einer 2006 verfügten Massenamnestie für 26.000 Häftlinge, die keinen tatsächlichen Wandel in der Sanktionspolitik darstellte, sondern schlicht den katastrophalen Zuständen in den überfüllten Anstalten geschuldet war und Platz für künftige Straftäter schaffen sollte.[96] Ohne eine grundlegende Änderung der italienischen Sanktionspolitik ist es nun binnen kurzer Zeit zu einem Wiederanstieg (derzeit 92) der Gefangenenraten auf mitteleuropäisches Niveau gekommen.

c) Estland

Zu Beginn der 1990er Jahre sorgten generell in Osteuropa weitreichende Amnestien und Reformen hin zu einer menschenwürdigeren Strafjustiz für einen massiven Abfall der Gefangenenraten.[97] Anschließend waren die meisten osteuropäischen Staaten mit rapide steigenden Haftzahlen konfrontiert, wobei die Freiheitsstrafe bei sich rasant ausbreitender Kriminalität als wichtigste und wirkungsvollste Sanktion galt.[98] Mittlerweile gestaltet sich das Bild ungleich differenzierter. Mit den osteuropäischen Daten war und ist allerdings vorsichtiger Umgang geboten. So weichen die offiziellen Angaben des Europarates teilweise erheblich von Expertenschätzungen ab.[99] Auch kam es in den Wirren der Nachwendejahre mit dem Zusammenbruch des vorherigen und der noch nicht abgeschlossenen Etablierung des folgenden Systems zu Instabilität und Schwankungen in der Gefängnisbelegung.[100] Traditionell wird in Osteuropa von der Freiheitsstrafe weidlich Gebrauch gemacht und eine plötzliche Abkehr von dieser Praxis ist nur schwer umsetzbar.[101] Selbst in den sich wirtschaftlich gut entwickelnden osteuropäischen Staaten fallen die ökonomische Situation und vor allem die angespannte Lage auf dem Arbeitsmarkt mit hohen Gefangenenraten zusammen.[102]

Estland hat eine auch im osteuropäischen Vergleich hohe Gefangenenrate, erlebte jedoch in letzter Zeit einen drastischen Rückgang. Durch Entkriminalisierungen ist die Zahl der Gewaltverbrechen zurückgegangen, allerdings gab es insgesamt Strafschärfungen bei Drogen- und Gewaltdelikten. Die Möglichkeiten zur ambulanten Sanktionierung wurden ausgeweitet und teilweise wird sogar von der Verbüßung von Haftstrafen ganz abgesehen, wenn der Täter selbst durch die Tat gelitten hat.[103] Vor kurzem wurde der elektronisch überwachte Hausarrest eingeführt, um die Zahlen der bedingt Entlassenen auszuweiten. Ähnliches plant die polnische Regierung und hofft auf entlastende Effekte für ihre hohe Gefängnisbelegung:[104] Auf den überwachten Hausarrest lässt sich ein großer Teil des Rückgangs der estnischen Gefangenenraten der letzten drei Jahre zurückführen.[105] Mit einem Anteil von ca. 65 % werden deutlich überproportional Ausländer zu Haftstrafen verurteilt, ca. 55 % der U-Häftlinge sind

91 *von Hofer* (Fn. 22), S. 32.

92 Maßnahmen, die den Zugang zum bzw. den Abgang vom Gefängnis beeinflussen.

93 Vgl. *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 199.

94 Vgl. *Tapio Lappi-Seppälä*, Finnland, in: Dünkel et al. (Fn. 12), S. 40, 42, 44 f.

95 Vgl. *EU ICS* (Fn. 73), S. 88.

96 *Gioia Feliziani*, Straferlass sorgt in Italien für Aufruhr, Café Babel, 2007, Onlinepublikation: http://www.cafebabel.com/de/dossierprintversion.asp?Id=392 (letzter Zugriff 05.03.2008); *Weber* (Fn. 3), S. 19.

97 *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 196; *Ferenc Nagy*, Ungarn, in: Dünkel et al. (Fn. 12), S. 5; *Petrovec* (Fn. 70), S. 1.

98 *Harald Preusker*, Kriminalität als gesamteuropäische Herausforderung – Tagungsbericht, Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 1994, S. 28 (28 f.).

99 Vgl. *Morgenstern* (Fn. 31); Tab. 2 zu den Daten 1990 und 1992.

100 Vgl. *Judins* (Fn. 12), S. 17 f.

101 *Ashworth* (Fn. 27), S. 24.

102 Vgl. *Jaan Sootak/Anna Markina,* Estland, in: Frieder Dünkel et al. (Fn. 12), S. 5; *Ferenc Nagy*, Hungary, in: Dirk van Zyl Smit, Frieder Dünkel (Hrsg.), Imprisonment Today and Tomorrow, 2. Aufl. 2001, S. 351 (371).

103 Vgl. *Sootak/Markina* (Fn. 102), S. 3, 13, 15.

104 *eGovernment*, Virtual prison – electronic tagging proposed in Poland, Victorian Government resource centre for egovernment initiatives and international research (Hrsg.), 2006, S. 1. Onlinepublikation: http://www.egov.vic.gov.au/index.php?env=-inlink/detail.tpl:m1195-1-1-7:l441-0-1-:n857-0-0 (letzter Zugriff 17.03.2008).

105 *Diana Kõmmus*, Crime rates and prisoner numbers decreasing steadily, Estisches Justizministerium, 2007, S. 1, Onlinepublikation: http://www.just.ee/30014 (letzter Zugriff 17.03.2008).

Ausländer.[106] Zum Vergleich: Die Bevölkerung besteht zu 68 % aus Esten.[107] Estland ist durch hohe Jugendarbeitslosigkeit und deutliche Einkommensunterschiede geprägt. Die Medienlandschaft hat sich nach 1990 gewandelt, so dass der Schwerpunkt auf Unterhaltung liegt, für die übersteigerte Kriminalitätsberichterstattung ein ergiebiger Bereich ist.[108] Das Land nähert sich folglich gesellschaftlich und sanktionspolitisch immer mehr dem Stand in vielen alten EU-Staaten an, wenn man von den bisher noch sehr hohen Haftzahlen absieht.

2. Gleichbleibende Gefangenenraten: Deutschland

Die bundesdeutschen Gefangenenraten bis 1990 und die anschließend gesamtdeutschen gingen bis Anfang der 1990er Jahre langsam zurück. 1991 hatten die alten Bundesländer trotz der voranschreitenden Strukturkrise eine Gefangenenrate von nur 79, nach Massenamnestien lag der Wert in der ehemaligen DDR bei nur noch 19.[109] Dem folgte ein rapider Anstieg um ca. 30 %. Durch die föderale Struktur Deutschlands ist es möglich, dass sich in den Bundesländern die Gefangenenraten auf sehr unterschiedlichem Niveau präsentieren.[110] Die europäische Vielfalt spiegelt sich hier auf nationaler Ebene wieder. Schleswig-Holstein rangiert mit einer Gefangenenrate von 55,9 auf skandinavischem Niveau, während Bayern (99,4) oder Nordrheinwestfalen (99,8) deutlich über dem deutschen Durchschnitt (89) liegen. Die drei Stadtstaaten Berlin (158), Hamburg (148) und Bremen (104) mit jeweils noch höheren Gefangenenraten stellen aufgrund einer anderen Kriminalitätsbelastung Sonderfälle dar.[111]

Die 1990er Jahre waren geprägt von Wellen allgemeiner Kriminalitätsfurcht, die sich in Ostdeutschland aus dem Wegbrechen der stark präsenten Schutzorgane der DDR und im gesamten Bundesgebiet aus Moralpaniken über „Russenmafia", „Rumänenbanden" und Sexualstraftaten im Zuge der *Dutroux*-Enthüllungen 1996 speisten.[112] Dies resultierte in einer deutlichen Zunahme der U-Haftbelegung, nach deren Abklingen aber die Gefangenenraten insgesamt weitgehend unverändert blieben.[113] 1998 folgten strafschärfende Gesetzesmaßnahmen, die eine Anhebung der Mindest- und Höchststrafen, die leichtere Anordnung der Sicherungsverwahrung und die zwangsweise Verlegung von Sexualstraftätern in sozialtherapeutische Anstalten mit sich führten. Der Anstieg der Gefangenenrate fiel allerdings schwächer aus als erwartet.[114]

Innerhalb der Gefängnisbelegung gab es in den letzten 30 Jahren eine strukturelle Veränderung hin zu einem größeren Anteil von Drogendelinquenten und wegen Körperverletzung Verurteilten, während die Präsenz bei Eigentumsdelikten zurückging.[115] Bei Verurteilungen wegen gefährlicher Körperverletzung und Vergewaltigung hat sich die Anwendung der Haftstrafen deutlich erhöht und die bedingte Entlassung wird seltener angewandt, ebenso nach Verhängung von ein- bis zweijährigen Freiheitsstrafen.[116] Es kommt zu einer Gabelung, die verstärkte Diversionsbemühungen bei leichten Eigentumsdelikten und Strafschärfungen bei Gewalt-, Drogen- und Sexualdelinquenten beinhaltet und insgesamt zu deutlich längeren durchschnittlich verbüßten Haftzeiten führt.[117] Laut *Weber* wollen die Gerichte mit der Verhängung längerer Haftstrafen und der gestiegenen Anordnung von Untersuchungshaft gar ein punitives Exempel statuieren, während eine restriktivere Entlassungspraxis zu weiteren Haftzahlsteigerungen beiträgt.[118] Der Anstieg der Gefangenenraten ist aber auch durch die wachsende Bestrafungsautonomie der Gerichte verursacht, die ebenfalls unter dem Eindruck der dramatisierenden Berichterstattung der Medien stehen. Besonders bei Gewalt- und Drogendelikten lässt sich mutmaßen, dass die Strafverfolgung sehr stark von Emotionen belastet ist und diese das Anklageverhalten der Staatsanwaltschaften und die Strafzumessung der Richter beeinflussen. Das Strafbedürfnis nimmt jedenfalls zu.[119]

Politisch ist die Bundesrepublik dem Beispiel des von *Margaret Thatcher* geprägten Englands und Wales' den „Weg des dezidiert freien, angebotsorientierten Marktes" in abgeschwächter Form gefolgt.[120]

3. Ansteigen der Gefangenenrate

Am westlichen Rand Europas befinden sich mit England und Wales, den Niederlanden und Spanien nicht nur drei Länder mit für westeuropäische Verhältnisse sehr hohen Gefangenenraten, sondern auch mit deutlichen und teilweise extremen Steigerungen in den letzten 24 Jahren, weswegen diese Länder hier näher betrachtet werden sollen.

106 *Sootak/Markina* (Fn. 102), S. 1.

107 *CIA*, The 2008 World Factbook: „Estonia", 2007, Onlinepublikation: https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/ (letzter Zugriff 15.03.2008).

108 Vgl. *Sootak/Markina* (Fn. 102), S. 5, 16.

109 Vgl. *Weber* (Fn. 3), S. 17.

110 Vgl. *Frieder Dünkel/Dieter Rössner*, Germany, in: van Zyl Smit/Dünkel (Fn. 102), S. 288 (288, 301).

111 *Dünkel/Geng* (Fn. 25), S. 14; *Dünkel/Rössner* (Fn. 110), S. 300; die aktuelle Gefangenenrate Gesamtdeutschlands entstammt dem World Prison Brief des International Center for Prison Studies (http:///www.prisonstudies.org; letzter Zugriff 08.02.2009).

112 Vgl. *Weber* (Fn. 3), S. 17; *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 197.

113 Vgl. *Dünkel/Geng* (Fn. 25), S. 16.

114 Vgl. *Weber* (Fn. 3), S. 17; *Dünkel/Geng* (Fn. 25), S. 15 f.

115 Vgl. *Dünkel/Geng* (Fn. 25), S. 16.

116 Vgl. *Dünkel/Geng* (Fn. 25), S. 15.

117 Vgl. *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 197.

118 Vgl. *Weber* (Fn. 3), S. 17; *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 197.

119 *Stefan Suhling/Tilmann Schott*, Der Anstieg der Gefangenenzahlen in Deutschland: Folge der Kriminalitätsentwicklung oder wachsender Strafhärte? Forschungsberichte Nr. 84. Kriminologisches Forschungsinstitut Niedersachsen, 2001, S. 53, Onlinepublikation: http://www.kfn.de/versions/kfn/assets/fb84.pdf (letzter Zugriff 13.03.2008); *Weber* (Fn. 3), S. 17; *EU ICS* (Fn. 73), S. 88.

120 *Weber* (Fn. 3), S. 18.

a) England & Wales

Am Beispiele Englands und Wales' wird das Fehlen eines Zusammenhangs zwischen Kriminalitäts- und Gefangenenraten innerhalb eines Staates deutlich: Dort stiegen die Raten offiziell registrierter Kriminalität bis 1993 beständig, um dann scharf einzuknicken.[121] Der Anstieg der Gefangenenraten blieb davon jedoch unbeeinträchtigt. Diese entwickelten sich aus dem europäischen Mittel in den 80er Jahren zügig in die Spitzengruppe fort und stiegen insgesamt von 1984 bis 2008 um über 80 % an.

An den Gefangenenraten lässt sich ablesen, dass sich in England und Wales die Sanktionspolitik innerhalb von knapp 30 Jahren von liberalem Pragmatismus zu strenger „Recht- und Ordnung"-Agenda gewandelt hat.[122] Ausdruck findet dies in strafrechtlichen Reformen und der Verurteilungspraxis der Gerichte, die einen sehr weiten Ermessenspielraum bei der Strafzumessung haben.[123] Anstiege bei der Hafturteilsrate 1996 und der durchschnittlichen Länge der verhängten Haftstrafen der Krongerichte fallen zeitlich zusammen mit deutlichen Anstiegen der Gefangenenrate.[124] Bei der Untersuchungshaft gab es hingegen seit 1994 einen Rückgang.[125] Uneinheitlich präsentiert sich das Bild bei den Strafrestaussetzungen zur Bewährung: Während Langstrafer seltener in den Genuss dieser Option kommen, werden zu kurzen Strafen Verurteilte kürzer in Haft behalten, was im Ergebnis wahrscheinlich einen Zuwachseffekt auf die Gefangenenraten hat.[126] Überproportional häufig sind Angehörige von Minderheiten im Gefängnis vertreten, das Verhältnis von Häftlingen mit Migrationshintergrund zu Weißen betrug hier 1990 wie 2004 ca. 7:1.[127]

In ihren Urteilen wurden die Gerichte mittels punitiver Rhetorik und Zeitgeist von einem tief greifenden Politikwandel beeinflusst, der mit *Margaret Thatchers* Zurückdrängen der Gewerkschaften und Sozialstaatlichkeit begann und sich über *John Major* bis zur *New-Labour*-Ära unter *Tony Blair* fortsetzte und noch an Stärke zunahm.[128] In Zeiten wirtschaftlicher und politischer Krisen wollten beide dominierenden Parteien mit „Recht- und Ordnung"-Debatten und stärkerer strafrechtlicher Repression von eigentlichen Problemen ablenken:[129] In der Sanktionspolitik führte das zur Abkehr von der Eingrenzung der Gefängnisbelegung und der Rehabilitierung der Straftäter durch humane Maßnahmen.[130] Die Regierung *Thatcher* vertrat trotz anders lautender Rhetorik auch einige pragmatische Ansätze, vor allem in Richtung einer Gabelung mit Diversion für Kleinkriminelle und harten Strafen für Schwerverbrecher, vor allem bei Gewalt- und Sexualstraftätern.[131] In ihre Amtszeit fällt jedoch der streng ökonomisch orientierte Aufstieg des *Managerialismus*, bei dem es auf rationalere, kosteneffektivere Vorhaben ankommt, die auf die Einführung reibungslos laufender, effizienter Systeme abzielen. Die Sorge dahinter gilt der steigenden Gefängnisbelegung, die sich nicht nur als zu teuer in der Unterhaltung erweist, sondern bei sich verschlechternden Haftbedingungen auch schwieriger zu kontrollieren ist.[132]

New Labour verwendete bisher keine Mühen auf das Senken der von den Konservativen hinterlassenen Gefangenenraten und verschreibt sich stattdessen einem dem *Managerialismus* ähnlichen Ansatz, der in seiner ökonomischen Fixierung auch die Abkehr von neoliberalen Dogmen akzeptiert, solange die gewünschten Effekte erzielt werden und es die Wiederwahl sichert. Dabei schreiten die allgemeine Strafschärfungstendenz bei Wiederholungstätern und die Etablierung zeitlich unbestimmter Haftformen fort. Die konservative Opposition hat 2005 vorsorglich signalisiert, dass sie eine Ausweitung der Gefangenenrate auf 200 mittragen würde.[133]

Hauptsächlich die Boulevardpresse verbreitet zur Auflagensteigerung des Öfteren populistische und extrem punitive Ansichten zu sanktionspolitischen Themen, bis hin zu Versuchen, die von ihr dazu erklärte „öffentliche Meinung" zu kanalisieren, um auf politische Entscheidungen Einfluss zu nehmen.[134] Dieser Einflussnahme kann sich die Politik nicht immer entziehen.[135] Ebenso wirken die Medien auf das öffentliche Meinungsbild und den Umgang mit Straftaten ein. Beispielhaft hierfür ist die Berichterstattung im Zuge des *Bulger*-Mordes, die sich über Jahre hinzog und erfolgreich darauf abzielte, die Öffentlichkeit gegen die Täter aufzuwiegeln. Ein naher Ausweg aus diesem Niveau der Debatte erscheint kaum vorstellbar. Ergebnis dieses Vorgehens ist, dass die Bevölkerung trotz spürbarer Rückgänge der Kriminalität einen vermeintlichen Anstieg wahrnimmt. In Folge alldessen liegt die Punitivität in England und Wales sehr hoch.[136]

121 Vgl. *Newburn* (Fn. 30), S. 425.

122 *Dignan/Cavadino* (Fn. 15), S. 22.

123 Vgl. *Rod Morgan*, England and Wales, in: van Zyl Smit/Dünkel (Fn. 102), S. 211 (216); *Dignan/Cavadino* (Fn. 15), S. 4.

124 Vgl. *Newburn* (Fn. 30), S. 443; vgl. auch *Dignan/Cavadino* (Fn. 15), S. 6.

125 Vgl. *Dignan/Cavadino* (Fn. 15), S. 9.

126 Vgl. *Dignan/Cavadino* (Fn. 15), S. 10.

127 *Mauer* (Fn. 20), Tafel 11; *Newburn* (Fn. 30), S. 465; *Ashworth* (Fn. 27), S. 23.

128 Vgl. *Newburn* (Fn. 30), S. 459, 438; *Dignan/Cavadino* (Fn. 15), S. 23; *Green* (Fn. 74), S. 592.

129 *Newburn* (Fn. 30), S. 455; *Downes* (Fn. 8), S. 107; *Weber* (Fn. 3), S. 19.

130 *Dignan/Cavadino* (Fn. 15), S. 23.

131 Vgl. *Newburn* (Fn. 30), S. 457; *Dignan/Cavadino* (Fn. 15), S. 12, 24; *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 197.

132 Vgl. *Dignan/Cavadino* (Fn. 15), S. 24; *Morgan* (Fn. 123), S. 213 f.

133 Vgl. *Dignan/Cavadino* (Fn. 15), S. 25, 18; *Downes* (Fn. 8), S. 103.

134 *David A. Green*, Public opinion versus public judgment about crime, British Journal of Criminology, 2006, Vol. 46, S. 131 (137 f.); *Dignan/Cavadino* (Fn. 15), S. 25.

135 Vgl. *Morgan* (Fn. 123), S. 227; *Ashworth* (Fn. 66), S. 14.

136 Vgl. *Green* (Fn. 74), S. 592; *Downes* (Fn. 8), S. 107 f.; *EU ICS* (Fn. 73), S. 88 f.

b) Spanien

In Spanien ereignete sich seit 1980 ein bedeutsamer Anstieg der Gefängnisbelegung von ca. 16.000 auf über 70.000.[137] Dieser verteilte sich über zwei Phasen. Im ersten Abschnitt zwischen 1982 und 1989 bewirkte ein Anstieg der Zahl der polizeilich erfassten Straftaten einen rapiden Zuwachs der Haftneuzugänge, ohne dass es nennenswerte legislative Änderungen gegeben hätte.[138] Zudem fehlte es an alternativen Sanktionen zur Freiheitsstrafe.[139] Der Anstieg der Kriminalität ist vor allem den Auswirkungen der Wirtschaftkrise Anfang der 1970er Jahre und der zunehmenden Drogenproblematik zuzuschreiben.[140] In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre kam es dann zu einem Rückgang der Zugangszahlen, was auch einen Rückgang der Gefangenenzahlen nach sich zog. Ursächlich hierfür waren ein Rückgang der Untersuchungshaftverhängung nach Mäßigung gebietenden Urteilen des Verfassungsgerichts, ein leichter Kriminalitätsrückgang, eine Veränderung der Deliktsstruktur hin zu weniger schweren Straftaten und ein verstärkter Einsatz der Strafaussetzung zur Bewährung, nachdem die gesetzliche Anwendbarkeit 1995 auf Strafen bis zu zwei Jahren Haft und die Palette alternativer Sanktionen generell ausgeweitet wurden.[141]

Zwischen 2000 und 2006 kam es zu einem neuerlichen Ansteigen der Gefangenenrate, ohne dass jedoch wie zuvor die Neuzugänge sprunghaft angestiegen wären.[142] Stattdessen wurden durch mehrere Strafrechtsreformen einige Mindeststrafen angehoben und das für Verurteilte vorteilhafte *good times credit*-System[143] abgeschafft, wodurch sich die durchschnittliche Haftdauer verlängerte. Die gleichzeitige Verringerung der Zugänge durch Ausweitung der Strafaussetzung zur Bewährung konnte diesen Effekt nicht ausgleichen, diese Gabelung durch die Reformen hatte somit einen negativen Saldo.[144] Zudem droht Wiederholungstätern eine automatische Erhöhung der Strafdauer; die Möglichkeit, zu Bewährung verurteilt zu werden, bleibt versperrt und sie werden seltener bedingt entlassen. Weiterhin wirkt sich in neuester Zeit die Heraufstufung der strafrechtlichen Würdigung häuslicher Gewalt von Vergehen auf Verbrechen und die damit einhergehende Strafschärfung deutlich auf die Zugangszahlen aus, die seit 2006 wieder ansteigen.[145]

Bis in die 1990er Jahre hinein hätte Spanien in der Skala von *Dignan* und *Cavadino* als konservativ-korporatistisch eingeordnet werden können. Sanktionspolitik war kein Wahlkampfthema und es existierte ein impliziter Konsens, dass das Strafen auf minimalem Niveau bleiben sollte und dem Ziel dient, den Täter zu rehabilitieren. Dies war eine Spätfolge der *Franco*-Zeit, nach der etwaige harte Eingriffsversuche des Staates vom liberalen Zeitgeist abgewehrt wurden. Zu den Sanktionsschärfungen im Anschluss an diese Phase konnte es aus drei Gründen kommen: Zum Ersten waren die *good times credits* nach liberalem Legalismus zu willkürlich und die richterliche Entscheidung entleerend. Des Weiteren fehlte eine allgemeine Orientierung auf die Reduzierung des Sanktionsapparats. Und schließlich glaubte die Sozialistische Partei einen Sog hin zu einer punitiveren Grundstimmung wahrzunehmen und wollte nicht für *soft on crime* gehalten werden. Mit der Strafrechtsreform von 1995 hielt die *truth in sentencing*-Philosophie in Spanien Einzug.[146]

Getrieben von verstärkter Präsenz in den Massenmedien und Anlässen öffentlicher Erregung erhob die Sozialistische Partei 2002 die öffentliche Sicherheit und Ordnung zum Wahlkampfthema und folgte so dem Beispiel *Tony Blairs*. Um nicht das Nachsehen zu haben, reagierten die Konservativen mit einer Reihe von strafschärfenden Reformen, an deren Ende Haftstrafen bis zu 40 Jahren, Antiterrorismusgesetze, erhöhte Mindeststrafen und Zwangsausweisungen von bestimmten straffälligen Ausländern standen. Insbesondere die Strafschärfungen bei häuslicher Gewalt zeigten bereits Auswirkungen auf die Gefangenenrate, da auf sie häufig mit Haftstrafen reagiert wird. Deutliche Strafschärfungen in den 1990er Jahren erfuhren das Jugendstrafrecht und die Sanktionierung des Drogenhandels mit einer Mindestfreiheitsstrafe von drei Jahren, wobei hier die Gesetzgebung eine harte Linie verfolgt, konträr zur liberalen Haltung der Rechtsprechung. Insgesamt kann nun auch in Spanien von populistischer Punitivität gesprochen werden.[147]

Auch wenn mit der Reform von 1995 mehrere ambulante Sanktionen in den Strafenkatalog aufgenommen wurden, blieb durch die strengen Erfordernisse ihre Anwendung doch begrenzt: So sind die Programme unterfinanziert, sie können nur bei Ersttätern angewendet werden und bei einigen Taten besteht eine Mindeststrafe, die eine ambulante Sanktionierung von vornherein ausschließt. Während in Zukunft mit einem Rückgang der Geldstrafenverhängung zu rechnen ist, wird die Anwendung der Haftaussetzung zur Bewährung noch zunehmen, da die Richterschaft so die teilweise überzogenen Strafrahmen abzumildern versucht. Insgesamt bleiben die meisten ambulanten Maßnahmen in ihrer Anwendung weit hinter ihren Möglichkeiten zurück.[148]

Auf die kaum noch zu kontrollierende Überbelegung der Gefängnisse um bis zu 100 % reagiert die Regierung vorerst mit groß angelegten Haftanstaltsneubauten.[149]

Anhand der Auswertung der Berichterstattung der spanischen Leitmedien lässt sich erkennen, dass die Thematisierung der Kriminalität in keinem Verhältnis zu deren tatsächlichem Aufkommen steht, ja sich zeitweise sogar diametral entwickelt und so ein verzerrtes Bild liefert. Eine Ursache dafür sind die „Recht- und Ordnung"-Kampagnen der großen Parteien von 2002, mit

137 *José Cid/Elena Larrauri*, Spanien, in: Frieder Dünkel et al. (Fn. 12), Abbildung 1; World Prison Brief des International Center for Prison Studies (http:///www.prisonstudies.org; letzter Zugriff 08.02.2009).

138 *Cid/Larrauri* (Fn. 137), Abbildung 3 und S. 2.

139 *José Luis de la Cuesta/Isidoro Blanco*, Spain, in: van Zyl Smit/Dünkel (Fn. 102), S. 609.

140 Vgl. *Weber* (Fn. 3), S. 18; *Cid/Larrauri* (Fn. 137), S. 3; *von Hofer* (Fn. 6), S. 198.

141 Vgl. *Cid/Larrauri* (Fn. 137), S. 3, 8.

142 Vgl. *Cid/Larrauri* (Fn. 137), Abbildung 3.

143 Möglichkeit zur vorzeitigen Entlassung durch Arbeit im Gefängnis.

144 Vgl. *Cid/Larrauri* (Fn. 137), S. 4; *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 197, 205.

145 Vgl. *Cid/Larrauri* (Fn. 137), S. 5 f.

146 Vgl. *Cid/Larrauri* (Fn. 137), S. 10, 12.

147 Vgl. *Cid/Larrauri* (Fn. 137), S. 13 f., 17.

148 Vgl. *Cid/Larrauri* (Fn. 137), S. 18 ff.; *van Kalmthout/Dünkel* (Fn. 26), S. 27.

149 *Indymedia*, Spanische Gefängnisse vor dem Kollaps, 2006, Onlinepublikation: http://de.indymedia.org/2006/10/158207.shtml (letzter Zugriff 06.03.2008); *de la Cuesta/Blanco* (Fn. 139), S. 630.

denen sie öffentliche Aufmerksamkeit und Erregung verursacht haben, auf die sie nun reagieren müssen.[150]

Trotz der medialen Verfremdung der Wirklichkeit hat Spanien eine recht hohe Zustimmungsrate zu alternativen Sanktionen für einen rückfälligen Einbrecher. Verbrechensangst rangiert unter den Sorgen der Menschen abgeschlagen an dritter Stelle und auch unter dem europäischen Durchschnitt. Allerdings bringen heute dreieinhalb Mal mehr Menschen (74,6 %) Kriminalität in Verbindung mit Migration als das noch Anfang der 1990er Jahre der Fall war und nur 40 % sehen Einwanderer als positiv für Spanien an.[151]

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die Kriminalisierung neuer Tatbestände und die Ausweitung der Haftdauer, insbesondere bei Delikten in Zusammenhang mit Drogen und Ausländern, bei begrenztem Einsatz alternativer Sanktionen zu einem Anstieg der Gefangenenraten in Spanien geführt hat. In Zukunft ist mit noch weiter steigenden Gefangenenraten zu rechnen. Gezielten entlastenden Reformen stehen jedoch das sich verschärfende Strafklima in Spanien und der wachsende Anteil inhaftierter Ausländer entgegen.[152] Hierbei deckt sich das geringe Strafbedürfnis der Bevölkerung nicht mit der Hysterie der Medien und den Wahrnehmungen in der politischen Debatte, in die in letzter Zeit populistische Forderungen Einzug hielten.[153]

c) Die Niederlande

Nachdem die Niederlande für Jahrzehnte der Inbegriff einer auf Ausgleich und Rehabilitation ausgerichteten Sanktionspolitik waren, hatten sich die dortige Gefangenenrate seit Mitte der 1980er Jahre zwischenzeitlich ungefähr vervierfacht, bevor sie nun wieder auf mitteleuropäisches Niveau zurückging. Die Zunahme in den einzelnen Gefangenenkategorien verlief uneinheitlich mit deutlichen Schwerpunkten bei der Ausweitung der Untersuchungshaft, der Jugendhaft und der Inhaftierung von Ausländern.[154]

1985 begann die Politik mit einer Gabelung der Justizentwicklung, mit längeren Strafen für Schwerverbrecher und Diversionsmaßnahmen und leichten Strafen für Kleinkriminelle.[155]

Der Anstieg der U-Haftanwendung lässt sich zumindest zum Teil mit steigenden Aufklärungsraten bei Straftaten, aber auch mit einer verschärften Sichtweise der Richter auf das Gefährlichkeitspotenzial der Verdächtigen und einer folglich häufiger für notwendig erachteten U-Haftanordnung erklären. Heutzutage wird schneller Untersuchungshaft verhängt als das noch Mitte der 1990er Jahren der Fall war, hier fallen die leichteren Verbrechen und die wachsende Zahl verfolgter Drogendelikte seit 2001 durch besonders deutliche Steigerungen von bis zu 50 % auf. Berücksichtigt man, dass das Fehlen einer niederländischen Adresse U-Haftgrund ist, erscheint der wachsende U-Haftanteil angesichts steigender Zahlen von verdächtigen Obdachlosen und Ausländern ohne Wohnsitz in den Niederlanden nur folgerichtig. Hinzu kommt der gezielt ausgeweitete präventive Gewahrsam für eine überschaubare Gruppe von ca. 6.000 Personen, die mit kleineren Diebstahls- und Vandalismusdelikten regelmäßig ins Visier der Ermittlungsbehörden geraten.[156]

Der Anstieg der Haftzahlen verurteilter Personen in den letzten zehn Jahren ist vor allem der Zunahme bei Gewaltdelikten, schwerem Vandalismus und Drogendelikten geschuldet, die seit 1995 mit 47 %, 102 % bzw. 30 % überproportional anstiegen.[157] Zugleich gab es zwischen 1985 und 1995 einen Anstieg bei der durchschnittlichen Länge der Haftstrafen um 50 %, bei Sexualstraftaten sogar um 100 %, der sich im Anschluss nur noch bei den Gewaltdelikten fortsetzte.[158] Außerdem wurde die Anwendung kurzer und sehr kurzer Freiheitsstrafen durch eine Änderung der Anklagepraxis der Strafverfolgungsbehörden massiv ausgeweitet. Seit Mitte der 1990er Jahre hat sich die durchschnittliche Länge der verhängten Haftstrafen stabilisiert. Dies wurde aber nicht durch eine mildere Urteilspraxis verursacht, sondern durch eine Zunahme der Kriminalisierung leichterer Straftaten.[159] Seit 1985 lässt sich ebenfalls ein sprunghafter Anstieg der Verhängung gemeinnütziger Strafen beobachten.[160]

Laut der Kriminalstatistiken der letzten 25 Jahren gab es einen rapiden Anstieg bei der Begehung von Straftaten, der einigen Fluktuationen unterworfen war und nach dem Höhepunkt 2002 durch einen leichten Rückgang abgewechselt wurde.[161] Aus deren Analyse und Opferbefragungen lässt sich ableiten, dass es mitnichten zu einem tatsächlichen Anstieg bei Verbrechen kam, auch nicht bei Gewalt- oder Vandalismustaten. Die gestiegenen registrierten Straftaten gehen auf eine verschärfte Drogenpolitik, die geänderte Anzeigenaufnahmepraxis der Polizei und eine sensibilisierte Anzeigebereitschaft der Bevölkerung zurück.[162]

Ein ähnliches Bild bietet sich im Jugendstrafbereich: Während aus Opferbefragungen Stabilität bei der Entwicklung der Straftaten hervorgeht, weist die offizielle Kriminalstatistik eine Steigerung aus, die seit 1995 einhergeht mit einem Zuwachs der Fälle, in denen Anklage erhoben wird, von 23.923 auf 33.819 im Jahr 2004. Allein dies hat bei gleich bleibendem Anteil der verhängten Haftstrafen an den insgesamt durch die Gerichte verhandelten Fällen zu einem deutlichen Anstieg der inhaftierten Jugendlichen geführt. Aus der durchschnittlich kürzer werdenden Jugendhaftdauer lässt sich zudem ablesen, dass häufiger kürzere Gefängnisstrafen verhängt werden, was der ver-

150 Vgl. *Cid/Larrauri* (Fn. 137), S. 20 f.

151 *EU ICS* (Fn. 73), S. 87; *Cid/Larrauri* (Fn. 137), S. 22; *Europäische Kommission*, Eurobarometer 66: Die öffentliche Meinung in der Europäischen Union, 2006, S. 44, Online-Publikation: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb66/eb66_highlights_de.pdf (letzter Zugriff 01.03.2008), S. 44.

152 Vgl. *Cid/Larrauri* (Fn. 137), S. 10.

153 Vgl. *EU ICS* (Fn. 73), S. 88 f.; *Ute Müller*, Spaniens Sarkozy, in: Financial Times Deutschland, Ausgabe vom 17.02.2008, Onlinepublikation: http://www.ftd.de/politik/europa/:Spaniens%20Sarkozy/318244.html (letzter Zugriff: 25.02.2008).

154 Vgl. *Downes* (Fn. 8), S. 93 f.

155 Vgl. *von Hofer* (Fn. 22), S. 24 f.; *Constantijn Kelk*, The Netherlands, in: van Zyl Smit/Dünkel (Fn. 102), S. 478; *Miranda Boone/Martin Moerings*, Die Niederlande, in: Dünkel et al. (Fn. 12), S. 23.

156 Vgl. *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 7 f., 22; *Downes* (Fn. 8), S. 101.

157 Vgl. *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 197; *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 9; *Ashworth* (Fn. 27), S. 23.

158 *Josine Junger-Tas*, Dutch Penal policies changing direction, in: Michael Tonry (Hrsg.), Penal reform in overcrowded times, 2001, S. 179 (189); *Kelk* (Fn. 155), S. 478; *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 10; *Ashworth* (Fn. 27), S. 23.

159 Vgl. *Downes* (Fn. 8), S. 117; *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 10 f., 22.

160 Vgl. *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 12.

161 Vgl. *von Hofer* (Fn. 22), S. 21; *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 16.

162 Vgl. *Weber* (Fn. 3), S. 19; *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 17; *Junger-Tas* (Fn. 158), S. 187.

mehrten Strafverfolgung leichterer Delikte geschuldet ist. Dies und die Ausweitung der Haftdauer durch das Jugendstrafrecht von 1995 sind somit Hauptgründe für den Anstieg der Haftzahlen bei Jugendlichen.[163]

Illegal eingereiste Ausländer und solche ohne gültige Aufenthaltserlaubnis können auf unbestimmte Zeit in Abschiebehaft verbracht werden, wenn es die öffentliche Ordnung oder die nationale Sicherheit erfordern.[164] Dieses Kriterium wird sehr weit ausgelegt. Zudem hat sich die durchschnittliche Haftdauer seit den 1980er Jahren auf drei Monate verdreifacht, während knapp 26 % sogar länger als sechs Monate in Gewahrsam bleiben.[165]

In den Niederlanden üben neben den Gerichten die Staatsanwaltschaften erheblichen Einfluss auf die Verurteilungen und damit auf die Entwicklung der Gefangenenraten aus, da sie im Rahmen des Opportunitätsprinzips einen weiten Ermessensspielraum im Hinblick auf die Anklageerhebung gegen einen Verdächtigen haben. So ist die Zahl der an die Staatsanwaltschaften weitergegebenen Fälle trotz gestiegener registrierter Kriminalität unverändert geblieben, der Anteil der an die Gerichte überwiesenen Straftaten hat aber in den letzten zehn Jahren um 10–25 % zugenommen.[166]

Arloth verneint die Ursächlichkeit eines umfassenden Politikwechsels für die steigenden Gefangenenraten und stellt vielmehr auf die Ausweitungen der Haftkapazitäten ab, wodurch mehr Häftlinge gleichzeitig in Haft gelangten, die vorher auf Wartelisten standen.[167] Angesichts der statistischen Belege lässt sich zwar der kriminalpolitische Einfluss nicht verneinen, allerdings trug der Abbau von Wartelisten sicherlich ebenfalls zum Gefangenenratenanstieg bei.

Gesellschaftliche Gründe für die ansteigenden Gefangenenraten sind das wachsende Strafbedürfnis der Bevölkerung,[168] der Politiker und Teilen der Justiz sowie der Zerfall der multiethnischen niederländischen Gesellschaft, die mit ihrer toleranten Tradition bricht. In den 1990er Jahren veränderte sich die Einstellung der Öffentlichkeit zu Verbrechen, als die Medien den Fokus ihrer Berichterstattung auf das abweichende Verhalten bestimmter gesellschaftlicher Gruppen verschoben.[169] Ausdruck der um sich greifenden Besorgnis über die gefühlte Zunahme der Kriminalität und vermeintliche Missstände des Sanktionssystems, wie zu kurze Haftstrafen und nachgiebige Gesetzgebung, sind auch die „weiße Märsche" genannten Schweigedemonstrationen. Die Ereignisse um den 11. September 2001 und die Ermordung des Rechtspopulisten *Pim Fortuyn* haben zudem ein kritisches Licht auf die muslimische Minderheit und ihre fehlgeschlagene Integration geworfen.[170]

Zwar nimmt die Verbrechensangst in den Niederlanden nicht zu, gleichwohl sinkt aber der Anteil der Niederländer, der die Behandlung von Kriminellen ihrer Bestrafung vorzieht, insbesondere gegenüber Sexualstraftätern.[171] Die punitiveren Urteile der Gerichte und die verschärfte Anklagepraxis der Staatsanwaltschaften stehen somit in Einklang mit einer repressiveren Meinung in der Bevölkerung.[172]

Wie in England und Wales haben auch in den Niederlanden die Parteien populistische Sanktionspolitik als sicheren Quell von Wählerstimmen entdeckt. Populismus und „Recht und Ordnung" beherrschen zunehmend die politische Debatte, in der es sich kaum noch jemand erlauben kann, als *soft on crime* zu gelten. Dadurch wird kaum politische Opposition gegen die Ausweitungen des Haftsystems laut.[173] Und wenn auch abgeschwächt, so gewinnt doch eine dem englischen *Managerialismus* ähnliche, aber neoliberalere und weniger punitive Politik an Zuspruch: Die Neue Öffentliche Gestaltung *(New Public Management)* mit klaren Zielsetzungen, verbesserter Kosteneffektivität, geringerem Ermessen und konsequenter Durchsetzung. Das sozialliberale Modell hingegen mit seiner differenzierten Herangehensweise an Kriminalitätsprobleme verliert an Popularität.[174] Begegnete man in den Niederlanden Andersartigkeiten und Exzentrik früher als Bereicherung mit Toleranz, so werden die zunehmenden Probleme heute mit Inhaftierung gelöst.[175]

4. Ergänzende Betrachtungen

Aus den einzelnen Länderanalysen geht deutlich hervor, dass der alleinige Verweis auf die Kriminalitätsraten fruchtlos ist, wenn es um die Erklärung sanktionsrechtlicher Entwicklungen in Europa geht. Die Auswirkungen höherer Strafen auf deviantes Verhalten sind eher gering. Gleichzeitig bedeutet dies, dass Kriminalisierung von Verhalten kaum präventive Wirkung entfaltet, sondern nur als „handliches Werkzeug"[176] der Politik verwendet wird. Die Entwicklung der Gefangenenrate hängt unter anderem damit zusammen, wie sehr eine Gesellschaft von sozialer Ungleichheit, Migration und Drogenkonsum belastet ist und wie politisch darauf reagiert wird.[177] Bei der Fokussierung auf strukturelle Veränderungen wie ökonomische Krisenzeiten, Globalisierung, Migration in großem Stil und Wandel in der öffentlichen Sicherheitsdebatte ist zu beachten, dass ihr Eintreten nicht unweigerlich bestimmte kriminalpolitische Folgen nach sich zieht, sondern die Reaktionen sozialer Gemeinschaften darauf jeweils sehr unterschiedlich sein können.[178]

Zu berücksichtigen ist hierbei, dass hohe Gefangenenraten schädliche soziale Effekte haben. So hat eine wachsende Zahl von Menschen Haftvergangenheit oder macht die Erfahrung eines inhaftierten Familienmitgliedes, einhergehend mit der zugehörigen Stigmatisierung sowie der fehlenden emotionalen und/oder finanziellen Unterstüt-

163 Vgl. *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 20.

164 *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 18.

165 *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 19.

166 Vgl. *Junger-Tas* (Fn. 158), S. 188; *David Downes*, Contrasts in Tolerance: Post-war Penal-Policy in the Netherlands and England and Wales, 1988, S. 13; *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 12 f.

167 Vgl. *Arloth* (Fn. 33), S. 308.

168 Vgl. *EU ICS* (Fn. 73), S. 88 f.

169 Vgl. *Downes* (Fn. 166), S. 69; *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 23 f.; *Junger-Tas* (Fn. 158), S. 188.

170 Vgl. *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 24 f.

171 Vgl. *Downes* (Fn. 8), S. 105; *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 12.

172 Vgl. *Boone/Moerings* (Fn. 155), S. 12.

173 Vgl. *von Hofer* (Fn. 22), S. 27, 33; *Downes* (Fn. 8), S. 105.

174 Vgl. *Downes* (Fn. 8), S. 107, 116; *von Hofer* (Fn. 22), S. 28; *Rutherford* (Fn. 89), S. 125, 134.

175 Vgl. *Downes* (Fn. 166), S. 69; *Boone/Moerings* (Fn. 156), S. 27.

176 *Ashworth* (Fn. 66), S. 13.

177 Vgl. *von Hofer* (Fn. 6), S. 198; *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 196 f.; *von Hofer* (Fn. 22), S. 32.

178 Vgl. *Tonry* (Fn. 4), S. 16; *Ashworth* (Fn. 27), S. 24.

zung.[179] Zudem werden mancherorts Häftlinge durch Gewalttätigkeiten von Mitgefangenen oder dem Anstaltspersonal viktimisiert oder verlieren den Bezug zur Außenwelt und ihre Fähigkeit, soziale Probleme selbst zu lösen.[180] Die negativen Begleiterscheinungen verschärfen sich noch bei Überbelegung von Haftanstalten, hinzukommen vor allem gesundheitliche Belastungen.[181] In Anbetracht dessen ist zu berücksichtigen, dass auch Gefangenen ein Leben unter menschenwürdigen Bedingungen zu ermöglichen ist.[182]

Außerdem wächst mit der Gefangenenzahl auch die finanzielle Belastung des Staates, der Ausgaben für das Vollzugssystem mit anderen Aufgaben wie der öffentlichen Daseinsvorsorge oder Bildung und Forschung abwägen muss, was dort zu Abstrichen führen muss.[183]

Die Einführung und Anwendung ambulanter Sanktionen hat im Ergebnis in vielen Ländern bisher nur wenig und auch nur vorübergehende Entspannung bei den Gefangenenraten gebracht. Bei der Ersetzung der Freiheitsstrafe spielt sie vielerorts noch eine eher untergeordnete Rolle.[184] Ihr Image als zu „weiche" Alternative zur unbedingten Freiheitsstrafe hat ihre Anwendung auf weniger schwere Delikte beschränkt, die sowieso mit niedrigen Bewährungs-, Gefängnis- oder sogar Geldstrafen geahndet würden. Dies bedeutet aber auch, dass es gerade bei den Delikten, deren Mindest- und Höchsthaftstrafen von Seiten der Gesetzgeber erhöht wurden, wie Drogen- und (sexuelle) Gewaltdelikte, kaum zu Entlastung durch gemeindebezogene Sanktionierung kommt, da ihr folglich für diese Fälle der ausreichende Strafcharakter abgesprochen wird.[185] Ebenso wirkt sich die mancherorts zunehmende Verknüpfung ambulanter Strafen mit bedingten oder gar unbedingten Freiheitsstrafen negativ auf die Gefangenenrate aus, so dass die gemeindebezogene Sanktionierung auch kontraproduktive Folgen haben kann.[186]

VI. Zusammenfassung und Ausblick

Es hat sich bestätigt gefunden, dass Gefangenenraten in keinem direkten und unabänderlichen Ursachenzusammenhang zur Kriminalitätsentwicklung stehen. Eher sind sie als politische Konstrukte Ausdruck von gezielter Willensbildung und Richtungsentscheidungen. Diese wirken sich durch das strafrechtliche Rahmenwerk aus Straftatbestandsdefinitionen, Sanktionsmöglichkeiten und Strafrahmen sowie durch politische Rhetorik auf die Strafurteils- und Strafzumessungspraxis sowie die Praxis der U-Haftverhängung und der bedingten Entlassung aus. Diese entscheiden wiederum über Anzahl der Zugänge zu den Haftanstalten und Verweildauer und damit über die Gefangenenrate. Die politischen Richtungsentscheidungen sind nicht immer Ausdruck rationaler und gezielter Lenkung, sondern werden ihrerseits von sozialen und ökonomischen Veränderungen, der Haltung der Massenmedien zu Kriminalität und der sogenannten öffentlichen Meinung beeinflusst. Diese Faktoren wirken sich wiederum auf die Kriminalitätsentwicklung selbst und außerdem auch auf bestimmte Gegebenheiten und Verfahren innerhalb des Justizsystems[187] aus.[188]

In der Länderschau zeigt sich, dass vielerorts die Strafen für Drogen-, Gewalt- und Sexualdelikte verschärft wurden, was in häufigeren und längeren Haftstrafen mündete. Zudem ist die Gesellschaft in vielen Staaten mit einer wachsenden Gruppe von jugendlichen Ausländern konfrontiert, die von der wirtschaftlichen und sozialen Teilhabe weitgehend ausgeschlossen ist. Des Weiteren verschärften viele Länder in den 1980er und 1990er Jahren ihre Drogenpolitik, wovon vor allem Ausländer und ethnische Minderheiten betroffen waren, die häufiger in der Nische des Drogenhandels ein Auskommen finden. Die Beispiele in Spanien, England, den Niederlanden und Finnland zeigen, dass die Umsetzung schärfender oder auch lockernder Sanktionsmaßnahmen vor allem von mobilisiertem Widerstand politischer Opposition oder dessen Ausbleiben abhängt. In fast allen Staaten gibt es mehr oder weniger weit entwickelte Diversionsmaßnahmen. Einige Länder wie Italien oder auch Frankreich versuchen der Situation in den Gefängnissen durch Amnestien Herr zu werden, wobei diese sich aber eher als untaugliches Mittel einer kopflosen und kontraproduktiven Entlassungspraxis erweisen.

Obwohl es unter westeuropäischen Politikern ein Allgemeinplatz ist, dass das US-Justizsystem eine „unerklärliche Missbildung"[189] darstellt, scheint vielen von ihnen doch die dortige neoliberale Denkweise in sozialen Belangen nachahmenswert. Dass damit einhergeht, dass immer mehr Menschen in Zeiten wirtschaftlicher Unsicherheiten durch das soziale Netz fallen und kriminell werden und so das Sanktionssystem in Gang kommt, wird dabei mindestens billigend in Kauf genommen.

Auffällig ist, dass in vielen Ländern das subjektive Bedrohtheitsgefühl das tatsächliche Kriminalitätsaufkommen übersteigt. Anhand des Beispiels England bestätigt sich der starke Einfluss der Medien auf die Wahrnehmung von und Meinung über Verbrechen, allerdings gibt es auch Staaten wie Norwegen, in denen die Hysterie der Medien auf weniger fruchtbaren Boden fällt.

179 Vgl. *Mauer* (Fn. 20), Tafel 14 f.; *David Garland*, The new iron cage – Nachwort, in: Garland (Fn. 41), S. 179 (180).

180 Vgl. *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 195.

181 Vgl. *Dünkel/Snacken* (Fn. 8), S. 199.

182 Vgl. *Müller-Dietz* (Fn. 51), S. 1012; *Dünkel/Morgenstern/Zolondek* (Fn. 81), S. 87.

183 Vgl. *Mauer* (Fn. 20), Tafel 15; *Garland* (Fn. 179), S. 180.

184 Vgl. *van Kalmthout/Dünkel* (Fn. 26), S. 30.

185 Vgl. *van Kalmthout/Dünkel* (Fn. 26), S. 28; *Ashworth* (Fn. 27), S. 23.

186 Vgl. *van Kalmthout/Dünkel* (Fn. 26), S. 28, 30.

187 Vgl. *Snacken* (Fn. 54), S. 25.

188 Vgl. Schaubild 2.

189 *Mauer* (Fn. 20), Tafel 11.

In diesem Zusammenhang vermitteln vier Wahlkämpfe des Zeitraums 2007/2008 einen eher zwiespältigen Ausblick hinsichtlich der öffentlichen und massenmedialen Diskussion über Sanktionsverschärfungen. So ging in Frankreich *Nicolas Sarkozy* erfolgreich mit scharfer „Recht und Ordnung"-Rhetorik auf Stimmenfang und konnte mit einer entsprechend harten Sanktions- und Innenpolitik seine Wahl zum Präsidenten sicherstellen.[190] Im italienischen Parlamentswahlkampf verschärfte *Silvio Berlusconi* im April 2008 seinen Ton gegenüber Ausländern und illegalen Immigranten und drohte diesen sogar mit Internierungslagern, um seinen bereits absehbaren Sieg abzusichern.[191] Im Vorfeld der spanischen Parlamentswahl im März 2008 erfuhr der letztlich doch erfolglose konservative Oppositionskandidat zunächst eine Welle des Zuspruchs mit einer gegen Ausländerkriminalität, auf Ausbau der inneren Sicherheit und auf Ausweitung des Strafrechts auf Kinder ab zwölf Jahren gerichteten Wahlkampfstrategie.[192] Der hessische Ministerpräsident *Roland Koch* allerdings musste mit seinem angesichts eines medienpräsenten Vorfalls in der Münchener U-Bahn auf Verschärfungen des Jugend- und Ausländerstrafrechtes fokussierten Wahlkampf 2008 herbe Verluste in der Wählergunst erleiden und verlor daraufhin bei der Landtagswahl seine Regierungsmehrheit.[193]

Perspektivisch gesehen ist auffällig, dass es in mehreren Ländern bei der Sanktionierung zu einer „Gabelung" kommt – während auf leichtere Delikte mit Diversionsmaßnahmen und kurzen Haftstrafen reagiert wird, steigen die Strafen für Drogen-, Sexual- und Gewaltdelikte drastisch an. Anhand dieser Gabelungstendenzen und des Selektionsprozesses in der neoliberalen Kriminalpolitik zeichnet sich ab, dass langfristig ein System möglich erscheint, in dem alternative Sanktionen sozial integrierten Menschen vorbehalten bleiben, während das ausufernde Gefängnissystem auf die Kontrolle einer neuen „Unterschicht" von Ausländern, Drogendelinquenten, organisierten Kriminellen sowie sozial und wirtschaftlich Gescheiterten zugeschnitten wird. In diesem Lichte ist es auch zu sehen, dass sich das Hauptaugenmerk der Kriminalpolitik unter anderem auf die Gewährleistung „innerer Sicherheit" richtet.[194]

Bei den zu beobachtenden wachsenden Ungleichheiten und sozialen Missständen lässt sich vermuten, dass die Gefangenenraten in Europa weiter steigen werden. Das Scheitern *Roland Kochs* oder auch der norwegische Umgang mit dem *Redergård*-Mord macht jedoch Hoffnung, dass der von Großbritannien, den Niederlanden und anderswo vorgezeigte punitive Weg, bei dem Wahlen auch durch populistische Kriminalitätsdebatten gewonnen werden und es von diesem Niveau des Diskurses keinen erkennbaren Ausweg gibt, nicht unausweichliches Schicksal europäischer Demokratien sein muss. Es zeigt vielmehr, dass strukturelle Veränderungen nicht unweigerlich bestimmte kriminalpolitische Folgen nach sich ziehen müssen, sondern die Reaktionen sozialer Gemeinschaften darauf in Form ihrer politischen Richtungsentscheidungen jeweils sehr unterschiedlich sein können. Diese hängen neben der konkreten Betroffenheit des Landes von Migration, Drogen- und Gewaltkriminalität auch mit dem jeweiligen punitiven Diskurs und der politischen und kulturellen Tradition zusammen.

Insgesamt wird deutlich, dass Kriminalitätsraten eine untergeordnete Rolle bei den Ursachen der Entwicklung der Gefangenenraten spielen, während sich ein Großteil des Umfangs der Gefängnisbelegung auf soziale Begleitumstände und einen gezielten politischen Willen sowie dementsprechende Richtungsentscheidungen zurückführen lässt. Unter Berücksichtigung der damit einhergehenden weitreichenden politischen, fiskalischen und sozialen Folgen verbleibt nur zu hoffen, dass zukünftig diese Entscheidungen weise und von Emotionen und Voreingenommenheiten befreit getroffen werden. Immerhin ist es nach wie vor Aufgabe jeder Gesellschaft, das Strafrecht als *ultima ratio* einzusetzen und menschenwürdige Bedingungen für Häftlinge bereitzustellen. Dann hält sie auch dem Blick in ihre Gefängnisse stand.

190 Vgl. *Cornelia Laufer*, Sarkos neuer Streich, in: Die Zeit, 38. Ausgabe 2006, Onlinepublikation: http://www.zeit.de/online/2006/38/sarkozy?page=all (letzter Zugriff 09.01.2009).

191 Berlusconi will gegen illegale Migranten vorgehen (Redaktionsmeldung), in: Berliner Zeitung, 16.4.2008, S. 1, Onlinepublikation: http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2008/0416/seite1/0107/index.html (letzter Zugriff: 9.1.2009); *Klaus Georg Koch*, Italiens Aufbruch, in: Berliner Zeitung, 16.04.2008, S. 4, Onlinepublikation: http://www.berlinonline.de/berliner-zeitung/archiv/.bin/dump.fcgi/2008/0416/meinung/0014/index.html (letzter Zugriff: 9.1.2009).

192 *Müller* (Fn. 153).

193 *Michael Schlieben*, Verrannt. In: Zeit online, 18.01.2008. Onlinepublikation: http://www.zeit.de/online/2008/04/koch-reaktion?page=all (letzter Zugriff: 25.02.2008).

194 Vgl. *Scheerer* (Fn. 59), S. 332 f.; *Arloth* (Fn. 33), S. 323 f.; *Kaiser* (Fn. 34), S. 475.