

FRIEDER DÜNKEL*

Gefangenenraten und Sanktionspraxis in Europa unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung in Ungarn

I. Vorbemerkung

Ferenc Nagy habe ich in den 1980er Jahren am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht in Freiburg i. Br. kennen und schätzen gelernt. Unser gemeinsames Interesse für den Strafvollzug und die Rechtsvergleichung einschließlich rechtstatsächlicher Befunde hat uns für viele Jahre in verschiedenen Projekten zusammengebracht, zunächst im Projekt „Imprisonment today and tomorrow: International perspectives on prisoners' rights and prison conditions“, in dem es um die Lebens- und Haftbedingungen im Strafvollzug weltweit ging¹, danach im Projekt zur Untersuchungshaft und zum Untersuchungshaftvollzug im internationalen Vergleich,² dann im Projekt zur Gefängnisarbeit („Prison Labour – Salvation or Slavery?“)³ und schließlich im sog. Mare-Balticum-Projekt, in dem es um die Erklärung der unterschiedlichen Gefangenenraten in Europa ging.⁴ Zwischenzeitlich hat er auch am internationalen Vergleich zum Jugendstrafrecht mitgearbeitet.⁵

* professor emeritus, Ernst-Moritz-Amdt-Universität Greifswald

¹ Vgl. VAN ZYL SMIT, D. – DÜNKEL, F. (Hrsg.): *Imprisonment today and tomorrow – International perspectives on prisoners' rights and prison conditions*. 2. Aufl., Kluwer, Deventer–Boston, 2001., und den entsprechenden ungarischen Landesbericht: NAGY, FERENC: *Hungary*. In: van Zyl Smit, D. – Dünkel, F. (Hrsg.): *Imprisonment today and tomorrow – International perspectives on prisoners' rights and prison conditions*. 2. Aufl., Kluwer, Deventer–Boston, 2001. S. 351–372.

² DÜNKEL, F. – VAGG, J.: *Waiting for trial – International perspectives on the use of pre-trial detention and the rights and living conditions of prisoners waiting for trial*. Freiburg i. Br., Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht. vgl. NAGY, F.: *Ungarn/Hungary*. In: Dünkel, F. – Vagg, J. (Hrsg.): *Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug – International vergleichende Perspektiven zur Untersuchungshaft sowie zu den Rechten und Lebensbedingungen von Untersuchungsgefangenen*. Teilband 2, Freiburg i. Br.: Eigenverlag des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, S. 749–770.

³ Vgl. NAGY, F.: *Hungary*. In: van Zyl Smit, D. – Dünkel, F. (Hrsg.): *Prison Labour – Salvation or Slavery*. Ashgate, Aldershot, 1999. S. 105–114.; VAN ZYL SMIT, D. – DÜNKEL, F. (Hrsg.): *Prison Labour: Salvation or Slavery?* Dartmouth, Aldershot, 1999.

⁴ NAGY, F.: *Ungarn*. In: Dünkel, F. et al. (Hrsg.): *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich*. Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach, 2010. S. 813–848.

⁵ NAGY, F.: *Ungarn*. In: Dünkel, F. – van Kalmthout, A. – Schüler-Springorum, H. (Hrsg.): *Entwicklungstendenzen und Reformstrategien im Jugendstrafrecht im europäischen Vergleich*.: Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach, 1997. S. 495–515.

Stets erwies sich *Ferenc Nagy* als zuverlässiger und zugleich kritischer Berichterstatter über die Lage und Entwicklung Ungarns und er kritisierte auch an anderer Stelle die immer wieder deutlich werdende repressive Sanktionspolitik des Landes,⁶ die trotz der frühzeitigen Hinwendung zu westeuropäischen Werten spürbar blieb und derzeit unter der rechtspopulistischen Regierung *Orban* leider besonders akzentuiert erscheint. Wie wichtig kritische Stimmen gerade im Strafvollzug sind, belegen immer wieder die Arbeit des Anti-Folter-Komitees des Europarats⁷ und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs,⁸ die eindrucksvoll die jeweiligen Missstände aufgezeigt haben. Ich danke *Ferenc Nagy* für seine stets freundliche Zusammenarbeit und widme ihm diesen Beitrag in freundschaftlicher Verbundenheit.

Der vorliegende Beitrag knüpft an das Mare-Balticum-Projekt an, das einen europäischen Vergleich der Entwicklung von Gefangenenraten und ihrer Erklärung im jeweils nationalen Kontext bis zum Zeitraum 2007/08 beinhaltete. Seinerzeit waren die Gefangenenraten in vielen Ländern angestiegen und die Kriminalpolitik insgesamt zeigte eher punitive Trends auf. Inzwischen haben sich erstaunliche Veränderungen einer rückläufigen Inhaftierungspraxis ergeben, deren Ursachen eine weitere interessante Forschungsfrage darstellt.

II. Gefangenenraten im internationalen Vergleich

Eines der zentralen Forschungsthemen des Strafvollzugs betrifft die international vergleichende Analyse von Gefangenenraten und deren Erklärung;⁹ Aus der Beobachtung traditionell sehr niedriger Raten in Skandinavien einerseits und extrem hoher Raten in den USA werden Wertungen hinsichtlich der Punitivität, d. h. der Bestrafungsorientie-

⁶ Vgl. zu verschiedenen Beiträgen in deutscher Sprache z. B. NAGY, F. – LAMMICH, S.: *Die Freiheitsstrafe und deren Vollzug in Ungarn*. Zeitschrift für Strafvollzug und Straffälligenhilfe 1989/38, S. 210–215. mit einem eindrucksvollen Bericht über die repressive Vollzugsgestaltung in den 1980er Jahren unter dem Einfluss der Sowjetunion; vgl. auch NAGY, F. – LAMMICH, S.: *Kriminalitätsentwicklung und Strafpraxis in Ungarn nach dem Inkrafttreten des StGB von 1978*. MschrKrim 1985/68, S. 176–186. zur Sanktionspraxis der 1980er Jahre; zur weiteren Entwicklung vgl. KEREZSI, K. – LÉVAY, M.: *Criminology, Crime and Criminal Justice in Hungary*. European Journal of Criminology 2008/5, S. 239–260.

⁷ Das Anti-Folter-Komitee hat Ungarn bislang 9 Mal besucht, das Problem der Überbelegung und unzulängliche Haftbedingungen wurden 1994, 1999, 2003, 2005, 2006, 2007, 2009 und 2013 kritisiert, vgl. i. E die Berichte unter [http://hudoc.cpt.coe.int/eng#{"CPTState":\["HUN"\]}](http://hudoc.cpt.coe.int/eng#{).

⁸ Vgl. allgemein zur Rspr. des EGMR: VAN ZYL SMIT D. – SNACKEN, S.: *Principles of European Prison Law and Policy*. Oxford University Press, Oxford, 2009.; speziell bzgl. Ungarn finden sich in der Datenbank des EGMR (vgl. <http://hudoc.echr.coe.int/eng>) 87 Fälle bzgl. Verletzungen von Art. 3 EMRK (Folter und erniedrigende Behandlung), die auch in jüngster Zeit Menschenrechtsverletzungen angesichts unzulänglicher Haftbedingungen aufzeigten (z. B.: enge Zellen, ohne Belüftung und 23 Stunden im Haftraum in U-Haft, vgl. *Bandur v. Hungary*, Entscheidung v. 5.7.2016, Application no.50130/12; Überbelegung mit weniger als 3 qm pro Gefangener, z.T. 11 Personen in einer Zelle von 27 qm, vgl. *Gégény v. Hungary*, Entscheidung vom 16.10.2015, Application no.44753/12).

⁹ DÜNKEL, F. – GENG, B., – HARRENDORF, S.: *Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich*. Bewährungshilfe 2016/63, S. 178–200.; DÜNKEL, F. et al. (Hrsg.): *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich*. Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach, 2010.

rung gezogen, indem die in den letzten 30 Jahren beobachtbare extensive Inhaftierungspolitik („*mass incarceration*“)¹⁰ insbesondere in den USA scharf kritisiert wird.

Gefangenenraten sind definiert als Anzahl der Inhaftierten pro 100.000 Einwohner einer nationalen (oder regionalen) Wohnbevölkerung. Beide Größen werden in der Regel zu einem bestimmten Stichtag (z. B. Bestand der Gefangenen am 31.3., Bevölkerung zum 1.1. eines Jahres) erhoben und miteinander in Beziehung gesetzt. In der strafvollzugs- und kriminalpolitischen Diskussion werden sie häufig als Indikator einer mehr oder weniger stark ausgeprägten Punitivität gesehen.¹¹ Da es sich um die jeweilige Stichtagsbelegung handelt ist ein Rückschluss von hohen oder niedrigen Gefangenenraten auf eine bestimmte Sanktionspolitik nicht immer eindeutig. Gefangenenraten ermöglichen allenfalls indirekt Rückschlüsse auf einen häufigen oder restriktiven Gebrauch der Freiheitsstrafe und damit eine mehr oder weniger straforientierte („*punitive*“) Strafzumessungspraxis. Denn Gefangenenraten sind das Produkt von Input (Inhaftierungsraten), d. h. die Zahl der in den Strafvollzug eingelieferten Personen pro 100.000 der Wohnbevölkerung und der tatsächlichen Verweildauer. Niedrige Gefangenenraten können durch einen niedrigen Input, d. h. einen geringen Anteil unbedingter Freiheitsstrafen und einen hohen Anteil alternativer Sanktionen (wie dies in Deutschland der Fall ist), aber auch durch vergleichsweise kurze zu verbüßende Freiheitsstrafen (wie dies insbesondere in den skandinavischen Ländern der Fall ist) zustande kommen. Eine relativ kurze Verweildauer kann durch kurze vom Gericht verhängte Freiheitsstrafen oder durch eine extensive und frühzeitige Praxis der bedingten Entlassung (Strafrestaussetzung) entstehen.¹²

Der Grundsatz, Freiheitsentzug nur als „*ultima ratio*“ anzuwenden, kann weltweit als gemeinsamer Konsens angesehen werden, jedoch zeigt die Realität, dass Gefangenenraten erheblich variieren. Die immer noch sehr hohen Gefangenenraten in den USA (von bis vor kurzem mehr als 700 pro 100.000 der Wohnbevölkerung)¹³ und Russland (2017: 434; 1999 noch 730) im Vergleich zu den Gefangenenraten in Westeuropa einerseits und die Unterschiede im Vergleich der europäischen Länder mit jeweils ähnlichen Kriminalitätsraten andererseits können als Indikator für unterschiedliche Sanktionsstile und eine entsprechende Kriminalpolitik im Hinblick auf den Gebrauch der Freiheitsstrafe gewertet werden.

¹⁰ TRAVIS, J. – WESTERN, B. – REDBURN, S. (Hrsg.): *The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences*. The National Academies Press, Washington, D. C., 2015.; TONRY, M.: *Punishment and Politics. Evidence and emulation in the making of English crime control policy*. Willan Publishing, Cullompton, 2004.; GARLAND, D.: *The Culture of Control. Crime and Social Order in Contemporary Society*. University of Chicago Press, Chicago, 2001.

¹¹ KURY, H. – SHEA, E. (Hrsg.): *Punitivity – International Developments*. Bd. 1–3. Brockmeyer, Bochum, 2012.

¹² Damit sind bereits die wesentlichen sogenannten Front-door- bzw. Back-door-Strategien zur Verminderung von Gefangenenraten angesprochen, vgl. zusammenfassend DÜNKEL, F. et al. 2010, S. 997., S. 1082.; ferner DÜNKEL, F. – GENG, B., – HARRENDORF, P. 2016., sowohl bezüglich verurteilter Gefangener wie von Untersuchungsgefangenen, vgl. TONRY, M.: *Determinants of Penal Policies*. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective*. Crime and Justice, Bd. 36. The University of Chicago Press, Chicago–London, 2007, S. 1–48; DÜNKEL et al. 2010; MORGENSTERN, C.: *Die Untersuchungshaft. Eine Untersuchung unter rechtsdogmatischen, kriminologischen, rechtsvergleichenden und europarechtlichen Aspekten*. Nomos Verlag, Baden-Baden, 2017 (zur Untersuchungshaft).

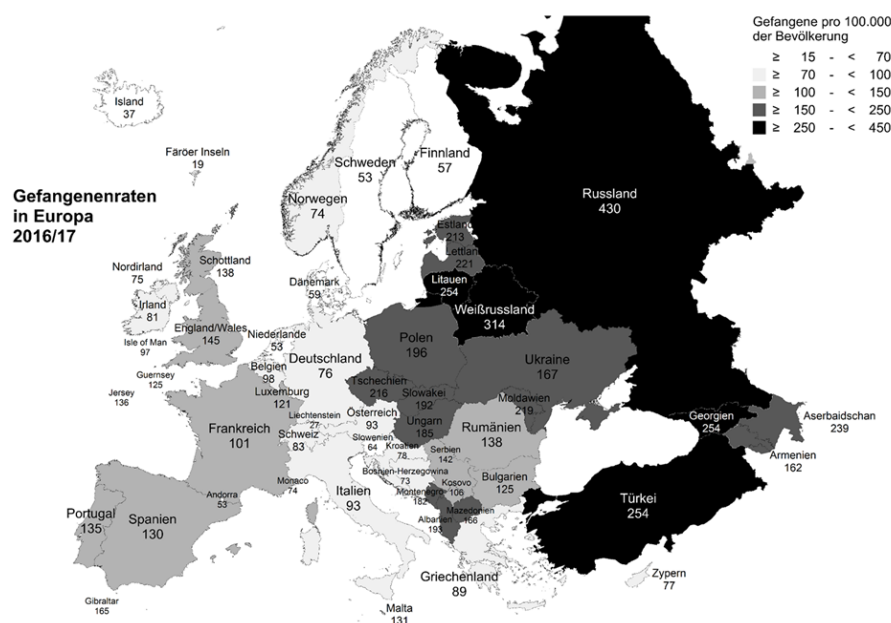
¹³ Vgl. TRAVIS, J. – WESTERN, B. – REDBURN 2015. Zum Jahresende 2008: 755; 2015 ging die Rate in den USA immerhin auf 666 zurück, vgl. <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief/> (letzter Abruf 14.4.2017 und bzgl. Europa unten Abbildung 3).

Bei Betrachtung der jeweils nationalen Gefangeneneraten darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass auch innerhalb eines Landes, vor allem wenn es sich um föderale Strukturen wie in Deutschland oder in den USA handelt, erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Regionen oder Bundesstaaten auftreten.¹⁴

Im europäischen Vergleich variierten die Gefangeneneraten im Jahr 2016/17 zwischen 37 pro 100.000 der Bevölkerung in Island und 430 in Russland (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1

Gefangeneneraten in Europa 2016/17



Quelle: International Center for Prison Studies, World Prison Brief, Internet-Publikation, <http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief> (Abfrage vom 23.06.2017); für die Niederlande vgl. www.dji.nl

Man kann auf der einen Seite Länder unterscheiden mit sehr niedrigen Gefangeneneraten (bis zu 80 pro 100.000 der Bevölkerung) wie Island (37), Slowenien (68), und die skandinavischen Länder (Dänemark, 59; Finnland, 57; Norwegen, 74; Schweden, 53), ferner Bosnien/Herzegowina (67), Deutschland (76), Kroatien (78) und die Niederlande (53). Es folgt eine Gruppe von Ländern mit bis zu ca. 100 Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung. Hierunter fallen einige west- oder mitteleuropäische Länder (Irland: 81; die Schweiz: 83; Griechenland: 89; Italien: 92; Österreich: 93; Belgien: 98; Frankreich: 101). Eine weitere Gruppe von Ländern mit einer Gefangenenerate zwischen 100 und 150 pro 100.000 der Bevölkerung setzt sich aus den restlichen westeuropäischen Län-

¹⁴ Vgl. schon ZIMRING, F. E. – HAWKINS, G.: *The scale of imprisonment*. The University of Chicago Press, Chicago–London, 1993. 137. S.; ferner TRAVIS–WESTERN–REDBURN 2015, S. 125.; für Deutschland DÜNKEL, F. –MORGENSTERN, C.: *Deutschland*. In: Dünkel, F. et al. 2010, S. 97–204.

dern, darunter insbesondere Spanien (130), Portugal (135), Schottland (138) und England/Wales (146) sowie als einzigen mittel- bzw. osteuropäischen Ländern aus Bulgarien (125), Rumänien (139) und Serbien (148) zusammen. In der dritten Gruppe mit Gefangenenraten zwischen 150 bis 250 finden sich nur mittel- und osteuropäische Länder. Hierunter fallen Tschechien (215), die Slowakei (187), Ukraine (167), Ungarn (186) Polen (192), Estland (213), und Lettland (224). Schließlich ist eine Ländergruppe von ausschließlich osteuropäischen Ländern einschließlich der Türkei (254) auszumachen mit Gefangenenraten über 250, die damit mehr als doppelt bis dreifach über den westeuropäischen Ländern liegen. Hierunter fallen Litauen mit 254, Georgien mit 254, Weißrussland mit 314 und Russland mit 434 Gefangenen pro 100.000 der Bevölkerung (vgl. Abbildung 3).

Interessant ist auch der Längsschnittvergleich, der für die westeuropäischen Länder durch die Erhebungen des Europarats (SPACE) und das seinerzeitige King's College London, heute das International Center for Prison Studies (ebenfalls mit Sitz in London) seit 1984, für Osteuropa seit 1990 möglich sind.

Waren die 1990er und 2000er Jahre noch überwiegend geprägt von Zuwachsraten und Problemen der Überbelegung so zeigen sich inzwischen in Deutschland (-20% seit 2004), Italien, Spanien und besonders ausgeprägt in den Niederlanden (-59% seit 2006) rückläufige Gefangenenraten ab. Selbst in den skandinavischen Ländern (mit Ausnahme von Norwegen) ist ausgehend von einem ohnehin schon niedrigen Ausgangsniveau ein weiterer Rückgang zu erkennen (vgl. Abbildung 2).¹⁵ Geradezu exzeptionell stellt sich der Rückgang in Russland (-41% seit 1999), der Ukraine (-62% seit 2000), aber auch den baltischen Nachbarstaaten dar (Estland: -37% seit 2001; Lettland: -41% seit 2001, vgl. Abbildung 3), die zwar immer noch über dem westeuropäischen Durchschnitt liegen, jedoch weit unter den immer noch die weltweite „Rangliste“ anführenden USA.¹⁶ Eine gemeinsame Erklärung findet sich in den rückläufigen Zahlen registrierter Eigentums- und Gewaltdelikte, aber auch auf jeweils unterschiedlichen nationalen Strategien der Haftvermeidung. Auf diese Parallelen und Besonderheiten kann hier nicht im Einzelnen eingegangen werden.¹⁷ Für Deutschland ist allerdings festzuhalten, dass sich die Sanktionspraxis der Gerichte nur in Teilbereichen und hierbei im Wesentlichen durch Gesetzesänderungen bedingt verschärft hat. Von einer „neuen Straflust“ der Justiz zu sprechen, wäre daher verfehlt.¹⁸ Der Zuwachs an Gefangenen in den 1990er Jahren be-

¹⁵ In Schweden beträgt der Rückgang von 78 im Jahr 2010 auf 55 im Jahr 2016 knapp 30%, berechnet nach Abbildung 2; zu möglichen Ursachen vgl. i. E. DÜNKEL, F.: *The rise and fall of prison populations in Europe*. European Journal of Criminology 14 (im Druck) (= DÜNKEL 2017a).

¹⁶ Die USA kamen 2014 auf eine Gefangenenrate von 666, vgl. International Center for Prison Studies: World Prison Brief, <http://www.prisonstudies.org/country/united-states-america> (Abfrage 23.6.2017). Zwar wird auch in den USA auch in eher konservativen Kreisen Kritik an der kaum noch finanzierbaren „mass incarceration“ laut, jedoch sind Versuche haftvermeidender Strategien bislang weitgehend fehlgeschlagen, immerhin ist seit 2008 (Gefangenenrate: 755) ein leichter Rückgang (-12%) zu verzeichnen; vgl. zur Entwicklung und Erklärung der Gefangenenraten in den USA TRAVIS–WESTERN–REDBURN 2015. Von der neu gewählten Regierung mit Präsident Trump sind wohl kaum entscheidende Impulse zur Reduzierung des Gefängniswesens zu erwarten.

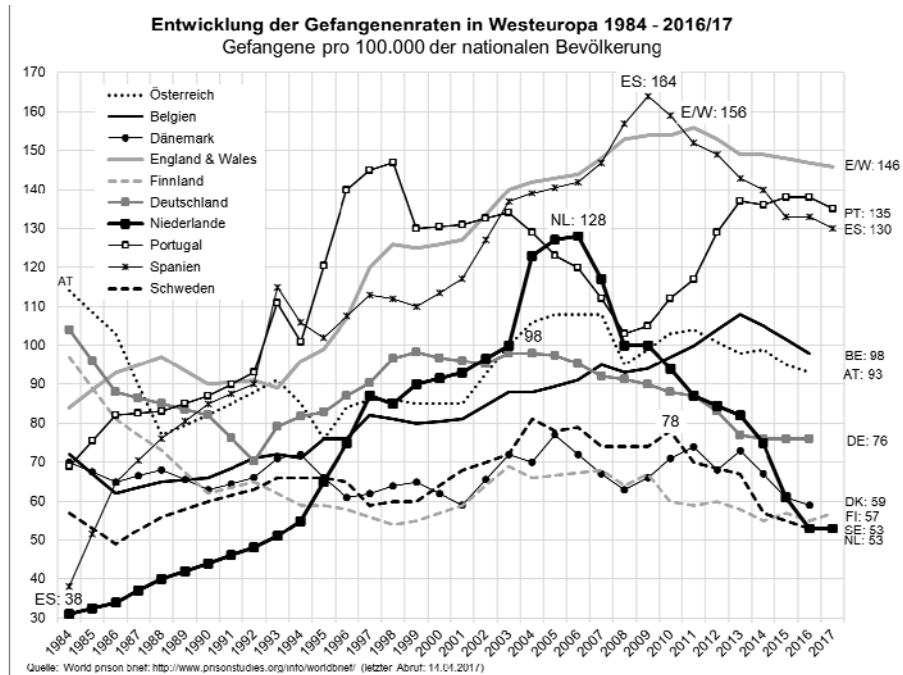
¹⁷ Vgl. DÜNKEL–GENG–HARRENDORF 2016, S. 182., S. 192.; DÜNKEL, F. 2017a.

¹⁸ Ebenso auch KURY, H. – BRANDENSTEIN, M. – OBERGFELL-FUCHS, J.: *Dimensions of Punitiveness in Germany*. European Journal on Criminal Policy and Research 2009/15, S. 72.; Heinz 2011; zusammenfassend und ablehnend zu dieser Einschätzung KLIMKE, D. – SACK, F. – SCHLEPPER, C.: *Stopping the 'punitive turn' at the German border*. In: Kury, H. – Shea, E. (Hrsg.): *Punitivity – International Developments*. Bd. 1.: Brockmeyer, Bochum, 2011. S. 289–340. Der Streit liegt darin begründet, dass einige Kriminologen die Indizien

ruht im Wesentlichen auf der Zunahme der Verurteiltenzahlen, hierbei besonders der Körperverletzungs- und Raub-, in Westdeutschland auch der Drogendelikte.

Abbildung 2

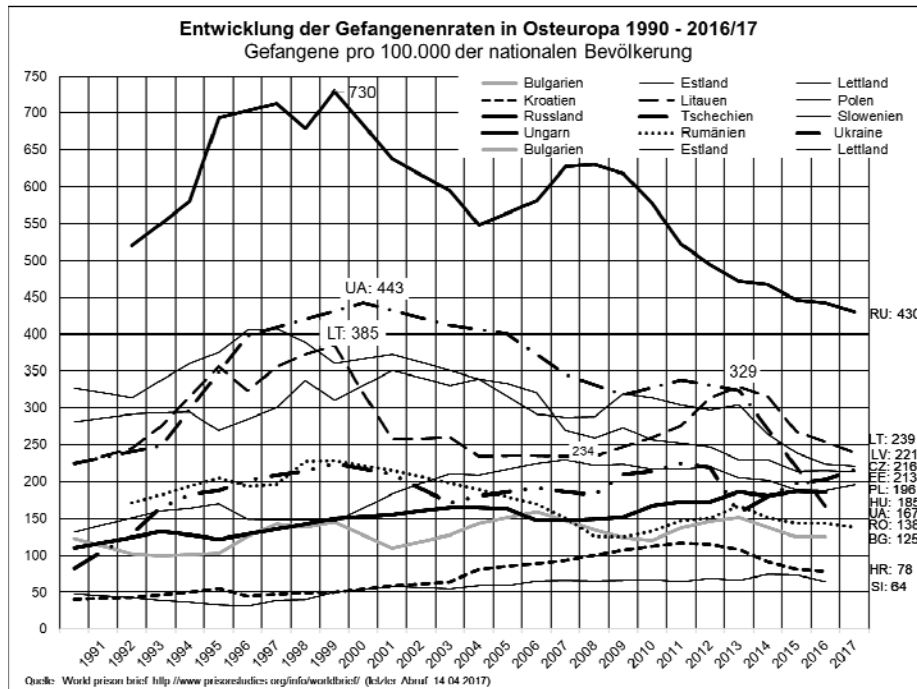
Gefangenenraten in westeuropäischen Ländern, 1984–2016/17



von Garland's „culture of control“ (vgl. GARLAND 2001.) auch für Deutschland als gegeben annehmen (wofür es in der Strafgesetzgebung der 1990er Jahre Anhaltspunkte gibt), während eine Analyse der Sanktionspraxis eher die Stabilitätsthese stützt. Einige gute Hinweise auf die in (Kontinental-)Europa im Vergleich zu den USA und England/Wales weniger punitive Strafrechtspraxis geben auch die Beiträge bei SNACKEN, S. – DUMORTIER, E. (Hrsg.): *Resisting Punitiveness in Europe? Welfare, human rights and democracy*. Routledge, London, 2012.; vgl. auch SNACKEN, S.: *Resisting punitiveness in Europe? Theoretical Criminology* 2010/14, S. 273–292.

Abbildung 3

Gefangenenraten in osteuropäischen Ländern, 1990–2016/17



Die Entwicklung der Gefangenenraten in Ungarn seit 1990 (110) scheint auf den ersten Blick eher unauffällig, jedoch bedeutet der Anstieg auf 185 im Jahr 2016 immerhin ein Plus von insgesamt 68%. Verließ der Anstieg in den 17 Jahren bis 2007 noch eher flach (+34%, jährlich ca. +2%), so ist der weitere Verlauf bis 2016 (+26%) mit einer Jahreszuwachsrate von knapp 3% stärker ausgeprägt. Bemerkenswert ist vor allem, dass der jüngste ansteigende Trend – abgesehen von der Entwicklung in der Tschechischen Republik – gegenläufig zu allen anderen mittel- und osteuropäischen Ländern verläuft, die z. T. drastisch sinkende Gefangenenraten erkennen lassen (Russland, Ukraine, Litauen, Estland, s. o.). Vor dem Hintergrund einer erheblich gesunkenen Kriminalitätsrate (2013 gegenüber 2012 -30% polizeilich registrierte Delikte) erscheint die Entwicklung in Ungarn erstaunlich und könnte auf eine sich aktuell verschärfende Sanktionspraxis hinweisen. Andererseits zeigt der längerfristige Vergleich mit dem Zeitraum der 1980er Jahre, dass Ungarn seinerzeit eine Gefangenenrate von mehr als 200 pro 100.000 der Bevölkerung aufwies.¹⁹

¹⁹ Berechnet nach NAGY 2010, S. 813 (Tabelle 1). Der Ausgangspunkt des Jahres 1990 in Abbildung 3 markiert einen Tiefstand angesichts von zahlreichen Amnestien und Strafrechtsänderungen in der Wendezeit 1989–91; vgl. zur Entwicklung der Kriminalpolitik und von Gefangenenraten seit 1985 auch KEREZSI, K. – LÉVAY, M.:

Ungarn liegt derzeit zwar innerhalb der mittel- und osteuropäischen Länder im Mittelfeld, entfernt sich aber zunehmend vom westeuropäischen Durchschnitt und auch vom Nachbarland Österreich (Gefangenenrate 2016: 93). Angesichts der Abschottung von Asylbewerberberbern und Flüchtlingsbewegungen sind diese Bevölkerungsgruppen zweifellos nicht verantwortlich für den aktuellen Belegungsanstieg.

Allerdings scheint sich eine mit vermehrter Verbrechensangst einhergehende härtere Sanktionspraxis auf eine andere Minorität zu fokussieren: Die Gruppe der Roma, die etwa 3% der Bevölkerung in Ungarn ausmachen. Drei spektakuläre Fälle in den Jahren 2006–2009 haben das medial verbreitete Klima erheblich aufgeheizt.²⁰ Der von *Garland* geprägte Begriff der „*moral panic*“ scheint in Ungarn besonders ausgeprägt und folgenreich, was nicht zuletzt auch die rechtspopulistische Regierung des gegenwärtigen Präsidenten *Orban* an die Macht gebracht hat. In einem medial-politischen Verstärkerkreislauf werden in der Folge Strafrechtsverschärfungen verständlich, wie sie sich im Zeitraum 1998–2003 und danach seit 2009 u. a. mit der härteren Bestrafung von Rückfalltätern durchgesetzt haben.²¹

III. Erklärungen der Gefangenenraten in Europa

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

Criminology, Crime and Criminal Justice in Hungary. *European Journal of Criminology* 2008/5, S. 251., die die Politikphase 1993–98 mit Entkriminalisierungen und einer insgesamt auf Inklusion ausgerichteten Reformpolitik von der nachfolgenden Phase einer repressiveren Politik 1998–2003 unterscheiden. Die beiden Reformgesetze 2003 und 2006 standen eher für einen Ausbau von Resozialisierungsmaßnahmen und der Restorative Justice (2006), der dann – wie bei NAGY 2010, S. 845. aufgeführt – mit dem Reformgesetz von 2009 eine erneute Trendwende in Richtung auf eine stärker bestrafungsorientierte Kriminalpolitik folgte.

²⁰ NAGY, V.: *The whirlpool of fear in the land of distrust – Recent developments in Hungarian crime control*. Master Thesis in Criminology. University of Utrecht. https://www.academia.edu/2570500/Recent_developments_in_Hungarian_crime_control_Master_Thesis_in_Criminology.

²¹ So wurden 2009 Strafmilderungen bei Rückfalltätern zur absoluten Ausnahme gemacht. Eine bedingte Entlassung erfolgt bei der Gefängnisstrafe erst nach drei Vierteln, bei der Zuchthausstrafe (für besonders schwere Delikte oder Mehrfachrückfällige) nach vier Fünfteln der Strafe, im Zeitraum 1998–2003 konnte sie in diesen Fällen sogar gänzlich ausgeschlossen werden. Ungarn weist in diesem Bereich die restriktivste Gesetzgebung im europäischen Vergleich auf, vgl. DÜNKEL, F.: *Kommentierung von § 57 StGB*. In: Kindhäuser, U. – Neumann, U. – Paeffgen, H.–U. (Hrsg.): *Nomos-Kommentar Strafgesetzbuch*. 5. Aufl.; Nomos Verlag, Baden-Baden, 2017. § 57, Rn. 90, 93; NAGY 2010, S. 834. Nach einer in gewisser Weise liberalen Politikphase nach dem Regierungswechsel 2003 setzte sich die Reihe konservativer Reformpolitik mit erneuten Strafvverschärfungen im Jahr 2009 durch, insbesondere für rückfällige Gewalttäter, vgl. NAGY 2010, S. 847.

tätsraten und Gefangenenraten nachweisen können.²² Konsistent mit hohen Gefangenenraten positiv korreliert sind nur die Raten vollendeter Tötungsdelinquenz;²³ die Gründe dafür sind aber unklar, weil Tötungsdelinquenten jedenfalls nirgendwo den Löwenanteil der Belegungszahlen ausmachen.

Der internationale Vergleich verdeutlicht jedenfalls, dass *Gefangenenraten* nicht durch *einen Faktor* erklärbar sind, sondern das *Resultat einer komplexen Interaktion verschiedener Ursachen* darstellen. Hierbei kann man unterscheiden zwischen *externen Faktoren* (sozialer Umbruch und Transformationsprozesse, gesellschaftspolitische Reformen, Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, demographischer Strukturwandel usw.) und *internen Faktoren* (Veränderungen des Strafverfolgungssystems und der Kriminalpolitik) sowie Faktoren, die zwischen diesen beiden Systemen liegen und einen moderierenden Einfluss ausüben können (Massenmedien, öffentliche Meinung, dominierende Politikströmungen).²⁴

Im Zusammenhang mit sozio-demographischen Faktoren spielen die Migration und der Anteil *ethnischer Minderheiten* oder auch an *Ausländern* eine bedeutendere Rolle, insbesondere in der Untersuchungshaft.²⁵ Angehörige ethnischer Minderheiten und Ausländer sind in den Gefängnissen häufig überrepräsentiert, jedoch kann dies auch das Ergebnis einer selektiven Strafjustiz sein.²⁶ Hierbei ist darauf hinzuweisen, dass viele westeuropäische Länder wie beispielsweise Frankreich zunehmend mit einer zweiten und dritten Einwanderergeneration konfrontiert sind, die in größerer Zahl eine ökonomisch deprivierte und sozial marginalisierte Gruppe darstellen. Aber auch der demografische Wandel spielt insbesondere in davon besonders betroffenen westlichen Ländern eine Rolle. So sind beispielsweise in Deutschland aufgrund der schrumpfenden jüngeren Altersgruppen in den vergangenen 10 Jahren die absoluten Inhaftierungszahlen bei Jugendlichen, Heranwachsenden und Jungerwachsenen zum Teil auch demografisch bedingt deutlich gesunken.²⁷

²² Vgl. AEBI, M. F. – KUHN, A.: *Influences on the Prisoner Rate: Number of Entries into Prison, Length of Sentences and Crime Rate*. European Journal on Criminal Policy and Research 8, 2000. S. 65–75; LAPPI-SEPPÄLÄ, T.: *Penal Policy in Scandinavia*. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective*. Crime and Justice. Bd. 36. The University of Chicago Press, Chicago, London, 2007. S. 217–295.; siehe aber auch AEBI, M. F. – LINDE, A. – DELGRANDE, N.: *Is There a Relationship Between Imprisonment and Crime in Western Europe?* European Journal on Criminal Policy and Research 21, 2015. S. 425–444., die solche Zusammenhänge für die Entwicklung schwerer Kriminalität in Westeuropa durchaus nachweisen konnten.

²³ Vgl. AEBI–KUHN 2000; LAPPI–SEPPÄLÄ 2007; AEBI–LINDE–DELGRANDE 2015.

²⁴ Vgl. zusammenfassend SNACKEN, S.: *Penal Policy and Practice in Belgium*. In: Tonry, M. (Hrsg.): *Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective*. Crime and Justice. Bd. 36.: The University of Chicago Press, Chicago–London, 2007. S. 127–215.; LAPPI–SEPPÄLÄ 2007; LACEY, N.: *The Prisoners' Dilemma. Political Economy and Punishment in Contemporary Democracies*. Cambridge University Press, Cambridge, 2008. u. a.; DÜNKEL 2010; DI GIORGIO, A.: *Punishment and Political Economy*. In: Simon, J. – Sparks, R. (Hrsg.): *The Sage Handbook of Punishment and Society*. Sage, London, 2012. S. 40–59.

²⁵ Vgl. zusammenfassend VAN KALMTHOUT, A. – HOFSTEE-VAN DER MEULEN, F. – DÜNKEL, F. (Hrsg.): *Foreigners in European Prisons, Vol. 1 und 2*. Wolf Legal Publishers, Nijmegen, 2007. S. 10.; MORGENSTERN 2017.

²⁶ Vgl. für die CHAMBLISS, W.: *Power, Politics, and Crime*. Westview Press, Boulder, 1999. S. 63.; BLUMSTEIN, A. – BECK, A. J.: *Population Growth in U.S. Prisons 1980–1996*. In: Tonry, M. – Petersilia, J. (Hrsg.): *Prisons*. Chicago, The University of Chicago Press (Crime and Justice, Bd. 26), London, 1999. S. 17–61.; LACEY 2008; DI GIORGIO 2012 m. jew. w. N.

²⁷ Davon unberührt bleibt der eindrucksvolle Rückgang der Gefangenenraten pro 100.000 der entsprechenden Altersgruppe, der in Deutschland im Jugendstrafvollzug allein im Zeitraum 2005 bis 2015 rd. 27% beträgt, vgl. i. E.

Was den Zusammenhang von *ökonomischen Bedingungen* und Kriminalität anbelangt, so gibt es hierzu widersprüchliche Befunde. Einige Studien haben aufgezeigt, dass *sich verschlechternde ökonomische Bedingungen direkt in einer ansteigenden Gefängnispopulation* niederschlagen, ohne dass dies mit einem entsprechenden Anstieg der Kriminalitätsraten zusammenhängt.²⁸ Ökonomische Faktoren und die Diskriminierung von ethnischen Minderheiten können in diesem Zusammenhang einen kumulierenden Effekt haben. Ausländer, ethnische Minderheiten und Zuwanderer spielen mehr und mehr eine wichtige Rolle im Rahmen des (auch) strafjustiziellen „Managements“ der Armut. Allerdings gibt es *keinen allgemeinen statistischen Zusammenhang* zwischen dem Anteil von Ausländern im Strafvollzug und *Gefangenenraten*, wie entsprechende Zusammenhangsanalysen zeigten.²⁹ In den hier berichteten aktuellen Daten findet sich hierzu tendenziell sogar ein eher negativer Zusammenhang). *Gleiches* gilt für die *Untersuchungshaftanteile*. Es gibt Länder mit hohen Untersuchungshaftanteilen und zugleich hohen Gesamtgefangenenraten wie Lettland, Albanien und Montenegro, andererseits auch solche mit niedrigen Gefangenenraten insgesamt wie Dänemark, die Niederlande und die Schweiz. Niedrige U-Haftanteile bei insgesamt hohen Gefangenenraten treten beispielsweise in Litauen, Georgien, Türkei, Russland und Weißrussland auf. So unsicher die statistischen Angaben gerade in diesem Bereich angesichts unterschiedlicher Zählweisen sein mögen³⁰, so deutlich wird auch hier, dass sich eine empirisch zu reichende Erklärung von Gefangenenraten als äußerst komplexes Unterfangen darstellt und monokausale Erklärungen nicht sinnvoll sind.

Was den *Ausländeranteil* anbelangt, dürfte u. a. der rechtliche Status und/oder die sozioökonomische Lage von Bedeutung sein, also die Frage, ob in einem Land relativ viele Ausgegrenzte und Marginalisierte (z. B. Asylbewerber, Kriegsflüchtlinge ohne Bleiberecht, illegale Arbeitskräfte etc.) oder kriminelle Durchreisende (Drogenkuriere, Autoschieber, OK-Bandenmitglieder etc.) vorhanden sind oder nicht. Dementsprechend sind die Ausländeranteile in westeuropäischen Zielländern von Migration stark erhöht, während der Ausländeranteil in mittel- und osteuropäischen Ländern praktisch keine Rolle spielt.

Die *Bedeutung des Strafverfolgungssystems* sowie von *kriminalpolitischen Einstellungen der dortigen Entscheidungsträger* muss vor dem Hintergrund der genannten sozialen und ökonomischen Faktoren gesehen werden. Inhaftierungsraten werden beeinflusst von Entscheidungen und kriminalpolitischen Orientierungen, die im Laufe des Strafverfahrens wirksam werden. Sie betreffen die polizeiliche Strafverfolgung, die staatsanwaltschaftliche Erledigung und die Strafzumessung. Von besonderer Bedeutung für die Zusammensetzung der Gefangenenpopulation ist in diesem Zusammenhang eine in den westeuropäischen Ländern zu beobachtende Strategie, die im Englischen mit „*bifurcation*“, im Französischen mit „*dualisation*“ umschrieben wird. Seit den 1970er Jah-

DÜNKEL, F. – GENG, B. – VON DER WENSE, M.: *Entwicklungsdaten zur Belegung, Öffnung und Lockerungen im Jugendstrafvollzug*. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe 2015/26, S. 232–241.

²⁸ Vgl. BOX, S.: *Recession, crime and punishment*. MacMillan Education, Hongkong–London, 1987.; LAPPISEPPÄLÄ, T.: *Vertrauen, Wohlfahrt und politikwissenschaftliche Aspekte – Vergleichende Perspektiven zur Punitivität*. In: Dünkel, F. et al. 2010, S. 217–295.

²⁹ Vgl. DÜNKEL, F. – GENG, B.: *Die Entwicklung von Gefangenenraten im internationalen Vergleich – Indikator für Punitivität?* Soziale Probleme 2013/24, S. 42–65.

³⁰ Zusammenfassend MORGENSTERN 2017.

ren werden vermehrt alternative Sanktionen einschließlich der Diversion für weniger schwere Eigentums- und Vermögenskriminalität genutzt, während gegenüber Gewalttätern, Drogen- und Sexualdelinquenten zunehmend längere Gefängnisstrafen verhängt werden (vgl. z. B. die USA, Frankreich, Belgien, England und die Niederlande). So hat beispielsweise die Einführung von *erhöhten Mindeststrafen* oder von *Mindestverbüßungszeiten* dazu geführt, dass die durchschnittlich zu verbüßende Haftzeit sich erheblich verlängert hat. Schlüsselbegriff in diesem Zusammenhang ist die Bewegung eines „*truth in sentencing*“ in den USA, Kanada, England und Wales sowie die Einführung von sog. „*peines incompressibles*“ in Frankreich. In Deutschland hat sich allerdings die Strafzumessungspraxis nicht wesentlich verändert (Ausnahme: bei der gefährlichen Körperverletzung werden seit der Gesetzesänderung 1998 vermehrt Bewährungs- anstatt Geldstrafen verhängt; das ist aber angesichts der – abseits milderer Fälle – seither auf sechs Monate angehobenen Mindeststrafe zwingende Folge der gesetzlichen Verschärfung). Der Zuwachs bei der Gefängnisbelegung in den 1990er Jahren beruhte hier auf dem Anstieg der Verurteiltenzahlen und (vermutlich) einer selteneren bzw. späteren bedingten Entlassung.³¹

Insbesondere hat eine verschärfte Drogenpolitik im Laufe der 1980er und 1990er Jahre in vielen Ländern zu höheren Gefangenenraten geführt; dies betrifft vor allem Ausländer und ethnische Minderheiten, die häufig im Bereich des Drogenhandels (zumeist auf unterer und mittlerer Ebene) aktiv werden. Eindrucksvoll haben *Blumstein und Beck* (BLUMSTEIN – BECK 1999, 20. ff., 53. ff.) für die USA nachgewiesen, dass der Anstieg der Gefangenenpopulation in den 1990er Jahren im Wesentlichen auf der vermehrten Inhaftierung von Drogentätern beruht (vgl. auch CHAMBLISS 1999)³². In den 1990er Jahren haben vor allem Gewalt- und Sexualdelikte eine besondere Aufmerksamkeit gefunden, und Gesetzesverschärfungen sind nicht nur in Belgien im Anschluss an den *Dutroux*-Skandal verabschiedet worden (z. B. auch in Deutschland 1998); nicht immer waren diesen Verschärfungen auch messbare Kriminalitätsanstiege in den entsprechenden Deliktsbereichen vorangegangen. Dies verdeutlicht die Bedeutung von intervenierenden Einflussfaktoren wie der „öffentlichen Meinung“ und politischen Stimmungslagen, die ihrerseits wiederum stark von den Massenmedien beeinflusst sind.

Im Unterschied hierzu sind die skandinavischen Länder ein gutes Beispiel für eine *bewusste Planung und Gestaltung* des Gefängniswesens auch hinsichtlich der Größenordnung der anzustrebenden *Gefangenenrate*.³³ In *Deutschland* ist der Rückgang der

³¹ Vgl. DÜNKEL–MORGENSTERN 2010; HEINZ, W.: *Neue Straflust der Straffjustiz – Realität oder Mythos?* Neue Kriminalpolitik 2011, S. 14–27.; zu vergleichbaren, eher eine Milderung der Sanktionspraxis andeutenden Ergebnissen für das Jugendstrafrecht vgl. HEINZ, W.: *Neue Lust am Strafen. Gibt es eine Trendwende auch in der deutschen Sanktionierungspraxis?* In: Kühl, K. – Seher, G. (Hrsg.): *Rom, Recht, Religion. Symposium für Udo Ebert zum 70. Geburtstag.* Mohr Siebeck, Stuttgart, 2011. S. 435–458. (2011a); im europäischen Vergleich DÜNKEL, F.: *Neue Punitivität im Jugendstrafrecht? Anmerkungen aus europäisch vergleichender Perspektive.* In: Hilgendorf, E. – Rengier, R. (Hrsg.): *Festschrift für Wolfgang Heinz.* Nomos Verlag, Baden-Baden, 2012. S. 381–397.; DÜNKEL, F.: *Juvenile Justice and Crime Policy in Europe.* In: ZIMRING, F. E. – LANGER, M., TANENHAUS, D. S. (Hrsg.): *Juvenile justice in Global Perspective.* New York University Press, New York–London, 2015. S. 9–62.

³² Vgl. auch CAPLOW, C. – SIMON, J.: *Understanding Prison Policy and Population Trends.* In: Tonry, M. – Petersilia, J. (Hrsg.): *Prisons.* The University of Chicago Press (Crime and Justice, Bd. 26), Chicago–London, 1999: S. 63–120.

³³ Vgl. auch VON HOFER, H.: *Die Entwicklung der Gefangenenraten in achtzehn europäischen Ländern 1983–2002 – ein Ausdruck für neue Straflust?* KrimJ, Beiheft 8, 2004, S. 193–202.

Gefangenenrate in den 1980er Jahren vor allem durch die vermehrte Strafaussetzung zur Bewährung von längeren Freiheitsstrafen zwischen einem und zwei Jahren und im Bereich des Jugendstrafrechts (für 14- bis 21-Jährige) durch die Ausweitung von ambulanten Sanktionen zu erklären (vgl. DÜNKEL – MORGENSTERN 2010). In den 1990er Jahren beruhte der Anstieg der Gefangenenrate vor allem auf den vermehrten Verurteilungen wegen Gewalt- und Drogendelikten, nicht auf durchschnittlich längeren Freiheitsstrafen. War der Anstieg der Gefängnispopulation Anfang der 1990er Jahre noch vor allem durch einen vermehrten Gebrauch der Untersuchungshaft (vor allem gegenüber Ausländern) bedingt, so ging nach der Änderung der Asylgesetzgebung (1993) die Zahl der Untersuchungsgefangenen wieder deutlich zurück. Vorübergehend ist die *Strafgefangenenrate* aus o. g. Gründen angestiegen, wenngleich sich auch hier seit 2005 ein erheblicher Rückgang ergab (vgl. *Abbildung 2*).³⁴

Einen interessanten Erklärungsversuch der unterschiedlichen Gefangenenraten in Europa und in den USA sowie Neuseeland, Australien, Südafrika und Japan haben *Cavadino* und *Dignan* unter Bezugnahme auf politikwissenschaftliche Konzepte unternommen.³⁵ Sie unterscheiden nach sozio-ökonomischen und strafrechtsorientierten Indizes verschiedene Gesellschaftstypen: Den neoliberalen, den konservativ-korporatistischen und den sozialdemokratisch-korporatistischen Typus. Idealtypische Beispiele für den neo-liberalen Gesellschaftstyp sind die USA, England und Wales, Australien, Neuseeland und Südafrika. Der konservativ-korporatistische Gesellschaftstyp wird von Deutschland, Frankreich, Italien und den Niederlanden repräsentiert, der sozialdemokratisch-korporatistische Typ von Schweden und Finnland.³⁶ Im Ergebnis kommen die neoliberalen Staaten (mit extremen Einkommensunterschieden und einer Law-and-Order-Politik mit starker „Exklusion“) auf erheblich höhere Gefangenenraten als die konservativ-korporatistischen Staaten und vor allem die (wohlfahrtsstaatlich und egalitär bzw. auf „Inklusion“ orientierten) skandinavischen Länder. Dass die Gefangenenraten in neo-liberalen Ländern schon wegen der rigiden Bestrafungspolitik („*getting tough on crime*“) höher sind als in moderateren Strafrechtssystemen, insbesondere den skandinavischen Ländern, erscheint plausibel. Auch *Lappi-Seppälä* (2010, 978. p.) verweist auf diese Zusammenhänge und betont insbesondere die Bedeutung einer „*an Konsensherstellung orientierten, korporatistischen politischen Kultur, [...] mit einem hohen Grad sozialen Vertrauens und politischer Legitimität ebenso wie [...] einem starken Wohlfahrtsstaat*“ für die skandinavische Strafrechtspraxis und die niedrigen Gefangenenraten. Überzeugend betont er, dass sich eine Gesellschaft der „Gleichen“, die sich um das Wohlergehen anderer kümmere, sich weniger zu harten Strafen für die Mitmenschen bereitfinden werde, als eine Gesellschaft, die von großer Distanz zwischen ihren Teilgruppen geprägt sei, in der also die Strafe meist nur die „anderen“ – vornehmlich Angehörige der unteren sozialen Schichten – treffe. Er betont zudem die Bedeutung des Wohlfahrtsmodells und des dadurch geförderten sozialen Vertrauens für die Ausbildung einer von Toleranz, geringerer Angst und niedrigerer Punitivität geprägten Gesellschaft.

³⁴ Vgl. DÜNKEL–MORGENSTERN 2010; DRENKHAHN, K.: *Entwicklung der Gefangenenzahlen im Erwachsenenvollzug in Deutschland*. Forum Strafvollzug 2012, S. 319–324.; DÜNKEL–GENG 2013.

³⁵ Vgl. CAVADINO, M. – DIGNAN, J.: *Penal Systems. A Comparative Approach*. Sage, London, 2006.

³⁶ Vgl. CAVADINO–DIGNAN 2006, 3.ff., S. 15.

IV. Die Sanktionspraxis und Insassenstruktur in Ungarn im europäischen Vergleich

Ferenc Nagy hat mit Blick auf den Zeitraum bis 2007 festgestellt, dass die unbedingte Freiheitsstrafe trotz einiger Bemühungen im Rahmen der Strafrechtsreform von 2003 weiterhin eine dominierende Rolle spielte. Dies galt insbesondere für Gewalt- und Sexualdelikte mit Ausnahme von Körperverletzungsdelikten, bei denen die Anteile von zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilten zwischen 11% (qualifizierte Körperverletzung, mit mehr als 8 Tagen Heilungsprozess) und 45% (bei Körperverletzung mit Lebensgefahr oder Todesfolge) lagen (1991–2000, vgl. Nagy 2010, S. 828.). Beim qualifizierten Diebstahl lag die Inhaftierungsrate bei knapp 37%.

Zieht man das *European Sourcebook on Crime and Criminal Justice Statistics* als Datenquelle heran, so wird zunächst deutlich, dass die Diversionspraxis, d. h. die Einstellung von Verfahren aus Opportunitätsgründen (wegen geringer Schuld bzw. der Bagatelhaftigkeit des Delikts) in Ungarn weniger stark ausgeprägt als in Deutschland zu sein scheint. Diese vorsichtige Formulierung ist angesichts einiger methodischer Probleme des Vergleichs der Daten angebracht. So wird nicht immer erkennbar, wie viele Fälle aus Opportunitätsgründen, wie viele mangels hinreichenden Tatverdachts und wie viele aus sonstigen Gründen von der Staatsanwaltschaft eingestellt werden. Nicht berücksichtigt sind ferner materiellrechtliche Entkriminalisierungen, etwa der Einstufung von Bagatelleigentumsdelikten als Ordnungswidrigkeit³⁷ sowie die bereits auf Polizeiebene erfolgte Diversion durch Verwarnungen (vgl. z. B. das in England weit verbreitete *police cautioning*). Die im *European Sourcebook* veröffentlichten Zahlen zur staatsanwaltlichen Erledigung bzw. zur Diversionspraxis³⁸ zeigen, dass 2011 von 100 Fällen in Deutschland nur 12 mit einer Anklage vor Gericht landen, während im Übrigen Einstellungen aus Opportunitätsgründen oder mangels hinreichenden Tatverdachts erfolgen. In Ungarn lag der Anteil von vor das Gericht gebrachten Fällen 2011 bei 53% (2007 sogar noch bei 62%)³⁹, was auf eine erheblich geringer ausgeprägte Diversionspraxis der Staatsanwaltschaften hinweist. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass eine Einstellung des Verfahrens aus Rechtsgründen oder weil ein Tatverdächtiger nicht ermittelt werden konnte, in Deutschland 2010 in 29% der staatsanwaltlichen Erledigungen, in Ungarn jedoch nur bei 13% eine Rolle spielten (vgl. AEBI et al. 2014, S. 122.). Die Verurteilungszahlen im Vergleich zu staatsanwaltlicher und gerichtlicher Diversion aus Opportunitätsgründen betreffen in Deutschland nach den Untersuchungen von Heinz nur 40% (Erwachsenenstrafrecht) bzw. 24% (Jugendstrafrecht) aller anklagefähigen Delikte.⁴⁰

³⁷ In Litauen werden beispielsweise Eigentumsdelikte bis zu einem umgerechneten Wert von 114,- € als Ordnungswidrigkeit behandelt, vgl. SAKALAIUSKAS, G. – DÜNKEL, F.: *Kriminalpolitik und Sanktionspraxis in Litauen im europäischen Vergleich*. MschKrim 100/2017 (im Erscheinen).

³⁸ Vgl. Zu dieser empirisch schwierig zu beantwortenden Frage ferner die Studien von JEHLE, J-M. – WADE, M.: *Coping with Overloaded Criminal Justice Systems. The Rise of Prosecutorial Power Across Europe*. Springer, Berlin, 2006.; JEHLE, J-M. – WADE, M. – ELSNER, B.: *Prosecution and Diversion within Criminal Justice Systems in Europe. Aims and Design of a Comparative Study*. In: *European Journal on Criminal Policy and Research* 14, 2008/Nr. 2–3, S. 93–99.

³⁹ Vgl. AEBI, M. F., et al.: *European sourcebook of crime and criminal justice statistics 2014*. 5. Aufl., HEUNI, Helsinki, 2014. S. 118.

⁴⁰ Vgl. HEINZ, W.: *Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland – Berichtsstand 2015 im Überblick. Stand: Berichtsjahr 2015; Version: 1/2017*. Originalpublikation im Konstanzer Inventar Sanktionsforschung 2017, <<http://www.ki.uni-konstanz.de/kis/>> 90. ff., 92., ähnliche Zahlen werden auch aus anderen Ländern berichtet, d.

Das *European Sourcebook* differenziert die staatsanwaltliche Erledigungspraxis entsprechend einzelner Delikte. Die Quote von vor Gericht angeklagten Fällen variiert danach im europäischen Vergleich erheblich. Während bei Tötungsdelikten, gefährlicher Körperverletzung und bei Raubdelikten bei relativ niedriger Varianz im Ländervergleich ganz überwiegend eine Anklage erfolgt, gibt es bei sexueller Gewalt teilweise beträchtliche Unterschiede, die weniger mit Einstellungen aus Opportunitätsgründen (Bagatellfälle) als mit Ermittlungsproblemen (Belgien und die Niederlande) zu tun haben dürften. Beim Diebstahl insgesamt dürften Bagatellfälle die größte Rolle spielen. Die hohe Anklagequote in Finnland (auch bei den Verkehrsdelikten) ist durch die Sanktionspraxis im Hinblick auf die außerordentlich häufigen Geldstrafen (s. u.) geprägt. Hier nimmt auch Ungarn mit einer Anklagequote von nur 18% eine Sonderstellung ein (ebenso Deutschland mit 17% und Belgien mit 4%), ein Indiz für eine ausgeprägte Diversionspraxis bei Bagatelleigentumsdelinquenz in diesen Ländern (vgl. Tabelle 1).

Tabelle 1

Anklagequote („cases brought to court“) der Staatsanwaltschaften im europäischen Vergleich im Jahr 2010 nach der Deliktsstruktur (in %)

Land	Vorsätzliche Tötung (vollendet)*	Gefährliche Körperverletzung	Sex. Nötigung/ Vergewaltigung	Raub	Diebstahl insg.	Drogen-delikte insg.	Straßenverkehrsdelikte
Belgien	57,3	9**	18/22	-	4	13	-
Deutschland	-	17**	-	-	17	17	8
Finnland	100	73	66/61,5	85	82	72	92
Kroatien	48,6	67	35/70,3	75	63	41	87
Litauen	95,3	95	94/94,5	94	82	81	54
Niederlande	88,6	86	55/54,9	84	64	64	59
Tschechien	88,6	97	92/90,5	97	94	90	-
Ungarn	78,2	72	66/66,3	48	18	42	78

* Teilweise wurden die Daten unter „Intentional homicide“ erfasst, vgl. AEBI *et al.* 2014, 127. p.

** Einfache und gefährliche Körperverletzung zusammen.

Quelle: AEBI *et al.* 2014, 126. p.

Vor diesem Hintergrund sind die Daten zur gerichtlichen Sanktionspraxis zu bewerten. Der Anteil von zu freiheitsentziehenden Sanktionen Verurteilten liegt in Ungarn nicht besonders hoch. Die vorhandenen Daten für 2010 zeigen, dass Ungarn mit 11,6% bei der Freiheitsentziehung im Mittelfeld liegt (vgl. Tabelle 2).⁴¹ So weisen Frankreich,

h. die Mehrzahl der Straftaten wird aus Opportunitätsgründen eingestellt oder durch polizeiliche Verwarnungen erledigt (z. B. ZILA in JEHLÉ, J.-M. – WADE, M. 2006., S. 295. für Schweden.)

⁴¹ Hinsichtlich Österreich mit einem Anteil von 50,4% unbedingter Freiheitsstrafen ist anzumerken, dass es sich dabei in 16,6% der Fälle um teilbedingte Freiheitsstrafen handelt, d. h. hier wird von vornherein ein Teil der Strafe unmittelbar zur Bewährung ausgesetzt. Der Anteil unbedingter Freiheitsstrafen ist demgemäß eigentlich geringer.

Kroatien, die Niederlande und vor allem Litauen erheblich höhere Anteile unbedingter Freiheitsstrafen bezogen auf alle gerichtlich Verurteilten auf, jedoch kommen andererseits Dänemark (6,8%) und Deutschland (5,4%) auf etwa oder weniger als die Hälfte stationärer Freiheitsentziehung im Vergleich zu Ungarn.

Als dominierende Alternative fungiert in Dänemark, Deutschland, England/Wales, Finnland und Portugal die Geldstrafe, während in Ungarn andere ambulante Sanktionen (darunter auch die der Bewährungsaussetzung ähnliche Sanktion der „Freistellung auf Probe“) eine dominierende Rolle spielt. Seit 2007 scheint die Geldstrafe (47,1%, vgl. NAGY 2010, S. 832.) zugunsten der sonstigen ambulanten Maßnahmen an Bedeutung verloren zu haben (2010: 32,4%). Die eigentliche Strafaussetzung zur Bewährung mit 1980 20,9%, 2007 19,6% und 2010 22,3% erreicht relativ gleichbleibende Anteile (vgl. NAGY 2010, S. 832. und Tabelle 2).

Tabelle 2

Sanktionspraxis der Gerichte in ausgewählten Ländern im Jahr 2010

Land	Insgesamt verurteilte Personen pro 100.000 Einwohner	Davon:			
		Zu einer Geldstrafe %	Zu einer anderen ambulanten Strafe %	Zu einer ausgesetzten (Bewährungs-) Strafe %	Zu einer unbedingten Freiheitsstrafe %
Dänemark	2.611	83,9	...	7,8	6,8
Deutschland	1.005	70,0	11,1	12,5	5,4
England/Wales	2.458	65,3	27,2*	3,5	7,5
Finnland	3.851	87,9	1,3	7,3	3,1
Frankreich	1.082	39,5	15,7	26,0	17,8
Kroatien	670	4,4	7,8	57,3	15,6
Litauen**	499	29,2	19,0	13,1	38,7
Niederlanden	578	38,9	25,6	10,4	23
Österreich	458	31,8	...	43,1	50,4***
Polen	1.134	21,3	11,5	58,0	9,2
Portugal	732	67,5	0,5	18,5	8,1
Schweden	1.479	26,1	5,3	8,3	9,6
Ungarn	892	32,4	66,1	22,3	11,6

Quelle: AEBI *et al.* 2014, 196. p.* Der bei AEBI *et al.* ausgewiesene Wert von 92,5 ist falsch und wurde entsprechend korrigiert. ** Die Zahlen für Litauen wurden anhand der Daten der Nationalen Gerichtsverwaltung der Republik Litauen und dem Statistischen Amt der Regierung korrigiert, vgl. SAKALAIUSKAS-DÜNKEL 2017. *** einschl. teilbedingter Freiheitsstrafen.

Betrachtet man die Sanktionspraxis bezogen auf bestimmte Einzeldelikte, so setzt sich der Eindruck einer eher unauffälligen und nicht besonders repressiven Sanktionspraxis für Ungarn fort. Der Anteil von zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilten lag in Ungarn 2010 ähnlich wie in anderen europäischen Ländern bei vorsätzlichen Tötungsdelikten bei über 90%. Auch bei Raubdelikten überwogen die unbedingten Freiheitsstrafen (64,9%), jedoch wurde – abgesehen von den Niederlanden mit 74,9% und Kroatien mit 53,4% (und vermutlich Österreich)⁴² – in allen anderen in Tabelle 3 aufgelisteten Ländern die überwiegende Zahl der wegen Raubdelikten Verurteilten zu einer Bewährungsstrafe oder einer anderen ambulanten Sanktion verurteilt. Besonders niedrig war der Anteil unbedingter Freiheitsstrafen in Deutschland (35,5%).

Tabelle 3

Sanktionspraxis der Gerichte bei bestimmten Delikten im Jahr 2010 im europäischen Vergleich – Anteil der zu unbedingter Freiheitsstrafen Verurteilten (in %)

Land	Vorsätzliche Tötung (einschl. Versuch)	Gefährliche Körperverletzung	Sex. Nötigung/ Vergewaltigung	Raub	Diebstahl insg.	Drogen-delikte insg.	Straßenverkehrsdelikte
Deutschland	91,9	10,6	31,6	35,5	9,7	11,6	1,0
England/Wales	67,8	30,2*	56,9	58,1	18,4	15,8	33,6
Finnland	91,8	51,3	23,6	48,6	2,5	7,5	1,6
Frankreich	98,3	36,5	41,8	-	33,6	25,8	-
Kroatien	59,3	16,3	51,5	53,4	21,8	18,8	10,9
Niederlande	86,4	33,8	47,6	74,9	34,8	43,0	7,0
Österreich	78,8	33,3	57,5	70,9	71,9	0,0	-
Polen	96,2	32,8	51,1	50,8	15,7	11,3	2,0
Schottland	99,3	51,2	48,1	51,7	30,6	18,7	6,3
Schweden	98,8	70,6	74,4	54,1	7,5	8,9	12,2
Tschechien	96,3	27,3	29,5	50,2	30,1	30,3	-
Ungarn	91,1	11,4	59,5	64,9	18,1	13,7	10,3

* Einschließlich einfache Körperverletzung
Quelle: AEBI *et al.* 2014, S. 196.

⁴² Der für Österreich ausgewiesene Wert von 7,9% erscheint offensichtlich fehlerhaft, zumal im Jugendstrafrecht ein Anteil von 57,6% ausgewiesen wurde, vgl. AEBI *et al.* 2014, S. 205., S. 229. Es wurde daher von einem Druckfehler ausgegangen und der plausible Wert von 70,9% angenommen. Der Strafraum beträgt beim einfachen Raub (§ 142 öStGB) in Österreich ein Jahr bis zu 10 Jahre, beim schweren Raub (§ 143 öStGB) bis zu 15 Jahre, sodass (unbedingte) Freiheitsstrafen die Mehrzahl der Sanktionen ausmachen müssten.

Auch beim Diebstahl insgesamt (18,1%), Drogen- (13,7%) und Straßenverkehrsdelikten (10,3%) sind die Anteile unbedingter Freiheitsstrafen in Ungarn eher unterdurchschnittlich, wenngleich stets deutlich höher als in Deutschland, Finnland und – mit Ausnahme der Verkehrsdelikte – in Schweden (vgl. Tabelle 3).

Hinsichtlich der *Dauer der verhängten Freiheitsstrafen* hat sich die Praxis in Ungarn im Zeitraum 1980–2005 nicht wesentlich verändert, Freiheitsstrafen von mehr als 5 Jahren machten jeweils 1–2% der zu Freiheitsstrafe Verurteilten aus (2005: 1,9%, vgl. NAGY 2010, S. 833). Auch Freiheitsstrafen von 2–5 Jahren machten lediglich 7,1% aus (2005), womit sich deutliche Parallelen zur deutschen Sanktionspraxis mit jeweils lediglich knapp 8% Freiheitsstrafen von mehr als zwei Jahren ergeben.⁴³

Betrachtet man allerdings die *Insassenstruktur* des Strafvollzugs und die zu verbüßenden *Straflängen* im europäischen Vergleich anhand der bei SPACE veröffentlichten Daten, so unterscheiden sich Ungarn und Deutschland doch nicht unbeträchtlich, was vor allem an der – von den gesetzlichen Vorgaben her vorgegebenen – späteren bedingten Entlassung in Ungarn liegen dürfte.⁴⁴ Immerhin 29,1% der zum Stichtag 1.9.2014 erfassten Strafgefangenen in Ungarn verbüßten eine Freiheitsstrafe von mindestens 5 Jahren (vgl. Abbildung 4). Der entsprechende Anteil von Gefangenen mit langen Haftstrafen in Deutschland war europaweit am niedrigsten und lag bei lediglich 11,8%. In Belgien, Portugal, Italien und vor allem Griechenland betraf mehr als die Hälfte bis zu 85% (Griechenland) der Gefangenen sog. Langstrafer.

Umgekehrt war in Deutschland der Anteil von Gefangenen mit kurzen Strafen oder Strafstufen von bis zu 6 Monaten bzw. bis zu einem Jahr am größten (45,7%), während sog. „Kurzstrafer“ in Griechenland, Italien oder Belgien mit 2% bzw. 5% der Stichtagsbelegung keine Rolle spielen. In Ungarn lag der Anteil von Gefangenen mit kurzen Haftzeiten (17,2%) im durchschnittlichen Bereich, allerdings kann man anhand der Daten durchaus beachtliche unausgeschöpfte Potenziale der Ersetzung von Freiheitsstrafen durch ambulante Alternativen annehmen.

Hinsichtlich der deliktsbezogenen Insassenstruktur zeigen die SPACE-Daten für Ungarn überproportionale Anteile von wegen Eigentums- und Vermögensdelikten und wegen Raubdelikten Verurteilter (zusammen 46% der Insassen), während andere Gewalt-delinquenten unterrepräsentiert sind (vgl. zu Zahlen für 2013 DÜNKEL – GENG – HARRENDORF 2016, S. 189.).

⁴³ Vgl. DÜNKEL, F.: *Werden Strafen immer härter? Anmerkungen zur strafrechtlichen Sanktionspraxis und zur Punitivität*. In: Bannenberg, B. – Jehle, J.-M. (Hrsg.): *Gewaltdelinquenz. Lange Freiheitsentziehung. Delinquenzverläufe*. Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach, 2011. S. 216., S. 238. für den Zeitraum 1975–2008; zu aktuelleren Daten, die diesen Trend bestätigen, vgl. HEINZ 2017.

⁴⁴ Zu den restriktiveren gesetzlichen Voraussetzungen vgl. DÜNKEL 2017; zu einigen empirischen Daten bzgl. der Aussetzungsquote vgl. NAGY 2010, S. 834. (allerdings nur zur Frage, ob überhaupt ein Strafstrest ausgesetzt wurde, nicht zu welchem Zeitpunkt).

Abbildung 4

Anteil von Strafgefangenen, die lange Freiheitsstrafen verbüßen, im europäischen Vergleich, 2014

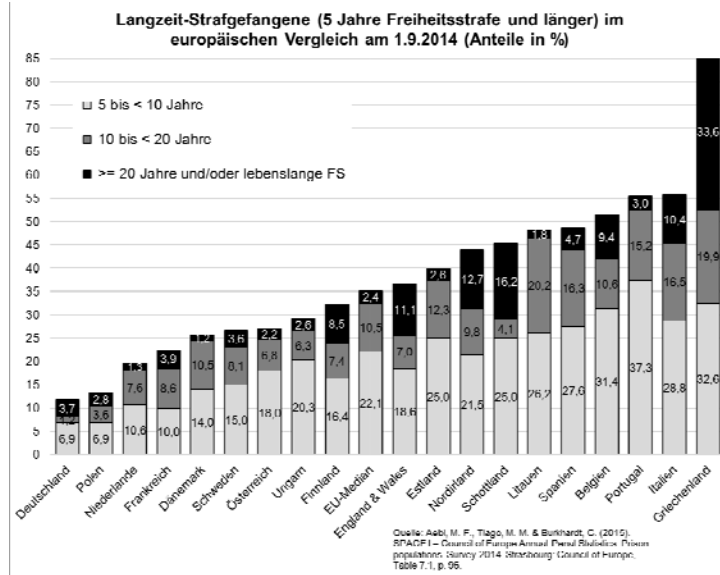
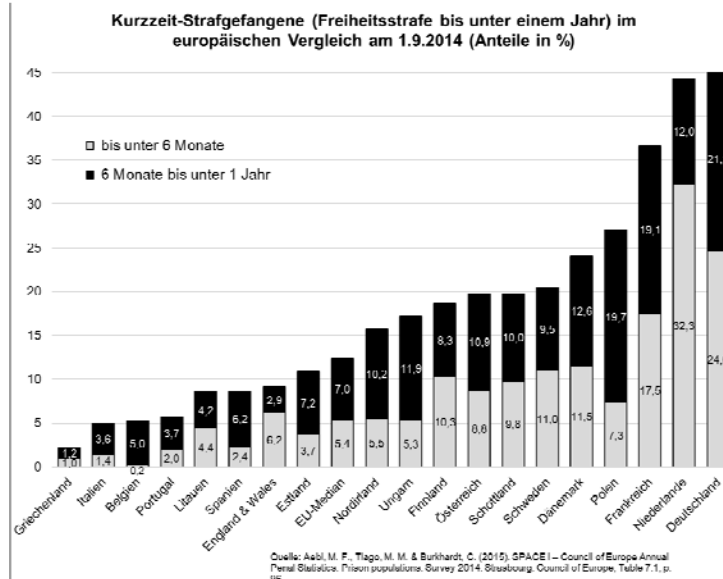


Abbildung 5

Anteil von Strafgefangenen, die kurze Freiheitsstrafen (bis zu einem Jahr) verbüßen, im europäischen Vergleich, 2014



V. Ausblick

Entgegen vielen anderen Ländern ist es in Ungarn bislang nicht gelungen, die Gefängnispopulation zu reduzieren, obwohl die auch dort rückläufigen Kriminalitätsraten die Chance einer reduktionistischen Gefängnispolitik als realistische Perspektive erscheinen lassen. Vielmehr sind die Gefangenenraten seit 1990 um insgesamt 68% gestiegen, verstärkt in den letzten 10 Jahren.

Wenn eine Regierung ernsthaft daran interessiert wäre, die Gefangenrate zu reduzieren, sei es aus verfassungsrechtlichen Überlegungen eines verhältnismäßigen Strafens mit möglichst wenig und möglichst kurzen freiheitsentziehenden Sanktionen, wie dies die internationalen Menschenrechtsstandards wiederholt anmahnen,⁴⁵ oder sei es schlicht um Kosten für neue Gefängnisse zu sparen, so kann man die vorliegend präsentierten Daten (s. o. Abbildungen 4 und 5) zur Basis kriminalpolitischer Handlungsoptionen nehmen. In Ländern mit einem hohen Anteil kurzer Freiheitsstrafen ist die Ausweitung von alternativen Sanktionen empfehlenswert, z. B. der Geldstrafe, der Gemeinnützigen Arbeit oder der Strafaussetzung zur Bewährung. In Ländern mit hohen Anteilen sog. Langstrafer empfiehlt sich dagegen eine Reduzierung des Strafmaßes (Verhängung kürzerer statt längerer Freiheitsstrafen) oder die vermehrte und frühzeitigere bedingte Entlassung aus dem Strafvollzug. Für Ungarn scheint ein Mix von beiden Strategien (Front-door- und Back-door-Strategien) angezeigt, denn sowohl die Lang- wie die Kurzstrafer machen einen nennenswerten Anteil der Vollzugspopulation aus. Mit Blick auf die bedingte Entlassung weist Ungarn die restriktivste Gesetzgebung in ganz Europa auf, was einen dringenden Reformbedarf indiziert. Es gibt keine Anhaltspunkte für eine Zunahme der Rückfallkriminalität, wenn die regelmäßige Entlassung bereits nach Verbüßung der Hälfte oder von zwei Dritteln der Strafe erfolgt (anstatt nach drei Vierteln oder vier Fünfteln wie in Ungarn der Fall).⁴⁶

Das Potenzial alternativer Sanktionen dürfte im Bereich der gewaltlosen Eigentums- und Vermögensdelinquenten, auch bei diskriminierten Minderheiten (z. B. Roma) noch nicht voll ausgeschöpft sein. Aber auch bei Raub- und Sexualdelikten ist es in Deutschland jedenfalls gelungen überwiegend Freiheitsstrafen zur Bewährung auszusetzen (in der Regel mit einer Unterstellung unter Bewährungsaufsicht). Die Bewährungshilfe hat gelernt, mit einer zunehmend schwierigeren Klientel erfolgreich zu arbeiten, die Widerrufs- und Rückfallquoten sind trotz der vielfältigen Problemlagen des Klientels zurückgegangen.⁴⁷

⁴⁵ Vgl. zusammenfassend DÜNKEL, F., et al.: *Brauchen wir ein Resozialisierungsgesetz? – Verfassungsrechtliche und kriminologische Grundlagen, mögliche Ausgestaltungen und kriminalpolitische Perspektiven*. In: Evangelischer Bundesfachverband Existenzsicherung und Teilhabe e. V. (EBET) (Hrsg.): *Dokumentation der Fachwoche Straffälligenhilfe* v. 28.–30.11.2016. EBET, Berlin, 2017. (im Erscheinen).

⁴⁶ Im Gegenteil gibt es empirische Anhaltspunkte dafür, dass ein überleitungsorientierter Vollzug mit regelmäßigen Lockerungen, bedingter Entlassung und durchgehender Betreuung die Legalbewährung verbessert, vgl. PRUIN, I.: „What works“ and what else do we know? – *Hinweise zur Gestaltung des Übergangsmanagements aus der kriminologischen Forschung*. In: Dünkel, F. et al. (Hrsg.): *Die Wiedereingliederung von Hochrisikotätern in Europa. Behandlungskonzepte, Entlassungsvorbereitung und Übergangsmanagement*. Forum Verlag Godesberg, Mönchengladbach, 2016. S. 251–274.; DÜNKEL 2017, § 57 Rn. 129 ff.; DÜNKEL et al. 2017 m.jew.w.N.

⁴⁷ Vgl. DÜNKEL, F.: *Rechtliche, rechtspolitische und programmatische Entwicklungen einer Sozialen Strafrechtspflege in Deutschland*. In: DBH-Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik/Justizministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.): *Kriminalpolitische Herausforderungen. Bewährungs- und Straffälligenhilfe auf neuen Wegen*. Zinnowitz 2008. Books on Demand, Norderstedt, 2009. S. 20–60.

Seit 2003 sind in Ungarn Rückfalltäter nicht mehr von einer Strafaussetzung zur Bewährung ausgeschlossen. Diese Reform ist sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung und erkennt die vielfältigen Resozialisierungschancen durch die Bewährungshilfe, die gleichzeitig neu strukturiert wurde, an (vgl. NAGY 2010, S. 843.).

Ferenc Nagy und viele seiner wissenschaftlichen Kolleginnen und Kollegen haben immer wieder eine resozialisierungsorientierte und „evidenzbasierte“ Kriminalpolitik gefordert. Er hat wesentlich den europäischen Wissenstransfer im Bereich des Strafvollzugs und der strafrechtlichen Sanktionen befördert und trägt nach wie vor dazu bei, dass Ungarn – zumindest im Bereich der Kriminalwissenschaften – in einer Zeit, in der das „Nationale“ in seinem Land besonders propagiert wird, nicht isoliert wird. Dafür ist ihm zu danken und weiterhin Kraft und Energie zu wünschen, und, dass Stimmen wie die seine im Interesse einer rationalen Kriminalpolitik Gehör finden.

ELEK BALÁZS*

A 'jogi tévedés' a természetkárosítás bűncselekménnyel összefüggésben

Bevezetés

Az európai integrációval elmélyülő büntetőjogi együttműködés egyik következménye lehet, hogy tovább növekszik az a joganyag, amit egy-egy jogterülettel érintettnek ismernie kell. Már nem csak a belső jog útvesztői között kell otthonosan mozogni, hanem az európai jogfejlődés még bonyolultabb rendszerében, az irányelvek, kerethatározatok, bizottsági határozatok és rendeletek világában. Több olyan büntetőjogi tényállás is van, aminek rendelkezéseit közvetlenül uniós norma tölti ki tartalommal. Ebben a jogi környezetben esetenként még a szűkebb szakterülettel foglalkozni kívánó jogászok is nehezen boldogulnak, ami felveti azt a kérdést, hogy annak nem ismerete esetén elfogadható lehet-e a 'jogi tévedésre' történő hivatkozás.

Az európai környezet- és természetvédelmi büntetőjog megjelenése

A Lisszaboni Szerződés hatálybalépéséig (2009. december 01.), az európai büntetőjogi integráció nem egy jól körülhatárolt jogterületre vonatkozott, hanem olyan címkének lehetett használni a jogirodalomban, amivel mindazt a rendkívül heterogén jogfejlődési eredményt le lehetett fedni, ami az Unióban a tagállami büntetőjogi alrendszereket illetően történt. Napjainkra azonban – Karsai definíciója szerint – az európai büntetőjog jelenleg nem más, mint az EUMSZ alapján kibocsátott, büntetőjogi tartalmú uniós jog, amely önálló jogterület.¹ Az európai integrációval párhuzamos környezetvédelmi mozgalmak hatására ezzel együtt már környezeti büntetőpolitika és környezeti büntetőjog kialakulásáról is beszélhetünk.² A belső piac, a gazdasági integráció révén a közösségi jog erősen kapcsolódik a gazdasági szférához, és a gazdasági jogszabályok harmonizálása a közösségi szabályozáson keresztül nagy befolyásoló erővel bír a gazdasági és a környezeti büntetőjog irányába is. A környezet elleni bűncselekmények gyakran a gaz-

* egyetemi docens, Debreceni Egyetem

¹ KARSAI KRISZTINA: *Alapelvi revolúció az európai büntetőjogban*. A Pólay Elemér Alapítvány Könyvtára, Szeged, 2015. 15–16. pp.

² GÖRGÉNYI ILONA: *A környezetvédelmi büntetőjog aktuális fejleményei Európában*. Belügyi Szemle, 2002/10, 39–50. pp.