



**STRAFE UND STRAFVOLLZUG IN EUROPA:  
EINE MOMENTAUFNAHME**

**AUGUST/2021**

**MITALI NAGRECHA**



## STRAFE UND STRAFVOLLZUG IN EUROPA: EINE MOMENTAUFNAHME

AUGUST/2021 | MITALI NAGRECHA

Wie steht es um „Recht und Gerechtigkeit“ in Europas Strafrechtssystemen? Im Folgenden eine Momentaufnahme zu einigen aktuellen Themen.<sup>i</sup>

- **Migration.** Personen, die nach Europa immigrieren wollen, werden in Gewahrsam genommen und überwacht<sup>ii</sup>, solange sie auf die Entscheidung warten, ob sie tatsächlich in Europa aufgenommen werden. Menschen werden somit allein aufgrund ihres Einwanderungsstatus strafrechtlich behandelt und sanktioniert.<sup>iii</sup> Im breiteren Kontext tragen Angst vor Migration bzw. vor Migrant\*innen zu einer bestrafenden Politikgestaltung bei.
- **Kriminalisierung.** Entscheidungen darüber, was einzelne Staaten als Straftaten definieren und wo/wie sie Ressourcen für die Strafverfolgung einsetzen, sind politisch motiviert. Diese politischen Entscheidungen führen dazu, dass heute in ganz Europa auf „rassische“, ethnische und andere Unterschiede mit Kriminalisierung und Bestrafung reagiert wird. Gleichzeitig wird Ungleichheit durch Bestrafung verstärkt. Auf einen erlittenen Schaden reagieren wir eher mit Gefängnis als mit Wiedergutmachung und tatsächlicher Schadensbehebung.

Einige Beispiele: Menschen, die sich die Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln nicht leisten können, werden eher bestraft als dass ihnen

kostenfreier Zugang zu diesem öffentlichen Gut gewährt wird.<sup>iv</sup> Zwischenmenschliche Schadensfälle werden durch Inhaftierung „gelöst“, nicht selten gegen den Willen der Opfer.<sup>v</sup> Derweil werden Menschen auch dafür bestraft, dass sie versuchen, durch Betteln ihr Überleben zu sichern – eine Praxis, die beispielsweise in der Schweiz vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte<sup>vi</sup> als verfassungswidrig eingestuft wurde.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass derartige Kriminalisierung den aktuell vorherrschenden, ungleichen sowie rassifizierten Sozial- und Wirtschaftssystemen dient.

- **Untersuchungshaft.** Jede fünfte Person, die in Europa inhaftiert ist, befindet sich in Untersuchungshaft – sprich: bevor ihr Verfahren abgeschlossen und ihre Schuld oder Unschuld festgestellt wurde. Der UN-Ausschuss für die Beseitigung rassistisch motivierter Diskriminierung (CERD) hat seine Besorgnis über die offenbar ethnisch bedingte ungleiche Zahl der Untersuchungshäftlinge zum Ausdruck gebracht.<sup>vii</sup> Diese Beobachtung trifft weltweit zu; und auch in Europa bestätigen sich die Bedenken: Untersuchungen belegen derartige Unterschiede. So zeigte eine Studie auf, dass mehr als die Hälfte der Menschen in Untersuchungshaft in Österreich, Deutschland und Belgien „ausländische Staatsangehörige“ sind, also im jeweiligen Land keine Staatsbürgerschaft besitzen.<sup>viii</sup> Eine weitere Studie in Frankreich ergab, dass eine Person, die außerhalb Frankreichs geboren wurde, ein dreimal höheres Risiko hat, in Untersuchungshaft genommen zu werden als eine in Frankreich geborene Person.<sup>ix</sup> Manchmal werden „ausländische Staatsangehörige“ in Haft gehalten, weil das Gericht davon ausgeht, dass die Person in ihr Heimatland zurückkehren wird, wenn sie vor der Verhandlung auf freien Fuß gesetzt wird.<sup>x</sup> In anderen Fällen zeigen die verantwortlichen Gerichte Anzeichen gewisser Stereotype oder sie missverstehen die Lebensumstände der betreffenden Personen.<sup>xi</sup> So werden beispielsweise fehlende Adressen, die Herkunft aus einem einkommensschwachen Gebiet oder Armut als Begründung dafür angegeben, dass gewisse Menschen möglicherweise nicht vor Gericht erscheinen werden – eine Annahme, für die es keinerlei Belege gibt.
- **Geldstrafen.** Die überwiegende Mehrheit der Personen, die von der Polizei nach rassistischen Gesichtspunkten kontrolliert (*racial profiling*), festgehalten

und verhört werden, muss nicht mit einer schwerwiegenden Anklage rechnen. Viele kommen dennoch nicht sofort wieder frei: Die Polizei erhebt häufig Anklage wegen geringfügiger Vergehen. Diese Anklagen werden oft mit Geldstrafen geahndet, was für die Betroffenen schwerwiegende Folgen haben kann. In Anbetracht der polizeilichen Praktiken, der Kriminalisierungsmuster und der polizeilichen Prioritäten ist es nicht überraschend, dass die finanziellen Einbußen, die durch die Bestrafung von Ordnungswidrigkeiten entstehen, nicht gleichmäßig über die gesamte Bevölkerung verteilt sind.

Ein Fallbeispiel: In Deutschland werden jedes Jahr etwa 550.000 Menschen zu Geldstrafen verurteilt.<sup>xii</sup> Die überwiegende Mehrheit der Fälle, in denen in Deutschland Geldstrafen verhängt werden, betreffen dabei geringfügige Vergehen: in 90 % der Fälle werden von Gerichten Strafen im Rahmen von maximal 90 Tagessätzen (oder drei Monaten Haft) verhängt<sup>xiii</sup>. Dabei entfallen satte 25 % aller Bußgeldfälle auf zwei Delikte: Schwarzfahren und Gelegenheitsdiebstahl. Diese beiden Vergehen werden in der Forschung als „Armutsdelikte“ bezeichnet, d. h. als Delikte, mit denen Verhalten kriminalisiert wird, das mit einem Mangel an Ressourcen zusammenhängt – und daher eigentlich gesellschaftliche Ressourcen außerhalb des Strafrechtssystems rechtfertigen würden, wie beispielsweise den kostenlosen Zugang zu öffentlichen Verkehrsmitteln. Die Daten zeigen weiter, dass diese relativ niedrigen Strafzahlungen insbesondere auf Menschen ohne finanzielle Mittel abzielen. Jedes Jahr werden schätzungsweise 50.000 Menschen inhaftiert, weil sie ihre Geldstrafen nicht bezahlen (können). Darüber hinaus richteten sich im Jahr 2018 fast 200.000 von 500.000 Bußgeldbescheiden gegen Personen, die in den deutschen Statistiken als „ausländische Staatsangehörige und Staatenlose“ geführt werden.<sup>xiv</sup> Die Justiz in Deutschland ist in gewisse Richtungen also alles andere als blind.

- **Strafen und Strafzumessung.** In Europa werden nicht nur grundsätzlich zu viele und zu häufig Strafen verhängt; rassifizierte Menschen müssen in ihren jeweiligen Fällen auch mit für sie schlechteren Entscheidungen und Resultaten rechnen. In gewissen Fällen kommt es aus diversen und sich überschneidenden gesellschaftlichen Gründen zu ungleichen Prozessausgängen. Für Menschen mit weniger finanziellen Ressourcen oder geringerem Sozialkapital ist es schwieriger, Alternativen zum Strafvollzug wie die Ableistung von Sozialstunden zu wählen, wie eine Studie in Frankreich

ergab.<sup>xv</sup> Menschen aus rassifizierten Gruppen werden außerdem mit größerer Wahrscheinlichkeit verurteilt. In Bulgarien wurde in einem Bericht festgestellt, dass „Minderheiten“ (der Begriff für Menschen, die sich selbst als eine andere ethnische Gruppe als die bulgarische bezeichnen), einschließlich der Roma, 17,5 % der Gesamtzahl der Personen ausmachten, die 2015 in Bulgarien als Verdächtige identifiziert wurden; gleichzeitig wurden „Minderheiten“ jedoch in einem viel höheren Maße verurteilt: Die Daten für dasselbe Jahr zeigen, dass Personen, die sich selbst als Roma identifizierten, mehr als 50 % der Neu-Häftlinge im Gefängnis ausmachten.<sup>xvi</sup> In anderen Fällen führt eine systemische Ungleichbehandlung dazu, dass rassifizierte Personen mit längeren Strafen rechnen müssen. In den Niederlanden ergab eine Untersuchung, für die alle in einem bestimmten Jahr gefällten Urteile in Augenschein genommen wurden, dass Menschen mit Migrationshintergrund aus den Antillen und der Türkei (jeweils erste Generation) 8 bzw. 11 Prozent längere Haftstrafen erhielten als andere Personen, die im selben Jahr verurteilt wurden.<sup>xvii</sup>

- **Überwachung.** Bedenken hinsichtlich der Polizeiarbeit dürften weiter zunehmen, da die Strafverfolgungsbehörden nun und in Zukunft auf Künstliche Intelligenz und andere Überwachungstechnologien zurückgreifen, von denen viele die bereits bestehenden Vorurteile und Verzerrungen noch verstärken.<sup>xviii</sup> In Amsterdam haben Polizei und Staatsanwaltschaft im Rahmen des Programms „Top 600“ junge Menschen identifiziert und überwacht, bei denen das Risiko bestehe, dass sie "schwerwiegende" Straftaten begehen könnten. Die Strafverfolgungsbehörden entscheiden auf der Grundlage früherer Inhaftierungen und der wirtschaftlichen Verhältnisse der jeweiligen Person, wer überwacht wird, und verankern somit bereits bestehende Ungleichgewichte in ihren zukünftigen polizeilichen Maßnahmen.<sup>xix</sup>
- **Wie weiter?** Selbst angesichts der eindeutigen Belege für problembehaftete Polizeiarbeit setzen die Staaten verstärkt auf Strafverfolgung als politische Maßnahme. Frankreichs Regierung hat beispielsweise erst kürzlich die Polizeihaushalte erhöht.<sup>xx</sup>

## Endnotes

- i Justice Collective ist unter anderem inspiriert von der Initiative *Knas* [ ], die erklärt: „Wir betrachten das Gefängnis nicht isoliert als eine Funktion des Strafrechts, sondern fragen nach seinen gesellschaftlichen Effekten. Unser Protest richtet sich daher nicht nur gegen die durch das Gefängnisssystem erfolgende Exklusion und Disziplinierung der Inhaftierten, sondern im Allgemeinen gegen die neoliberale Produktion und Verwaltung von Delinquenz.“ Mehr dazu auf <https://entknastung.org/about/>.
- ii *Siehe bspw.* E Tendayi Achiume, Sarah Chander, and Petra Molnar, *Technology is the new border enforcer, and it discriminates*, Al Jazeera, Nov. 23, 2020, abrufbar unter: <https://www.aljazeera.com/opinions/2020/11/23/technology-is-the-new-border-enforcer-and-it-discriminates>.
- iii *Siehe bspw.* Crime and Criminal Justice 2020, Switzerland Federal Statistical Office, abrufbar unter <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/crime-criminal-justice.assetdetail.17145512.html> (Im Jahr 2020 wurden fast 14.000 Menschen nach dem sogenannten „Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration“ bestraft, das Menschen aufgrund ihres Migrationsstatus kriminalisiert.)
- iv Mitali Nagrecha, *The Limits of Fairer Fines: Lessons from Germany*, Harvard Law School Criminal Justice Policy Program (2020), abrufbar unter: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3759196](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3759196). (Es sei darauf hingewiesen, dass 7 % aller in Deutschland verhängten Geldstrafen auf den Nichtkauf eines Fahrscheins für öffentliche Verkehrsmittel zurückzuführen sind. Studien zeigen, dass Menschen, die wegen Schwarzfahrens letztendlich verurteilt werden, die Fahrpreise und Strafen schlichtweg nicht bezahlen können.) So zeigen verfügbare Daten aus dem Jahr 2016, dass in diesem Jahr 7.600 Personen letztlich ins Gefängnis kamen, weil sie ihre Geldstrafen nicht bezahlen konnten. *Id.*
- v *Siehe What Really Makes Us Safe*, <https://www.whatreallymakesussafe.com>.
- vi *Lacatus c Suisse*, 14065/15 Eur. Ct. H.R 1 (2021). Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hob die pauschale Kriminalisierung des Bettelns auf und stellte fest, dass alle Personen ein Recht auf Menschenwürde haben und dass dieses Recht das Bestreiten des eigenen Lebensunterhalts, auch durch Betteln, einschließt.
- vii Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *General Comment 31 on the Prevention of Racial Discrimination in the Administration and Functioning of the Criminal Justice System* preamble and paragraph 1.III.2, quoted in The Justice Initiative, *A Global Campaign for Pretrial Justice Report: The Socioeconomic Impact of Pretrial Detention* (2011) <https://www.justiceinitiative.org/uploads/84baf76d-0764-42db-9ddd-0106dbc5c400/socioeconomic-impact-pretrial-detention-02012011.pdf> (Die Vereinten Nationen warnen, dass sich "unter den in Untersuchungshaft befindlichen Personen eine übermäßig hohe Zahl von Nicht-Staatsangehörigen" und "Personen, die gewissen ethnischen Gruppen angehören, insbesondere Nicht-Staatsangehörige - einschließlich Immigrant\*innen, Geflüchtete, Asylbewerber\*innen und Staatenlose -, Roma, indigene Völker, Vertriebene, Personen, die aufgrund ihrer Abstammung diskriminiert werden, sowie andere schutzbedürftige Gruppen, die besonders von Ausgrenzung, Marginalisierung und Nicht-Integration in die Gesellschaft betroffen sind", befinden. Die UN sehen dies als weltweites Problem. Die Aussage trifft somit auch in hohem Maße auf Europa zu.)
- viii Walter Hammerschick, et al, *DETOUR: Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio Comparative Report* (2017).
- ix Virginie Gautron & Jean-Noël Retière, *La décision judiciaire : jugements pénaux ou jugements sociaux?*, 88 *Mouvements* 11, 11-18 (2016).
- x European Union Agency for Fundamental Rights, *Criminal detention and alternatives: fundamental rights aspects in EU cross-border transfers* (2016).

## Endnotes

- xi *Siehe bspw.* Walter Hammerschick, et al, *DETOUR: Towards Pre-trial Detention as Ultima Ratio Comparative Report* (2017) (eine Beobachtung, wie sich die Bewertung gewisser "sozialer Bindungen" durch die Richter\*innen negativ auf Menschen auswirken kann, die ursprünglich von außerhalb der Gerichtsbarkeit stammen, selbst wenn sie keinerlei Bindungen zu ihrem Heimatland haben).
- xii Statistisches Bundesamt (Destatis), Fachserie 10, Reihe 3, Rechtspflege: Strafverfolgung 2018 (2019), [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300187004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300187004.pdf?__blob=publicationFile) [<https://perma.cc/2K45-9GBW>].
- xiii Im Rahmen des Tagessatzsystems in Deutschland und in der Schweiz verurteilen Staatsanwält\*innen oder Richter\*innen die jeweiligen Straftäter\*innen zu einer Anzahl von Tagessätzen, die sich nach der Einschätzung der Schwere und der Art des Falles richten. Die Zahl der Sätze entspricht dabei der Anzahl der Tage, die die Person zu verbüßen hat. An jedem Tag muss die Person dabei einen auf ihre finanziellen Verhältnisse abgestimmten Betrag zahlen oder alternativ eine Haftstrafe verbüßen.
- xiv Statistisches Bundesamt (Destatis), Fachserie 10, Reihe 3, Rechtspflege: Strafverfolgung 2018 (2019), [https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300187004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Justiz-Rechtspflege/Publikationen/Downloads-Strafverfolgung-Strafvollzug/strafverfolgung-2100300187004.pdf?__blob=publicationFile) [<https://perma.cc/2K45-9GBW>].
- xv Virginie Gautron & Jean-Noël Retière, *La décision judiciaire : jugements pénaux ou jugements sociaux?*, 88 *Mouvements* 11, 11-18 (2016).
- xvi Bulgarian Helsinki Committee, *Written Comments of the Bulgarian Helsinki Committee Concerning Bulgaria for Consideration by the United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination at its 92<sup>nd</sup> Session* (March 2017), abrufbar unter: [https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BGR/INT\\_CERD\\_NGO\\_BGR\\_27032\\_E.pdf](https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/BGR/INT_CERD_NGO_BGR_27032_E.pdf).
- xvii Hilde Wermink et al., *Studying Ethnic Disparities in Sentencing: The Importance of Refining Ethnic Minority Measures*, *Handbook on Punishment Decisions*, 239-264 (2019), abrufbar unter: [https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/71899/Wermink\\_Wingerden\\_2018\\_T.pdf?sequence=1](https://openaccess.leidenuniv.nl/bitstream/handle/1887/71899/Wermink_Wingerden_2018_T.pdf?sequence=1).
- xviii Stadtverwaltung Amsterdam, *Top 600*, abrufbar unter: <https://www.amsterdam.nl/wonen-leefomgeving/veiligheid/top600/#h87a00c6d-a600-453e-aa2d-5298a596f56e> (Stand 27. Januar 2021) (Website der Kommunalbehörden zum Programm).
- xix *Siehe auch* Patrick Williams and Eric Kind, *Data-Driven Policing: The Hardwiring of Discriminatory Policing Practices Across Europe*, European Network Against Racism (2019), <https://www.enar-eu.org/IMG/pdf/data-driven-profiling-web-final.pdf>; European Data Rights Initiative et al., *Open letter: Civil society for the introduction of red lines in the upcoming European Commission proposal on Artificial Intelligence* (Jan. 12, 2021), <https://edri.org/wp-content/uploads/2021/01/EDRI-open-letter-AI-red-lines.pdf>.
- xx <https://www.dw.com/en/france-to-implement-harsh-penalties-for-violence-against-police/a-57500662>.