Zeitschrift: Reihe Kriminologie / Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie = Collection criminologie / Groupe suisse de travail de criminologie

Herausgeber: Schweizerische Arbeitsgruppe für Kriminologie

Band: 1 (1987)

Artikel: Überfüllte Gefängnisse - was nun? : Zur aktuellen Bedeutung der Forschungen über Gefangenenraten

Autor: Killias, Martin

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-1051051

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

ÜBERFÜLLTE GEFÄNGNISSSE - WAS NUN?
Zur aktuellen Bedeutung der Forschungen über Gefangenenraten

Martin Killias

1. VORBEMERKUNG

Wie ein Blick in die Jahresberichte 1985/86 aller drei schweizerischen Strafvollzugskonkordate[1] lehrt, ist die Überfüllung der Gefängnisse mittlerweile überall in der Schweiz zu einem großen Problem geworden. Damit verbunden sind lange "Wartelisten", hohe Vollzugskosten und nicht zuletzt eine Veränderung der Insassenstruktur, indem immer mehr Ausländer, Drogenabhängige und zu langen Freiheitsstrafen Verurteilte in den Strafvollzug gelangen. Dies wiederum bringt verschiedenste Veränderungen im Vollzugsalltag mit sich. Erwähnt sei hier nur der steigende Bedarf nach Sicherung der Anstalten, der bei einzelnen (Bellechasse, La Chaux-de-Fonds) bereits zu entsprechenden baulichen Veränderungen geführt hat.

Ausgangspunkt der folgenden Ausführungen bildet die Frage, was zur Behebung dieser Schwierigkeiten vorgekehrt werden kann. In diesem Zusammenhang sollen die verschiedenen Möglichkeiten erörtert und unter anderem auch einige Überlegungen zur Entlastungswirkung vorgetragen werden, die sich bei einer Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafen für den Strafvollzug ergeben könnten. Zunächst aber gilt unser

Interesse nicht der Therapie, sondern der Diagnose oder der Frage, welche Faktoren für die Überfüllung unserer Gefängnisse verantwortlich sind. Wie wir sehen werden, handelt es sich hier nicht um ein unbeherrschbares Naturphänomen, sondern um die vorhersehbare Folge vergangener Entscheidungen. Umso wichtiger erscheint ein Blick auf die Entwicklung jenseits unserer Grenzpfähle und die dazu vorliegenden Forschungen.

2. AUSMASS UND URSACHEN UNTERSCHIEDLICHER GEFANGENENRATEN

2.1. Internationaler Überblick

Wie sich aus der Tabelle 1 ergibt, variiert die Zahl der Gefängnisinsassen (bezogen jeweils auf 100 000 Einwohner) außerordentlich stark im internationalen Quervergleich wie auch im zeitlichen Längsschnitt (d.h. zwischen 1972 und 1986). Bei allen Unterschieden im einzelnen läßt sich dabei innerhalb Westeuropas eine relative Nähe der Insassenquote der verschiedenen Länder feststellen, indem dieselbe nirgends weniger als 21 (Niederlande 1972) und nirgends mehr als 130 (Türkei 1986) beträgt. Zudem halten sich die Schwankungen zwischen 1972 und 1986 in Westeuropa überall in relativ engem Rahmen, wenn man von Portugal und der Schweiz (mit Zuwachsraten von über 100 bzw. über 70 Prozent) absieht. Im übrigen verblassen diese Unterschiede, wenn man sie auf dem Hintergrund Amerikas, der Ostblock-Länder, Südafrikas und einiger lateinamerikanischer Diktaturen betrachtet.

Mag man in bezug auf Amerika geneigt sein, hierfür zunächst die hohe Kriminalitätsrate dieses Landes verantwortlich zu machen, so läßt sich die außerordentlich hohe Insassenrate der Sowjetunion und weiterer Ostblockstaaten zweifellos nicht

TABELLE 1: Anzahl Gefangene pro 100 000 Einwohner (einschl.Untersuchungsgefangene, Maßnahmen usw.) in Europa und einigen ausgewählten Ländern

LAND	1972	1986
Belgien	63	64
Cypern	31	32
Dänemark	69	69
Deutschland (BRD)	86	92
DDR	222	-
Finnland	102	81
Frankreich	61	81
Griechenland	-	37
Irland	35	52
Island	-	36
Italien	51	77
Jugoslawien	101	-
Luxemburg	-	92
Malta	-	27
Niederlande	21	35
Norwegen	39 (1974)	51
Österreich	109	109
Polen	191 (1971)	311
Portugal	44 (1974)	96
Schweden	54	56
Schweiz	42	71
Spanien	40	61
Türkei	-	130
Vereinigtes Kgr.	75 (1974)	94
USA	189	ca. 286 (1982)
UdSSR	391 (1975)	-
Südafrika	400 (1975)	-
Japan	46	-
Indien	36 (1974)	-

Quellen:

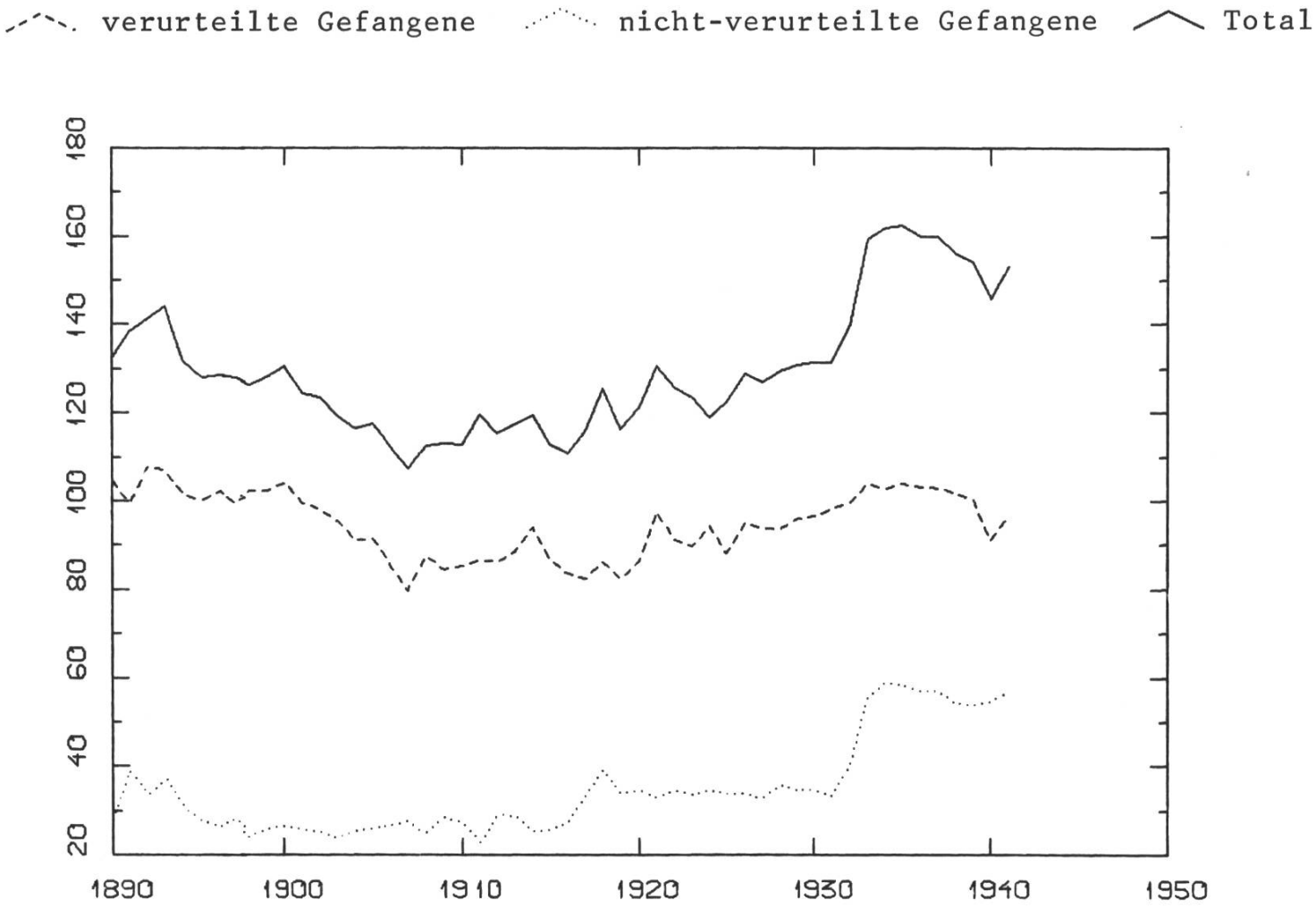
- Daten für 1972/74/75 zitiert nach Killias (Anm.3, mit Nachweisen).
- Daten für 1.2.1986 zitiert nach Pierre Tournier, "Statistiques sur les populations carcérales dans les Etats Membres du Conseil de l'Europe", in Bulletin d'informations pénitentiaires, no 7 (juin 1986), Conseil de l'Europe. Für Polen (31.3.86): Jerzy Gorny, "Die Gefängnispopulation in Polen", MschrKrim 70 (1987): 34-41.
- U.S. Gefangenenrate berechnet nach US Department of Justice, Sourcebook of Criminal Justice Statistics, 1983, pp.561, 564, 567.

auf diese Weise erklären, zumal diese Länder selber nicht ohne Stolz immer wieder behaupten, die Kriminalität wenn nicht "überwunden", so doch entscheidend verringert zu haben[2]. Auch im internationalen Quervergleich[3] wie auch bei der Analyse der Gefangenenrate der 50 amerikanischen US-Bundesstaaten[4] zeigen sich überraschend geringe Zusammenhänge zwischen der Zahl der ermittelten Straftäter und der Gefangenenrate; selbst wenn man die Art der Delikte berücksichtigt, verbleiben bei der Analyse der US-Bundesstaaten[5] außerordentlich hohe Anteile an unerklärter Varianz. Es soll damit nicht gesagt werden, die Gefangenenrate habe mit der Kriminalitätsrate überhaupt nichts zu tun; ein derartiger - mäßiger - Einfluß zeigt sich vor allem bei Zeitreihenanalysen[6]. Hingegen hatte Wilkins[7] offensichtlich recht, als er vor mehr als zwanzig Jahren anregte, Gefangenenraten mehr als Ausdruck der Strenge des Strafrechts denn als Indikator der Kriminalität (und sei es auch nur der offiziell registrierten) zu sehen.

Dieser Eindruck verstärkt sich, wenn man die Entwicklung der Gefangenenrate in einzelnen Ländern über sehr lange Zeiträume hinweg betrachtet. Mit Ausnahme der Vereinigten Staaten von Amerika, wo die Gefangenenrate früher tiefer lag als heute[8], wiesen im 19. und frühen 20.Jahrhundert zahlreiche westliche Länder Gefangenenraten von weit über 100 pro 100 000 Einwohner auf[9]. Pars pro toto möge dies die folgende Graphik über die Entwicklung der schweizerischen Gefangenenrate im Zeitraum von 1890 bis 1941 illustrieren[10].

Als Durkheim[11] in einem in Amerika mittlerweilen berühmt gewordenen[12] Aufsatz voraussagte, die Gefängnisstrafe sei die Strafe der modernen Gesellschaft, so charakterisierte er in gewisser Weise mehr seine damalige Gegenwart als die Zukunft, die in sozusagen allen westlichen Ländern eine gewaltige Verringerung der Gefangenenrate gebracht hat. Diese historische Erfahrung des Westens widerlegt eine in Amerika zeitweise sehr populäre Theorie, wonach die Menge

GRAPHIK 1: Entwicklung der Gefangenenrate (auf 100 000 Einwohner) in der Schweiz von 1890 bis 1941



der ausgefällten Strafen in jeder Gesellschaft tendenziell stabil bleibe, d.h. homöostatisch um einen unveränderlichen Durchschnittswert herumpendle[13]. Gewiß ist diese Theorie insofern richtig, als in jeder Gesellschaft eine minimale Zahl an Individuen bestraft wird und nirgends diese Zahl über ein gewisses Maximum hinauswächst. Doch ist es nicht diese elementare Wahrheit, die uns interessiert; unser Interesse gilt vielmehr der Frage, wie es möglich ist, daß einzelne Länder zu gewissen Zeiten mit erstaunlich geringen Gefangenenraten zu existieren vermögen, während anderswo oder zu anderen Zeiten eine eigentliche Hausse der Gefangenenrate zu beobachten ist.

2.2. Zum Einfluß langer Freiheitsstrafen auf die Gefangenenrate

Erweist sich die Gefangenenrate somit nicht unbedingt als stabil[14], und variiert sie - international wie auch im Zeitvergleich - nicht allein in Funktion der Kriminalität, so muß man vermuten, daß sie vor allem die Länge der ausgefüllten Freiheitsstrafen, d.h. die Strenge der Gerichte widerspiegelt. Denn ähnlich wie man ein Hotel mit einigen wenigen Kurgästen ebenso gut füllt wie mit einer großen Anzahl von Übernachtungspassanten, so haben wenige Gefangene mit sehr langen Freiheitsstrafen wesentlich mehr Einfluß auf die Zahl der Gefängnisinsassen als eine große Zahl von Verurteilten mit sehr kurzen Freiheitsstrafen. Leider lassen sich empirische Belege für den Einfluß der Dauer der Freiheitsstrafen auf die Höhe der Gefangenenrate nicht leicht finden, da globale Angaben über die mittlere Dauer des Gefängnisaufenthalts die Strenge der Gerichte nicht zu erkennen erlauben. Denn solche Angaben hängen sehr stark davon ab, welche Art von Delikten in einem bestimmten Land Anlaß zu einer Freiheitsstrafe geben; gerade bei den zahlenmäßig

sehr gewichtigen Bagatelldelikten bestehen in der Wahl der Strafart (Buße oder bedingte/unbedingte kurze Freiheitsstrafe) erhebliche Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern - selbst innerhalb Europas[15]. Verschärft wird dieses Problem, wenn die jeweilige Zahl der Gefängnisinsassen (einschließlich der Untersuchungshäftlinge) zur Zahl aller Gefängniseinweisungen (inklusive Verhaftungen bzw.Einweisungen in Untersuchungshaft) in Beziehung gesetzt wird,wie dies bei den periodischen Erhebungen des Europarates[16] geschieht. Wie eine unveröffentlichte Auswertung für die schweizerischen Kantone[17] ergeben hat, besteht zwischen der Länge der Untersuchungshaft und der Untersuchungsgefangenenrate keine Korrelation: besonders "strenge" Kantone pflegen auch in Bagatellsachen von der Untersuchungshaft Gebrauch zu machen, wobei deren Dauer selbstverständlich sehr kurz ist; umgekehrt ist die durchschnittliche Dauer der Untersuchungshaft gerade in denjenigen Kantonen am höchsten, wo diese am zurückhaltendsten angeordnet wird, da sie nur in relativ schwerwiegenden Fällen (mit entsprechend langer Untersuchungsdauer) verfügt wird. Um die Strenge der Strafjustiz zu messen, empfiehlt es sich daher, entweder die für ein bestimmtes, international relativ einheitlich definiertes Delikt durchschnittlich ausgefällten bzw. vollzogenen Strafen zu vergleichen, oder aber die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Gefängniseinweisungen und Gefängnisinsassen in demselben Land über einen gewissen Zeitraum hinweg zu verfolgen. Dieser Zeitvergleich setzt voraus, daß der Sanktionsstil, d.h. die Wahl der Strafart (vor allem freiheitsentziehende versus nicht freiheitsentziehende Sanktionen) im Zeitablauf annähernd stabil bleibt. Wie eine Veröffentlichung des Bundesamts für Statistik[18] zeigt, ist diese Voraussetzung für die Schweiz und den uns interessierenden Zeitraum (ab ungefähr 1970) erfüllt.

Anstelle pauschaler Vergleiche über die Dauer der verhängten oder vollzogenen Freiheitsstrafen, wie sie trotz der

erwähnten Schwierigkeiten für einzelne skandinavische Länder, die Niederlande und die USA immer wieder angestellt werden[19], seien im folgenden die für Raub und Notzucht in der Schweiz verhängten mit den für dieselben Delikte in den USA vollzogenen Freiheitsstrafen verglichen. Bei allen Nuancen der rechtlichen Definition dieser Straftaten läßt sich ein derartiger Vergleich vertreten, da die weitaus meisten Raub- und Notzuchttaten nach schweizerischem wie auch nach amerikanischem (bundesstaatlichem) Strafrecht unter die entsprechenden Tatbestände subsumiert würden. Entsprechende Daten liegen für acht US-Bundesstaaten vor.

Der Vergleich zeigt, daß der Durchschnitts- wie auch (soweit bekannt) der Mittelwert der in den US-Bundesstaaten vollzogenen Strafen erheblich über den schweizerischen Strafmaßen liegt. Dabei muß man berücksichtigen, daß sich die schweizerischen Angaben nicht auf die vollzogenen,sondern auf die gerichtlich ausgesprochenen Strafen beziehen. Da gemäß Art.38 StGB ein Drittel der Strafdauer bedingt erlassen werden kann, ist die Dauer der vollzogenen Strafen noch um einiges kürzer als in Tabelle 2 angegeben. Auch wenn man vom "Tarif" für Raub und Notzucht nicht ohne weiteres auf die Strenge gegenüber anderen Straftätern schließen darf, so stützen die in Tabelle 2 mitgeteilten Ergebnisse doch die oft geäußerte Ansicht, daß die sehr hohe amerikanische Gefangenenrate zu einem guten Teil auf die Dauer der dort ausgefällten bzw. vollzogenen Freiheitsstrafen zurückzuführen ist[20].

Die Strenge der Strafjustiz (in bezug auf die Dauer der ausgefällten Freiheitsstrafen) und ihr Einfluß auf die Entwicklung der Gefangenenrate lassen sich im Falle der Schweiz und für den Zeitraum ab 1970 beobachten, indem man die Zahl der ausgesprochenen unbedingten Zuchthaus- und Gefängnisstrafen der Zahl der verurteilten Gefängnisinsassen gegen-

TABELLE 2: Dauer der Freiheitstrafe (in Monaten) für Raub (robbery) und Notzucht (rape) in der Schweiz (1984) und in acht US-Bundesstaaten (1982)

	RAUB (robbery)		NOTZUCHT (rape)	
	Durchschnitt	Median	Durchschnitt	Median
SCHWEIZ	28 *	19 *	26 *	18 *
Delaware	39	34	26	-
Iowa	52	47	47	-
Maryland	62	54	64	-
Oklahoma	30	24	36	-
Oregon	25	22	36	-
Pennsylvania	34	24	48	-
Washington	39	35	36	-
Wyoming	30	24	52	-

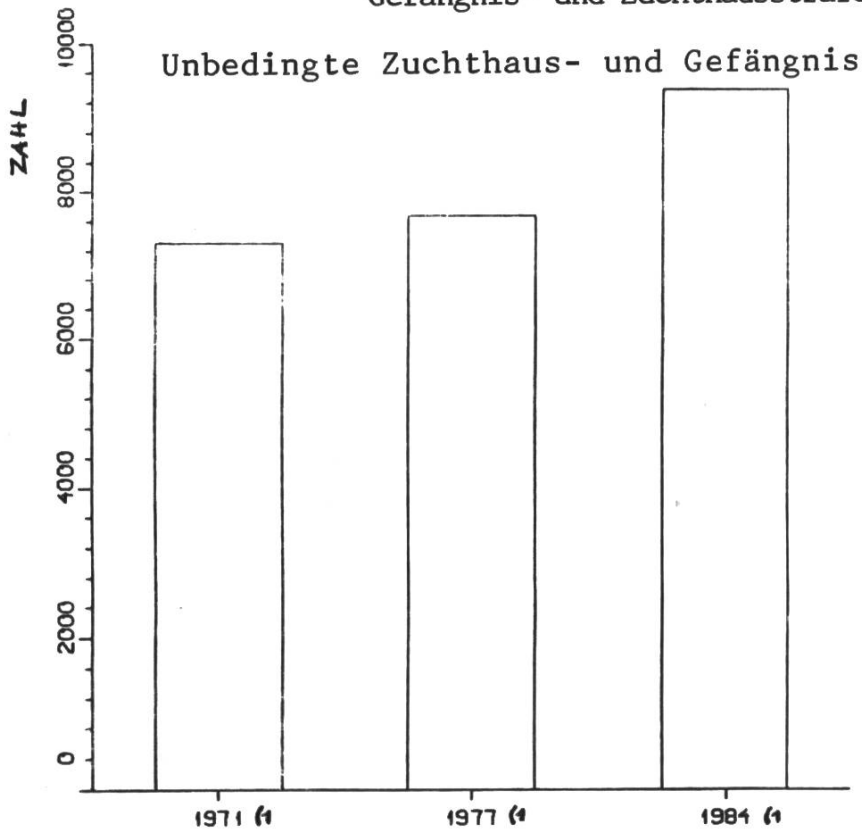
* Die Werte für die Schweiz beziehen sich auf die ausgesprochene Strafe, von welcher gemäß Art.38 StGB bis zu einem Drittel erlassen werden kann. Die Dauer der effektiv verbüßten Strafen liegt somit erheblich unter den angegebenen Werten. Demgegenüber beziehen sich die amerikanischen Angaben auf die Dauer des tatsächlichen Gefängnisaufenthalts.

Quellen:

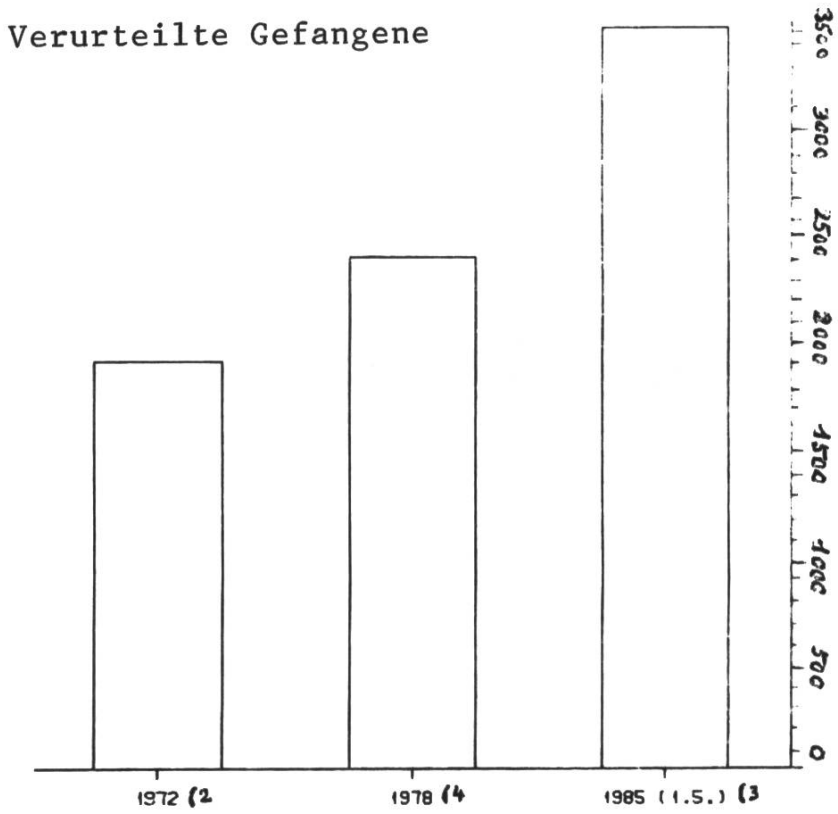
- Mitteilung des Bundesamts für Statistik an den Verfasser vom 30.10.85
- Herbert Koppel, Time Served in Prison, Special Report of the Bureau of Justice Statistics, Washington DC : US Department of Justice, June 1984

überstellt. Allerdings stehen für die Jahre vor 1982 keine statistischen Angaben über die Zahl verurteilter Gefängnisinsassen zur Verfügung, sondern allein mehr oder weniger vage Schätzungen[21]. Angesichts der deutlichen Zunahme der Gefängnisinsassen seit Beginn der siebziger Jahre fallen etwaige Ungenauigkeiten jedoch nicht sehr stark ins Gewicht[22].

GRAPHIK 2: Entwicklung der Zahl der (verurteilten) Gefängnisinsassen und der unbedingten Gefängnis- und Zuchthausstrafen (alle BG.).



Zuwachsrate 1971-1984: 28.5 %



Zuwachsrate 1972-1985: ca. 84 %

Quellen:
1) Entspr. Jg.der Strafurteile in der Schweiz, hrsg.vom Bundesamt für Statistik.
2) Private Erhebung im Zusammenhang mit der Untersuchung von M.B.Clinard (Zit.Anm.39a)
3) Mitteilung des BA für Statistik vom 6.9.86 an den Verfasser.
4) Berechnet anhand der Erhebung des BA für Justiz von August 1978, Suizide und Psychopharmaka im Gefängnis;angenommen wurde ein Anteil von 33 % Untersuchungsgefangenen.

Wie sich aus der Graphik 2 ergibt, hat die Zahl der zu einer unbedingten Zuchthaus- oder Gefängnisstrafe Verurteilten seit Beginn der siebziger Jahre deutlich, d.h. um über ein Viertel zugenommen. Viel stärker hat sich jedoch die Zahl der Gefängnisinsassen im gleichen Zeitraum entwickelt: sie hat sich nahezu verdoppelt. Da der Sanktionsstil der schweizerischen Justiz in diesem Zeitraum nur geringfügigen Schwankungen unterlag, erlauben diese Zahlen nur eine Folgerung: die Leute bleiben länger. Offen ist lediglich, wie man sich die deutliche Verlängerung der Freiheitsstrafen zu erklären hat. Haben sich die Strafen generell erhöht? Oder hat das im Jahre 1975 revidierte Betäubungsmittelgesetz (mit seinem deutlich erhöhten Strafrahmen) zu einer starken Vermehrung der langen Freiheitsstrafen geführt? Die vorläufig vorhandenen Daten stützen diese Vermutung, wenn auch noch abgeklärt werden muß, inwieweit die neuen "Tarife" in Drogensachen inzwischen auf andere Delikte abgefärbt haben. Denkbar wäre dies einmal, weil negative Güter (wie z.B. Strafen) einer gewissen Inflation möglicherweise ebenso unterliegen wie positive Güter (vor allem Geld)[23]; sodann drängen sich angesichts der oft außerordentlich langen Freiheitsstrafen, die gegenüber Drogenhändlern verhängt werden, möglicherweise auch gegenüber anderen Straftätern härtere Strafen auf - gewissermaßen nach dem Motto: was sind noch drei Jahre für eine brutale Vergewaltigung, wenn schon relativ untergeordnete "Detailhändler" in Sachen Drogen zehn Jahre erhalten? Wie es sich damit verhält, bleibt einstweilen weiteren Untersuchungen vorbehalten[24].

2.3. Zu den Ursachen unterschiedlicher Punitivität

Die Punitivität, d.h. die Strenge, mit welcher eine Gesellschaft mit Straftätern umgeht, steht im internationalen Quervergleich in sehr engem Zusammenhang mit der gegebenen Machtkonzentration. Sie ist in diktatorisch regierten Staaten und in Ländern mit ausgeprägter sozialer Ungleichheit (gemessen anhand des sog. Gini-Indexes für die Ungleichheit der Einkommensverteilung) stärker als in Demokratien bzw. in Ländern mit relativ ausgeglichener Einkommensverteilung. In einer Untersuchung über die Gefangenenraten von 39 Ländern erklärten diese beiden Variablen allein rund 31 Prozent der gesamten Varianz[25]. Nimmt man als Indikator für Punitivität die Beibehaltung der Todesstrafe, so zeigt sich eine fast perfekte Korrelation mit diktatorischen Regierungsformen, indem es so gut wie keine Diktaturen gibt, die auf die Todesstrafe verzichten (könnten)[26]. Demgegenüber erweist sich das Entwicklungsniveau als relativ weniger wichtig für die Höhe der Gefangenenrate: wie etwa das Beispiel Indiens zeigt[27], weisen viele relativ arme Länder - aus durchaus einleuchtenden Gründen - eher tiefe Gefangenenraten auf. Dafür haben fast alle armen Länder die Todesstrafe beibehalten[28].

Betrachtet man die Entwicklung der Gefangenenrate im Längsschnitt, so zeigen sich regelmäßig eigentliche Haussen vor und nach politischen Krisen, aber auch in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit. Die hohe Bedeutung gesellschaftlich-politischer Krisen einerseits und der Machtkonzentration andererseits läßt sich, was das Ausmaß an Punitivität einer Gesellschaft anbetrifft, als Ausdruck von Legitimationsschwierigkeiten interpretieren. Von der Opposition hart bedrängte Regierungen, aber auch solche, die durch eine Revolution eben erst an die Macht gelangt sind, verfügen regelmäßig über eine nur schmale Legitima-

tionsbasis, was den Rückgriff auf physischen Zwang (auch und gerade über das Strafrecht) nahelegen mag. Ähnliche Schwierigkeiten dürften sich ergeben, wenn alle Macht in den Händen einiger weniger oder einer kleinen Oberschicht konzentriert ist, denn die Legitimation von Machtgefällen ist wohl um so schwieriger, je größer sie sind. Und da physischer Zwang bis zu einem gewissen Grade die Legitimation der Macht zu ersetzen vermag[29], ist erhöhte Punitivität unter den angegebenen Randbedingungen plausibel[30].

Ob hohe Arbeitslosigkeit in Industrieländern im eben angedeuteten Sinne entlegitimierend wirkt und dadurch zu vermehrter Punitivität führt, d.h. den Übergang zu einer harten Law-and-Order-Politik begünstigt[31], oder ob die in solchen Zeiten feststellbare Erhöhung der Gefangenenrate darauf zurückzuführen ist, daß die (Untersuchungs-)Richter arbeitslose Angeklagte bzw. Tatverdächtige häufiger als andere in Untersuchungshaft versetzen oder zu unbedingten Freiheitsstrafen verurteilen und daß in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die arbeitslosen Angeklagten stark zunehmen, läßt sich einstweilen nicht entscheiden. Für die zweite Möglichkeit spricht, was die Schweiz und die Zeit der großen Wirtschaftskrise der dreißiger Jahre anbelangt, daß sich damals die Arbeitslosigkeit vor allem in einer sprunghaften Erhöhung der Zahl der nicht-verurteilten Gefängnisinsassen, d.h. der Untersuchungsgefangenen und der administrativ Versorgten, niedergeschlagen hat, während die Zahl der verurteilten Gefangenen (wie sich aus Graphik 1 ablesen läßt) einigermaßen konstant blieb[32]. Angemerkt sei, daß der Einfluß von Streiks auf die Gefangenenrate negativ war, d.h. daß damit zusammenhängende Konflikte zu keiner Erhöhung der Gefangenenrate geführt hatten[33].

Welche Lehren ergeben sich aus diesem Exkurs auf die Makroebene?

Zunächst ergibt sich hieraus, daß die Entwicklung der Gefangenenrate teilweise Mechanismen unterliegt, die jenseits unserer Einflußmöglichkeiten liegen: weder Theoretiker noch Praktiker des Strafvollzugs können die gegebene Machtstruktur innerhalb ihrer Gesellschaft in nennenswertem Maße beeinflussen, und noch weniger können sie politische oder soziale Krisen voraussehen oder gar beherrschen. Weiter bestätigt sich, daß die Gefangenenrate bei weitem nicht allein von der Kriminalitätsrate abhängt und daß es demnach nicht sinnvoll ist, das Problem der Überfüllung der Gefängnisse allein über die Bekämpfung und Verringerung der Kriminalität angehen zu wollen. Drittens ergibt sich daraus für die Schweiz die optimistische Einschätzung, daß es möglich sein sollte, das Problem der überfüllten Gefängnisse in den Griff zu bekommen; sollte dies in diesem Land mit tiefer Arbeitslosigkeit, geringen sozialen und politischen Spannungen, relativ ausgeglichener Verteilung von Macht und Gütern und nicht zuletzt einer - allen Unkenrufen zum Trotz - vergleichsweise sehr geringen Kriminalitätsrate[34] nicht gelingen, so könnten keinesfalls die sozialen und politischen Rahmenbedingungen verantwortlich gemacht werden. Es stellt sich daher nur die Frage, wie dieses Ziel konkret erreicht werden kann.

3. WEGE ZUR BESEITIGUNG VON ENGPÄSSEN IM STRAFVOLLZUG

Der Strafvollzug ist, um mit A.Baechtold zu sprechen[35], ein System im instabilen Gleichgewicht. Als solches reagiert es sehr empfindlich auf Veränderungen in seinen Teilbereichen wie auch in seinem Umfeld. Im Vergleich zu Fragen im Zusammenhang mit den Wirkungen des Strafvollzugs auf die Kriminalitätsrate - sei es durch Resozialisierung der Straffälligen, durch die Abschreckungswirkung der Freiheitsstrafen oder schlicht durch die Hinderung der Insassen an der Begehung neuer Straftaten (sog."incapacitation") - erweisen sich die Probleme der Vorhersage und Bewältigung von Kapazitätsengpässen im Strafvollzug als denkbar einfach[36]: Da sich der Strafvollzug am Ende einer Kette von Instanzen der sozialen Kontrolle befindet, besteht die Aufgabe - der "input" - des Strafvollzugs aus dem Arbeitsprodukt - dem "output" - der vorangehenden Instanz. Damit steht fest, daß die "Nachfrage" nach Gefängnisplätzen vollständig von der "Produktion" an vollziehbaren Gefängnisstrafen (und deren Dauer!) bestimmt wird. Änderungen der Gerichtspraxis, aber auch gesetzgeberische Entscheidungen hinsichtlich der (Ent-)Kriminalisierung bestimmter Verhaltensweisen und der anwendbaren Strafrahmen (d.h.hinsichtlich des "Tarifs") treffen den Strafvollzug daher sehr empfindlich. Nachdem bis dahin keine akzeptablen Wege bekannt sind, wie die Kriminalität in nennenswertem Maße und innert nützlicher Frist verringert werden könnte, bleibt als einzige realistische Möglichkeit zur Bewältigung von Kapazitätsproblemen im Strafvollzug die Anpassung entweder der Gefängniskapazitäten an die vorhandene "Nachfrage" oder aber die Anpassung der "Nachfrage" an die vorhandenen Gefängniskapazitäten.

Wie jeder Praktiker weiß, stößt die rechtzeitige Bereitstellung neuer Gefängniskapazitäten auf zahlreiche Schwie-

rigkeiten. Erwähnt seien hier nur die hohen Baukosten, die bedeutenden Folgekosten zufolge des Betriebs personalintensiver Gefängnisse und schließlich die leidige Standortfrage, die schon manche Einrichtung des Straf- und Maßnahmevollzugs wenn nicht verhindert, so doch erheblich verzögert hat. Da es auf diese Weise kaum möglich sein wird, mit der sprunghaft gestiegenen (und wohl weiter zunehmenden[37]) Nachfrage Schritt zu halten und die Gefängniskapazitäten im entsprechenden Umfang und überdies zeitgerecht zu erhöhen, ist es verständlich, wenn verschiedentlich nach anderen Wegen Ausschau gehalten wird. Motiviert sind derartige Bemühungen vor allem auch durch die Sorge, eine übermäßig hohe Gefangenenrate könnte die Freiheitlichkeit unserer Gesellschaft und damit die Lebensqualität für alle beeinträchtigen, zumal der "Gewinn" einer hohen Gefangenenrate - etwa in Form einer verringerten Kriminalität - keineswegs gesichert erscheint[38].

Nicht überraschend kam es daher zur Forderung nach einem Baustopp - einem Moratorium - für Gefängnisprojekte[39]. Dabei liegt dieser Forderung die Überlegung zugrunde, neue Gefängniszellen würden nach einem immanenten Mechanismus innerhalb der Strafjustiz zwangsläufig belegt - vergleichbar mit neu geschaffenen Parkplätzen in einer Innenstadt. Grundlegend ist hier also die Vorstellung einer flexiblen, angebotsinduzierten Nachfrage[39a], wie sie etwa für das private Verkehrsaufkommen typisch ist. Diese Nachfrage nach Gefängnisplätzen soll nun durch eine Angebotsverknappung eingedämmt werden, also durch eine Art "Numerus clausus" im Strafvollzug[40]. Es ist denkbar, daß die Nachfrage nach Zellen für Untersuchungshäftlinge in der beschriebenen Weise flexibel ist, da die Untersuchungshaft immer nur angeordnet werden kann bzw. darf, nach den gesetzlichen Umschreibungen ihrer Voraussetzungen in den Strafprozeßordnungen aber kaum je zwingend angeordnet werden muß, weshalb es bei einer Verknappung der Zellen in

Untersuchungsgefängnissen möglich ist, dieses Zwangsmittel zurückhaltender und nach Prioritäten geordnet einzusetzen[41].

Sehr fragwürdig ist die Annahme einer flexiblen Nachfrage nach Gefängnisplätzen jedoch für den eigentlichen Strafvollzug. Es ist, wie Alfred Blumstein[42] mit Recht hervorhebt, eines der Grundprinzipien unseres Staatsrechts, daß die Gerichte von der Exekutive unabhängig sind. Diese Unabhängigkeit wäre jedoch in Frage gestellt, wenn den für den Strafvollzug Verantwortlichen die Befugnis eingeräumt würde, den Gerichten verbindlich vorzuschreiben, wieviel "output",d.h. wieviele und wie lange vollziehbare Freiheitsstrafen sie "produzieren" dürfen. Richter haben es - mit Recht - immer als ihre Aufgabe angesehen, "gerechte" Strafen zu verhängen; sie dürften wohl auch in Zukunft in dieser Haltung verharren und die Bewältigung von Kapazitätsproblemen im Strafvollzug als die Aufgabe der anderen Staatsorgane betrachten. Versuche, die Berücksichtigung dieser Probleme im Rahmen der Strafzumessung verbindlich vorzuschreiben, wie dies etwa die Strafzumessungsregeln ("sentencing guidelines") des Staates Minnesota[43] vorsehen, sind bisher vereinzelt geblieben[44].

Eher erfolgversprechend sind daher Versuche, die "Nachfrageproduktion" durch eine entsprechende Anpassung der Anklage- und Einstellungspraxis der Staatsanwaltschaft in den Griff zu bekommen. Soweit dem Verfasser bekannt, sind derartige Versuche - in Form von "guidelines" an die Staatsanwälte - in den Niederlanden am weitesten fortgeschritten[45]. Begünstigt werden sie dort durch eine starke und zentrale Leitung der Staatsanwaltschaft, die die einmal festgelegte "policy" weitgehend durchzusetzen vermag[46]. - Allerdings stellen auch dort die Kapazitätsengpässe im Strafvollzug die Effizienz und zuweilen wohl auch die Billigkeit der Tätigkeit der Strafjustiz in Frage[47]. Im Hinblick auf die gegebenen Verhältnisse in der Schweiz wäre zu befürchten, daß

eine vermehrte Einstellung von Strafverfahren im Vorfeld der gerichtlichen Beurteilung vor allem Bagatellsachen betreffen würde, die schon heute den Strafvollzug nur geringfügig belasten, da dafür in der Regel bedingte und jedenfalls kurze Freiheitsstrafen ausgesprochen werden - sofern es überhaupt zu einer solchen Strafart kommt. Aus diesem Grunde ist von den im Vorentwurf zur Revision des Allgemeinen Teils des schweizerischen StGB[48] vorgesehenen vermehrten Einstellungsmöglichkeiten keine Entlastung des Strafvollzugs zu erwarten - wie wohl begründet die dahingehenden Vorschläge unter anderen Gesichtspunkten auch immer sein mögen.

Die schlechteste aller denkbaren Lösungen wäre jedoch ein reines "laisser faire - laisser aller", wiewohl zuzugeben ist, daß diese Variante die unwahrscheinlichste nicht ist. Die Folge einer derartigen Politik wäre eine immer schlimmere Überfüllung der Gefängnisse mit allen damit verbundenen Konsequenzen wie vermindertem Arbeits- und Freizeitangebot für die Gefangenen, verschlechterten Dienstleistungen, vermehrtem Streß für das Personal[49] und vor allem einer verstärkten Auslieferung des einzelnen Insassen an die Gefängnissubkultur. Man kann nur hoffen, daß es bei uns nicht soweit kommen wird wie in Amerika, wo Gerichte die einzelstaatlichen Regierungen verpflichten mußten, durch kollektive Gnadenerlasse die Anstalten teilweise zu "entleeren"[50].

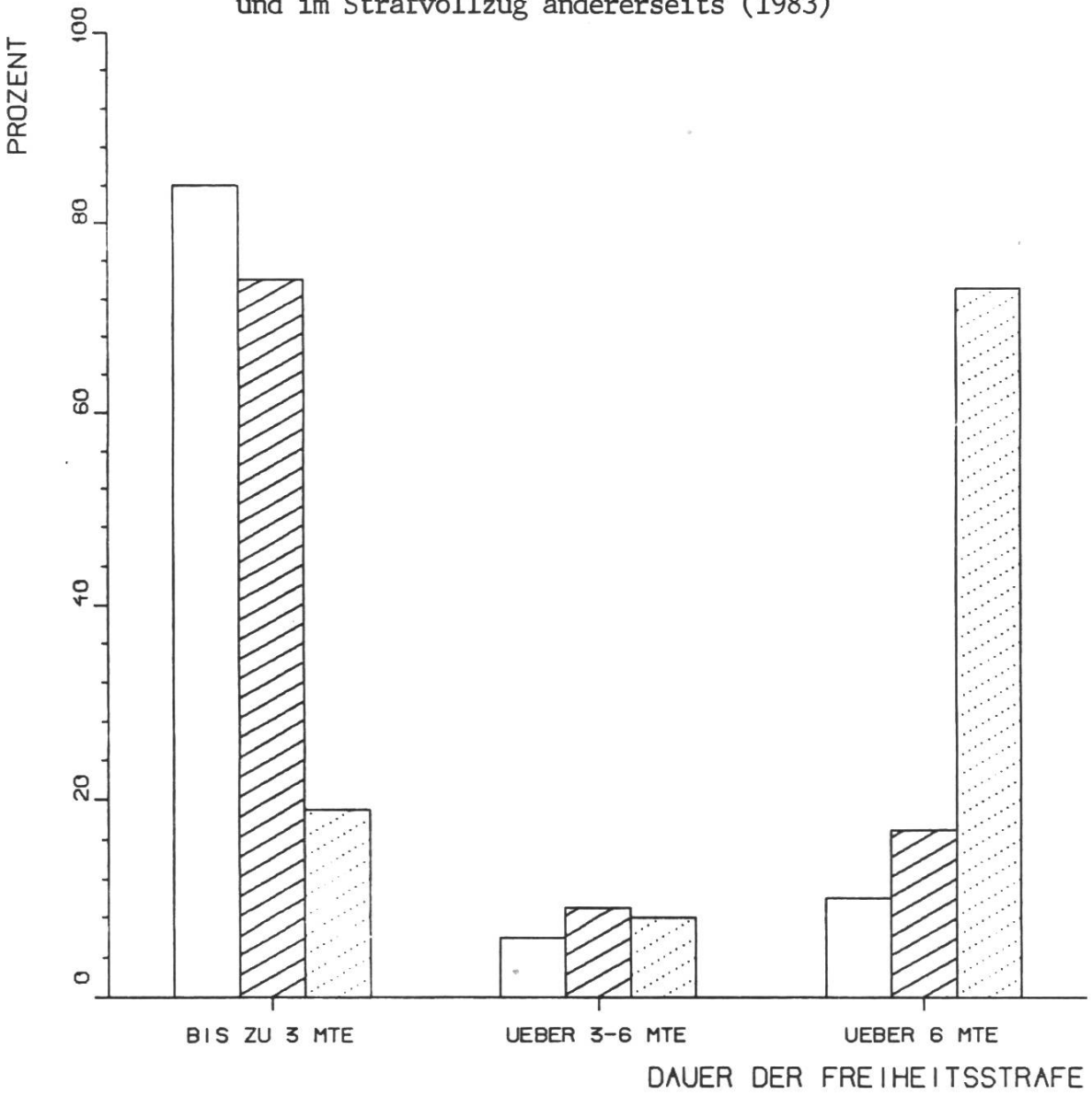
Wer aber soll denn handeln, wenn es die Gerichte, die Staatsanwaltschaften und die Strafvollzugsbehörden nicht tun können? Nach dieser negativen Enumeration bleibt nur ein Staatsorgan übrig: der Gesetzgeber, der festlegt, was alles unter Strafe verboten ist, der die Strafrahmen gesetzlich fixiert und die Kredite für den Bau neuer Gefängnisse bewilligt oder verweigert. Er ist in erster Linie verantwortlich zu machen, wenn es zu Kapazitätsproblemen im Strafvollzug kommt[51].

4. ZUR ROLLE DES GESETZGEBERS

Es ist das Verdienst des Verfassers des Vorentwurfs zur Revision des Allgemeinen Teils des schweizerischen Strafgesetzbuches, als erster hierzulande auf den Zusammenhang zwischen den im Gesetz angedrohten (Freiheits-)Strafen und der Überfüllung der Gefängnisse hingewiesen zu haben[52]. Wenn den Gesetzgeber an den Kapazitätsproblemen im Strafvollzug eine Hauptverantwortung trifft, so liegt diese hierin begründet und nicht etwa in der immer wieder zu Unrecht beschworenen Gesetzesinflation[53], die im Bereiche des Strafrechts kaum festzustellen ist[54] und im übrigen vor allem Tatbestände betrifft, die im allgemeinen nicht mit langen Freiheitsstrafen geahndet werden. Eine Ausnahme bildet die Revision des Betäubungsmittelgesetzes im Jahre 1975, auf welche noch zurückzukommen ist.

Der erwähnte Vorentwurf sieht in Art.32 eine Mindestdauer der Freiheitsstrafe von sechs (eventualiter drei) Monaten vor. Die damit anvisierte Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafe wurde in den Presseberichten über den Vorentwurf allgemein als Mittel zur Lösung der Kapazitätsprobleme im Strafvollzug begrüßt; es hieß landauf landab, die Gefängnisse würden damit von über 80 Prozent ihrer Insassen entlastet[55]. Wie die folgende Graphik 3 zeigt,ist eine derart optimistische Erwartung indessen kaum gerechtfertigt. Gewiß dauern 83 % der unbedingt und sogar 90 % aller ausgesprochenen Freiheitsstrafen nicht mehr als sechs Monate, doch bedeutet dies nicht, daß auch 80 oder 90 Prozent aller Gefängnisinsassen Strafen von dieser Dauer verbüßen würden. Wie die Graphik Nr.3 sehr eindrücklich erhellt, belasten die langen Freiheitsstrafen den Strafvollzug unvergleichlich mehr als die kurzen. Um dies an einem Zahlenbeispiel deutlich zu machen: eine Zuchthausstrafe von zehn Jahren (= 120 Monaten) belastet den Strafvollzug genau gleich wie 120 unbedingte Freiheitsstrafen von je einem Monat!

GRAPHIK 3: Bedeutung der kurzen, mittleren und langen Freiheitsstrafen (alle BG) bei den Verurteilungen einerseits und im Strafvollzug andererseits (1983)



□ in % aller Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe

▨ in % der Verurteilungen zu einer unbed.Freiheitsstrafe

▒ in % der verurteilten Gefängnisinsassen (N = 3425)

Quellen: - Verurteilungen:Strafurteile in der Schweiz 1983, S.46 f.
- Gefängnisinsassen: Mitteilung des BA f.Stat.an den Verf. vom 30.10.85

Da die Graphik Freiheitsstrafen über sechs Monate nicht weiter differenziert, sei hier noch erwähnt, daß
- 64 % der Insassen eine Strafe von mehr als einem Jahr,
- 48 % der Insassen eine Strafe von über zwei Jahren und
- 34 % eine solche von über drei Jahren verbüßen.

Die mittlere Dauer der zu verbüssenden ausgesprochenen Strafen (Median) beträgt demnach knapp zwei Jahre und der Durchschnitt wohl noch einiges mehr, wenn man nicht die Zahl aller zu Freiheitsstrafen Verurteilten, sondern die Insassen aller Anstalten an einem Stichtag oder im Jahresdurchschnitt (hier: 1983) als Bezugsgröße verwendet.

Geht man davon aus, der Gesetzgeber werde sich entschliessen, Freiheitsstrafen bis zu sechs Monaten abzuschaffen und durch andere Sanktionen (namentlich die nach Tagessätzen zu bemessende Buße gemäß Art.33 VE) zu ersetzen, so werden die Gefängnisse dadurch um maximal 27 Prozent ihrer Insassen (bezogen auf die Verhältnisse im Jahre 1983) entlastet. Wie hoch der Entlastungseffekt tatsächlich sein wird, läßt sich nur schwer abschätzen. Zunächst muß man sich vergegenwärtigen, daß die Zahl der langen Freiheitsstrafen (namentlich gegen Drogenhändler) in den letzten zehn Jahren stark zugenommen hat, daß diese - einer Zeitbombe ähnlich - den Strafvollzug mit einer gewissen zeitlichen Verzögerung immer stärker belasten und daß aus diesen Gründen die kurzen Freiheitsstrafen innerhalb der Anstalten relativ ständig an Gewicht verlieren. Im Zeitpunkt des Inkrafttretens des revidierten StGB dürfte der reale Entlastungseffekt daher um einiges tiefer liegen.Weiter verringert würde die Entlastungswirkung durch die im VE (Art. 35 und 44) vorgesehene Möglichkeit, die Buße und die Gemeinnützige Arbeit in Freiheitsstrafe umzuwandeln, wenn bestimmte Voraussetzungen gegeben sind. Vor allem aber ist mit der Möglichkeit zu rechnen, daß sich infolge der Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafe die ganze Strafzu-

messungsskala tendenziell nach oben verschiebt, die langen Freiheitsstrafen also zunehmen. Denkbar wäre eine solche Entwicklung einmal wegen der Neigung mancher Gerichte, gewisse Angeklagte wenn irgendwie möglich zu einer unbedingten Freiheitsstrafe zu verurteilen. Wird man in derartigen Fällen inskünftig eine Strafe von mehr als zwölf Monaten aussprechen, um den Begründungszwängen auszuweichen, die Art.47 VE für kürzere Freiheitsstrafen vorsieht, während nach geltendem Recht ohne weiteres auch auf eine kürzere Strafe erkannt werden kann? Informelle Strafzumessungsregeln, wie sie sich angesichts der sehr weiten Strafrahmen des Besonderen Teils des schweizerischen StGB im Laufe der Jahrzehnte herausgebildet haben, reagieren zudem sehr empfindlich auf Interventionen des Gesetzgebers. Könnte die Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafen nicht bewirken, daß sich die Richter umgewöhnen und mehrjährige Freiheitsstrafen als etwas Banales empfinden, mit Jahren also etwa so umgehen werden wie sie es heute mit Monaten tun?

Daß derartige Entwicklungen zu einer alltäglichen Erscheinung werden könnten, ist kaum wahrscheinlich. Wegen des weit überproportionalen Einflusses langer Freiheitsstrafen auf die Belastung des Strafvollzugs könnten jedoch bereits relativ geringfügige Verschiebungen in der angedeuteten Richtung in den Gefängnissen massiv zu Buche schlagen. So hat sich etwa in Deutschland der Anteil der sehr lange Strafen verbüßenden Verurteilten an der Gesamtheit der Insassen seit Mitte der sechziger Jahre rund verdoppelt[56]; möglicherweise hat sich - neben der Zunahme der Untersuchungshaft[57] - aus diesem Grunde die Gefangenenrate der Bundesrepublik Deutschland (vgl.Tabelle 1) nach der Zurückdrängung der kurzen Freiheitsstrafe durch das Erste und das Zweite Strafrechtsreformgesetz wider Erwarten nicht zurückgebildet. Eine ähnliche Entwicklung folgte auf das Inkrafttreten des Strafrechtsänderungsgesetzes von 1971 und des

neuen StGB in Österreich im Jahre 1975. Auch hier gingen die kurzen Freiheitsstrafen entsprechend den Intentionen des Gesetzgebers massiv zurück; parallel dazu nahmen jedoch die langen und sehr langen Freiheitsstrafen ausserordentlich stark zu, so daß die Zahl der Verurteilten Gefängnisinsassen und die Gefangenenrate (vgl.Tabelle 1) ungefähr auf der bisherigen Höhe verblieben[58]. Dies obwohl die Gefangenenraten Deutschlands und Osterreichs traditionell zu den höchsten innerhalb Westeuropas gehören und eine Korrektur nach unten um so eher angezeigt gewesen wäre.

Sind wir also im Begriff, die kurze durch die lange Freiheitsstrafe zu ersetzen?[59] In bezug auf die Verurteilungen ist dies kaum zu erwarten, in bezug auf die Insassenstruktur der Gefängnisse aber nicht unwahrscheinlich. Die Gefangenenrate würde sich, wie vor allem das Beispiel Österreichs zeigt, dadurch kaum ändern. Für den Strafvollzug ergäben sich dennoch ungünstige Nebenwirkungen. Wie jeder Praktiker weiß, nehmen die Schwierigkeiten im Gefängnisalltag nicht ab, sondern zu, wenn die Insassen - bei minimaler Rotation - über sehr lange Zeiträume hinweg in der Anstalt verbleiben. Stichwortartig sei hier nur auf einige chronische Problemfelder im Anstaltsalltag hingewiesen, wie die innere und äußere Sicherheit des Gefängnisses, die Subkulturbildung unter den Insassen, die Schwierigkeiten mit der Sexualität, das Verhältnis zwischen Insassen und Personal, die Vermittlung krimineller Fertigkeiten, Kenntnisse und Einstellungen an "Novizen" durch die "Altbewährten": Alle diese Gefahren und Schwierigkeiten manifestieren sich überhaupt erst ab einer gewissen Vollzugsdauer, kaum aber beim Vollzug kurzer Freiheitsstrafen von bis zu drei Monaten. Fast scheint es, als hätten wir in Europa vor lauter Diskussionen über die Nachteile der kurzen Freiheitsstrafe[60] die Nachteile der langen Freiheitsstrafe - auch und gerade aus der Sicht der

Betroffenen - vergessen. Alle scheinen von der Schädlichkeit der kurzen Freiheitsstrafe derart überzeugt zu sein, daß kaum mehr gesehen wird, wie wenig die empirischen Belege[61] und die sich immer mehr - auch in der Schweiz - ausbreitenden neueren Vollzugsformen[62] ein solches Urteil rechtfertigen. Vor allem aber entspringt die - zumeist unausgesprochene - Vorstellung, ein längerer Gefängnisaufenthalt werde bessere Ergebnisse zeitigen als ein kurzer, der überall totgesagten Behandlungsideologie. Empirisch läßt sich eine solche Annahme nicht bestätigen[63].

Unter dem Gesichtspunkt der Überfüllung der Gefängnisse sind die hier angestellten Überlegungen nicht vorrangig. Entscheidend ist, daß die Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafe die Gefängnisse nicht in nennenswertem Maße entlasten wird. Dazu wäre eine Korrektur bei den sehr langen Freiheitsstrafen nötig. Ob das im Jahre 1975 revidierte Betäubungsmittelgesetz mit seinen außerordentlich langen Strafen für Drogenhändler die heutigen Engpässe im Strafvollzug allein oder im Zusammenwirken mit anderen Faktoren verursacht hat, steht einstweilen noch nicht fest; sicher ist, daß es dazu eine Hauptursache gesetzt hat[64]. Will der Gesetzgeber das Problem der Überfüllung der Strafanstalten lösen, so wird er das quantitativ wie auch qualitativ - nämlich aus der Sicht der Betroffenen - viel ernstere Problem der langen Freiheitsstrafen nicht ausklammern können, was immer auch bezüglich der kurzen Freiheitsstrafe weiter geschehen mag.

Was soll der Gesetzgeber konkret tun? Man kann hier lang-, mittel- und kurzfristige Optionen nennen. L a n g f r i s t i g wird der Gesetzgeber das Problem der langen Freiheitsstrafen umfassend anpacken müssen, wenn auf die Dauer im Strafvollzug ähnliche Schwierigkeiten wie heute vermieden werden sollen: Unsere Gesellschaft wird (wieder) lernen müssen, auch Strafen als eine kostbare Ressource anzusehen, mit welcher haushälterisch umgegangen werden muß.

Es soll hier nicht "Milde" gegenüber Gewaltverbrechern gepredigt werden, sondern ein gut-schweizerisches "Maßhalten." Solche Grundsätze, die während Jahrzehnten unsere Justiz kennzeichneten, seit rund zehn Jahren jedoch dem Kampf gegen die Drogenwelle teilweise geopfert wurden, müssen wieder zu Ehren kommen. Da sich das Problem der Überfüllung der Gefängnisse ständig weiter verschärft, lassen sich Interventionen des Gesetzgebers wohl kaum auf die Revision des Allgemeinen Teils des StGB verschieben. Mittelfristig könnte es sich daher aufdrängen, die im Betäubungsmittelgesetz angedrohten Strafen drastisch zu reduzieren, d.h. ungefähr auf das Maß vor der Revision von 1975. Diese Variante, die unlängst von einem kantonalen Justizdirektor[65] zur Diskussion gestellt wurde, würde das Problem der Überfüllung erheblich entschärfen und könnte - eventuell über einen dringlichen Bundesbeschluß - zeitgegerecht angeordnet werden. Kurzfristig müßte der Gesetzgeber lernen, den Zusammenhang zwischen der Festlegung von Strafmaßen in den Gesetzen und der Belegungssituation in den Gefängnissen in seine Überlegungen einzubeziehen. Auch davon sind wir noch weit entfernt. Gerade jetzt sind im Parlament Bestrebungen im Gang, die Strafdrohungen bei gewissen Sexualdelikten kräftig anzuheben, ohne daß man sich bisher überlegt hätte, wo die zu erwartenden zusätzlichen "Vollzugsjahre" verbüßt werden sollen. Auch wenn in der Schweiz die Strafgesetzgebung Sache des Bundes, der Strafvollzug dagegen eine kantonale Aufgabe ist, sollte kein Gesetzgeber neue oder schärfere Strafen vorsehen, ohne sicherzustellen, daß die nötigen Vollzugseinrichtungen zur Verfügung stehen werden[66]. Ein Umdenken drängt sich auf.

5. SCHLUSSBEMERKUNG

Ob kurze oder lange Freiheitsstrafen abgeschafft oder eingeschränkt werden sollen, ist letztlich keine wissenschaftliche, sondern eine von Werturteilen abhängige - "politische" - Frage. Sie läßt sich auch keinesfalls auf das Problem reduzieren, welche gesetzgeberische Entscheidung am ehesten verspricht, die gegenwärtigen Kapazitätsengpässe im Strafvollzug zu beseitigen. Ebenso wichtig sind die Fragen nach den Wirkungen von Freiheitsstrafen unterschiedlicher Dauer, etwa im Bereich der Spezial- und der Generalprävention sowie der "incapacitation". Noch wichtiger ist aber wohl die Frage nach der Billigkeit des strafrechtlichen Sanktionensystems. Alle diese Fragen wurden hier bewußt ausgeklammert, doch soll dies keinesfalls bedeuten, daß sie vernachlässigt werden könnten.

Die vorstehenden Ausführungen sind auch nicht ein Plädoyer für die Beibehaltung der kurzen oder die Einschränkung der langen Freiheitsstrafen. Festgestellt wurde lediglich, daß die Abschaffung der kurzen Freiheitsstrafen die Überfüllung der Gefängnisse nicht aus der Welt schafft, sondern daß - unter Annahme einigermaßen konstanter Kapazitäten im Strafvollzug - dieses Problem nur über die Einschränkung exzessiv langer Freiheitsstrafen mit Aussicht auf Erfolg angegangen werden kann. Es soll aber nicht verschwiegen werden, daß auch diese Annahme konstanter Verhältnisse nicht selbstverständlich ist. Man könnte durchaus daran denken, die gegenwärtigen Kapazitäten im Strafvollzug in den nächsten Jahren durch zahlreiche Neu- und Erweiterungsbauten zu erhöhen - so etwa um 50 Prozent. Eine politische Frage ist, ob wir eine solche Erhöhung der Gefangenenrate wollen, und ob die Bürgerinnen und Bürger dieses Landes bereit sein werden, für die damit verbundenen Investitionen und Folgekosten aufzukommen und ggf. die Errichtung von Gefängnissen auch in ihrer Nachbarschaft zu dulden. Mora-

lisch nicht vertretbar wäre es hingegen, ohne Kapazitätserweiterung immer mehr Gefangene in den bestehenden Gefängnissen zusammenzupferchen.

Dies ist der einzige Punkt, wo sich im vorliegenden Zusammenhang im Verfasser die Stimme des Bürgers zu Wort meldet. Im übrigen braucht diese hier nicht zu interessieren. Als Vertreter einer empirischen Disziplin kann es seine Aufgabe nicht sein, der politischen Diskussion mit Wertentscheidungen im Gewande wissenschaftlicher Argumente vorzugreifen; es kann hier nur darum gehen,verschiedene Interventionsmöglichkeiten zu erörtern und aufzuzeigen, welche Folgen von welchen Entscheidungen aller Voraussicht nach zu erwarten sind. Diese Folgen zu bewerten und in den größeren Zusammenhang kriminalpolitischer Fragen zu stellen, kann nicht die Aufgabe einer Kriminologie sein, die sich nicht als die Fortsetzung der Kriminalpolitik mit anderen Mitteln versteht.

Martin Killias
Prof.Dr.iur., lic.phil.
Institut de police scientifique
et de criminologie de l'Université
de Lausanne
3, Place du Château

1005 Lausanne

Anmerkungen

*) Herrn Claudio Besozzi, Chef der Sektion Kriminalstatistik im Bundesamt für Statistik, sei an dieser Stelle für die Auswertung verschiedener unveröffentlichter Daten und zahlreiche wertvolle Anregungen herzlich gedankt.

1) Veröffentlicht in Informations sur l'exécution des peines et mesures no.4/1986 (hrsg. vom Bundesamt f.Justiz). Im gleichen Sinne die Eröffnungsansprache von Regierungsrat Hofstetter (in diesem Band).

2) Vgl. G.Kaiser, Kriminologie. Ein Lehrbuch, Heidelberg 1980, § 6 Rn.21 (betr. die DDR); Louise I.Shelley, Crime and Modernization, Carbondale (Ill.): Southern Illinois University Press 1981, S.103 ff. (in bezug auf die UdSSR und Osteuropa); David Greenberg, "Penal Sanctions in Poland...", Social Problems 28 (1980): 194-204. Bemerkenswerterweise beginnen selbst führende sowjetische Funktionäre die exzessiv langen Freiheitsstrafen in ihrem Land zu kritisieren (vgl. dazu den Bericht im Tages-Anzeiger vom 26.1.87 über Äußerungen des Vorsitzenden des Obersten Gerichtshofs).

3) G.R.Newman und E.Vetere, World Crime: A Comparative Analysis (unveröff.1978), fanden bei der Analyse des UNO-Survey über Kriminalitäts- und Gefangenenraten in den Mitgliedsländern eine Korrelation (r) von lediglich .08 zwischen Gefangenenraten und den Raten polizeilich ermittelter Straftäter. Leider wurden die Kriminalitätsraten für die einzelnen Länder nicht veröffentlicht. Betr.die Gefangenenraten vgl. die Daten und Quellenangaben bei M.Killias, "Power Concentration, Legitimation Crisis and Penal Severity: A Comparative Analysis", in International Annals of Criminology 24 (1986): 181-211; weitere Daten (z.T. für andere Jahre) bei Kaiser/Kerner/Schöch, Strafvollzug, 3.Aufl., Heidelberg 1982, § 2 Rn.93. Die vollständigen UN-Gefangenendaten (1972/74) in E.Vetere und G.R.Newman, "International Crime Statistics: An Overview from a Comparative Perspective", Abstracts on Crim./Pen. 17 (1977) 268 ff.

4) Nachweise bei Killias (Anm.3) N.14

5) Der Verfasser fand bei einer eigenen Berechnung, daß auch bei Berücksichtigung der Gewaltdelikte rund 60 Prozent der Varianz der Gefangenenraten der 50 US-Bundesstaaten unerklärt bleiben (berechnet für die Jahre 1971/72 und 1977/78).

6) So bei William McGuire und Richard G.Sheehan, "Relationships between Crime Rates and Incarceration Rates: Further Analysis", Journal of Research in Crime and Delinquency, 20 (1983): 73-85; zu umgekehrten Schlüssen kam (anhand kanadischer Zeitreihen) David Greenberg, "The Dynamics of Oscillatory Punishment Process", Journal of Criminal Law and Criminology 68 (1977): 643-651

7) Leslie T.Wilkins, Social Deviance, Englewood Cliffs (N.J.): Prentice Hall 1965, S.85; vgl.auch ders., "Directions for Corrections", Proceedings of the American Philosophical Society 118 (1974): 235-247

8) Vgl.M.Calahan, "Trends in Incarceration in the United States since 1880", Crime and Delinquency 25 (1977): 9-41

9) Neben der Schweiz (Graphik 1) gilt dies sozusagen für alle Länder Westeuropas und sogar die Niederlande (mit einer Gefangenenrate von rund 140 zu Beginn der 90er Jahre des vorigen Jahrhunderts, vgl. Centraal bureau voor de statistiek, Honderd jaar strafrecht in statistieken 1886-1986, s'Gravenhage: cbs-publikaties 1986, S.34/Graphik 8.2.)

10) Nach 1941 wurde die Gefängnisstatistik leider aufgegeben. Die hier wiedergegebene Graphik 1 wurde entnommen M.Killias & Chr. Grandjean, "Chômage et taux d'incarcération: l'exemple de la Suisse de 1890 à 1941", Déviance et société 10 (1986): 309-322

11) Emile Durkheim, "Deux lois de l'évolution pénale", Année sociologique 4 (1900): 65-95

12) Dieser wichtige Aufsatz Durkheims würde es verdienen, auch in Europa (außerhalb der Länder französischer Sprache) wiederentdeckt zu werden.

13) Alfred Blumstein & Jacqueline Cohen, "A Theory of the Stability of Punishment", Journal of Criminal Law and Criminology 64 (1973): 198-207

14) Alfred Blumstein, "Coherence, Coordination and Integration in the Administration of Criminal Justice", in Jan van Dijk et al. (Hrsg.), Criminal Law in Action, Arnhem: Gouda Quint 1986, S.247-258, scheint nunmehr von der Stabilitätstheorie abzurücken (bes. S.254).

15) Belege bei Kaiser/Kerner/Schöch (Anm.3), § 2 Rn. 87 ff.

16) Vgl. z.B. Pierre Tournier, "Statistiques sur les populations carcérales dans les Etats-Membres du Conseil de l'Europe", Bulletin d'informations pénitentiaires (éd.par le Conseil de l'Europe), no 6 (décembre 1985), p.23

17) Bundesamt für Statistik, Sektion Kriminalstatistik (August 1986).

18) Statistique de la criminalité no. 1-84: condamnations pénales en 1982

19) Die durchschnittliche Dauer der in den USA vollzogenen Freiheitsstrafen betrug 1982 16.3 Monate (Sourcebook of Criminal Justice Statistics 1983, S.589). Nach den Angaben bei Tournier (Anm.16) liegt die entsprechende Dauer in Europa allgemein weit unter diesem Wert, wobei allerdings die Untersuchungshäftlinge mitberücksichtigt sind, was die Aussagekraft dieser Daten stark vermindert.

20) So auch Kaiser/Kerner/Schöch (Anm.3), § 11 Rn.23. Ganz klar zeigt sich der Zusammenhang zwischen der Dauer der Freiheitsstrafen und der Gefangenenrate im Falle Polens, das eine mit den USA vergleichbare Gefangenenrate aufweist (311 pro 100 000 Einwohner, vgl.Tab.1). Nach den Angaben bei Jerzy Gorny, "Die Gefängnispopulation in Polen", MschrKrim 70 (1987): 34-41, verbüßen dort nur 1.8 % der Gefängnisinsassen eine Freiheitsstrafe von weniger als 6 Monaten (gegenüber 27 % in der Schweiz), 87 % dagegen eine solche von über einem Jahr (gegenüber 64 % in der Schweiz); 15 % verbüßen sogar eine Strafe von mehr als 5 Jahren.

21) Auf dem Hintergrund der von A.Baechtold, "Die Aufgabe der Strafrechtspflege und der Strafvollzug in der Schweiz", Krim.Bulletin 3 (no.2, 1977), S.46, mitgeteilten Schätzungen erscheinen die Angaben in Graphik 2 plausibel.

22) In der Annahme, daß zu Freiheitsstrafe Verurteilte diese in der Regel in dem der Verurteilung folgenden Jahr (noch) verbüßen, wurde für die Verurteilungs- und die Insassendaten in Graphik 2 eine Zeitverschiebung um ein Jahr gewählt.

23) Leslie T.Wilkins, Consumerist Criminology, London: Heinemann 1984, S.73 und 144

24) Nach André Kuhn, Le surpeuplement carcéral. Origines et remèdes, Mémoire de diplôme de criminologie, Université de Lausanne 1987, befänden sich gegenwärtig über 20 % weniger Personen im Strafvollzug, wenn die Revision des Betäubungsmittelgesetzes von 1975 bzw. die damit verbundene Verschärfung der Strafen unterblieben wäre.

25) Killias (Anm.3), 194 f.

26) a.a.O. (Anm. 3), 192

27) vgl. Tabelle 1

28) a.a.O. (Anm. 3), 189

29) Niklas Luhmann, Macht, Stuttgart 1975

30) Nachweise bei Killias (Anm.3), 183 f. Die hier skizzierte Theorie der Punitivität stützt sich auf die Theorie struktureller und anomischer Spannungen von Peter Heintz (Einführung in die soziologische Theorie, 2.Aufl., Stuttgart 1968, Kp.14).

31) Wie Ian Taylor, "The Law and Order Issue in the British General Election and the Canadian Federal Election of 1979: Crime, Populism, and the State", Canadian Journal of Sociology 5 (1980) 285-310, für Großbritannien annimmt.

32) Killias & Grandjean (Anm.10), 317 f.

33) a.a.O. (Anm.32), 315. Allerdings waren die Streiks zu Beginn des Jahrhunderts in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit tendenziell seltener. Eine andere Auffassung vertritt L.Lenke, "Criminal Policy and Repression in Capitalist Societies - The Scandinavian Case", in Policing Scandinavia, Oslo u.a. 1980, S.5-30 (zit. nach Kaiser/Kerner/Schöch, Anm.3, § 2 Rn. 90).

34) Vgl. die Opferbefragung in der Westschweiz (Les Romands face au crime, Nationalfonds-Projekt 1.830-0.83, Université de Lausanne 1986, ch.4). Die noch provisorischen Ergebnisse der Opferbefragung in der übrigen Schweiz lassen keine andere Tendenz erkennen.

35) "Eine schweizerische Strafvollzugspolitik?", Krim.Bulletin 4 (no.2, 1978), S.29

36) Alfred Blumstein (Anm.14) spricht in diesem Zusammenhang von einem "downstream problem" im Gegensatz zu den viel schwierigeren "upstream problems", womit er die noch wenig bekannten Wirkungen des Strafvollzugs auf die Kriminalität bezeichnet.

37) Das Bundesamt für Statistik rechnet mit einem weiteren Anwachsen der Gefangenenpopulation bis weit in die 90er Jahre hinein (Les prisons affichent complet, Bern o.J. <1985>).

38) Nachweise bei Blumstein (Anm. 14)

39) Ausgangspunkt dieser Forderung war ein in den USA und anderswo berühmt gewordener Aufruf von William Nagel, "On Behalf of a Moratorium on Prison Construction", Crime and Delinquency 23 (1977): 154-172

39a) Gegen diesen Automatismus spricht u.a. die früher chronische Unterbelegung der schweizerischen Gefängnisse, die während Jahren keine entsprechende "Nachfrage" stimuliert hat (vgl. Marshall B.Clinard, Cities with Little Crime: The Case of Switzerland, Cambridge (Mass.): Cambridge University Press 1978, S.119).

40) vgl. Nagel (Anm.39), 156

41) Zur Illustration sei hier auf den Aufsatz von H.Schöch (in diesem Band) verwiesen.

42) op.cit. (Anm.14)

43) Vgl. Andrew von Hirsch, "Gegenwärtige Tendenzen in der amerikanischen Strafzumessungslehre", Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 94 (1982), 1075 (Anm.69).

44) Setting Prison Terms, Bureau of Justice Statistics Bulletin (August 1983), Washington DC: U.S. Dpt.of Justice

45) Vgl.A.C.t'Hart, "Criminal Policy in the Netherlands", in Jan van Dijk et al. (Anm.14), 73-99

46) Vgl. Dato W.Steenhuis, "Coordination in the Administration of Criminal Justice", in Jan van Dijk et al. (Anm.14), 229-245

47) Vgl. die Kritik an der gegenwärtigen Praxis bei t'Hart (Anm.45) und Steenhuis (Anm.46).

48) Hans Schultz, Bericht und Vorentwurf zur Revision des Allgemeinen Teils des schweizerischen Strafgesetzbuches, o.O., März 1985; vgl. darin besonders die Art. 53-56

49) Vgl. zu diesem Aspekt die sehr bemerkenswerte Dokumentation des VPOD in INTEGRO no.9/1985

50) Vgl. Blumstein (Anm.14), 254; in einzelnen US-Bundesstaaten wurde dieses System nunmehr gesetzlich verankert, so z.B. in Michigans "Emergency Overcrowding Act" (op.cit. Anm.44).

51) G.M.Blumstein (Anm.14), 255

52) Schultz (Anm.48), 101a

53) So z.B. in dem in Anm.37 zit. Bulletin des BA f.Statistik

54) Dies gilt zumindest für die quantitative Seite des Problems (Zahl und Umfang der Erlasse seit 1948), vgl. M.Killias, "Dévalorisation de la peine par l'inflation des lois pénales?", in: Jean Gauthier (éd.), Le rôle sanctionnateur du droit pénal, Fribourg 1985, pp.193-203

55) Vgl. z.B. Tages-Anzeiger und 24 heures vom 26.2.1986

56) auf 9.4 % (1980, Strafen zwischen 5 und 15 Jahren), vgl. Kaiser/Kerner/Schöch (Anm.3), § 2 Rn.92 (Tab.4).

57) Kaiser/Kerner/Schöch (Anm.3), § 2 Rn.93

58) Manfred Burgstaller, "Empirische Daten zum neuen Strafrecht", Österreichische Juristenzeitung 38 /1983):617-626, bes. 619 f.

59) Es wäre polemisch zu behaupten, wir würden uns längerfristig polnische Zustände einhandeln (vgl. dazu Anm.20). Und doch muß zu denken geben, daß jenes Land die kurzen Freiheitsstrafen tatsächlich abgeschafft hat - und nun eine der höchsten Gefangenenraten der Welt aufweist.

60) Vgl. die Zusammenfassung der Argumente bei Karl-Ludwig Kunz, "Die kurzfristige Freiheitsstrafe und die Möglichkeit ihres Ersatzes", ZStR 103 (1986):182-214, bes.187

61) Vgl. die Zusammenfassung des Forschungsstandes bei S.Snacken, "Les courtes peines de prison", Déviance et société 10 (1986): 363-387

62) vgl. dazu Kunz (Anm.60), 198 ff.

63) L.Sechrest et al., The Rehabilitation of Criminal Offenders: Problems and Prospects, Washington DC: National Academy Press 1979 (zit. nach Blumstein, Anm.14); vgl. auch Kaiser/Kerner/Schöch (Anm.3), § 2 Rn.81 ff.

64) vgl. Kuhn (Anm.24)

65) Regierungsrat Facklam (BS) laut Tages-Anzeiger vom 27.1.1987

66) Wie der Gesetzgeber vorgehen sollte, erläutert Blumstein (Anm.14), 256 f., anhand einer Revision der Strafzumessungsregeln in Pennsylvania.