

NATALIA DELGRANDE

Lehrbeauftragte und Forschungsverantwortliche, Institut de criminologie et droit pénal, Faculté de droit, des sciences criminelles et d'administration publique de l'Université de Lausanne

Im Auftrag des Europarats erarbeiten Sie an der Universität Lausanne die jährlichen Strafvollzugsstatistiken, die unter der Abkürzung «SPACE» bekannt sind. Seit wann gibt es SPACE, und wann hat Ihr Team die Leitung dieses wichtigen Projekts übernommen?

Letztes Jahr hat SPACE (Statistiques Pénales Annuelles du Conseil de l'Europe) ihr 30-jähriges Bestehen gefeiert. Das Projekt erwuchs aus einer allgemeinen, europaweiten Debatte über das Bedürfnis vergleichbare Statistiken im Strafvollzugsbereich zu erstellen. Es war Pierre-Victor Tournier, ein französischer Forscher und seinerzeit Fachmann für Strafrechtsfragen beim Europarat, der die Grundlagen der SPACE-Datenerfassung erdacht und die Datenerhebung während beinahe 20 Jahren geleitet hat. Zu Beginn der 2000er Jahre wurde SPACE in zwei Teile aufgespalten. SPACE I erfasst die Gefängnisbevölkerung und die Aktivitäten des Strafvollzugs; SPACE II bietet die Statistiken zum Bereich der nichtfreiheitsentziehenden Sanktionen, den community sanctions and mesures (CSM).

Im Jahr 2002 hat Professor Marcelo F. Aebi die Leitung des Projekts übernommen, das sich gegenwärtig ausdehnt und viel mehr europäische Länder einschliesst als am Anfang. Im Jahr 2005 bin ich zu Marcelo Aebi gestossen, um in diesem spannenden, bereichernden Unterfangen mitzuarbeiten. Heute sind wir ein kleines Team von drei Personen: Professor Aebi, mein Kollege Julien Chopin, der den Teil zu den nichtfreiheitsentziehenden Sanktionen betreut, und ich selbst. Beide Teile des Projekts (SPACE I und SPACE II) haben sich weiterentwickelt, und heute achten wir bei unserer Arbeit darauf, möglichst vollständige Jahresbilder der Gesamtheit der von der Strafjustiz erfassten Personen zu erstellen.

Wie gehen Sie konkret vor? Haben Sie Ansprechpartner in jedem Land? Und sind die statistischen Daten, die Sie erhalten verlässlich?

Heute zählt der Europarat 47 Mitgliedsländer. Einige Länder besitzen auf Grund ihrer Eigenheiten mehrere Verwaltungen; zum Beispiel arbeiten wir im Vereinigten Königreich mit drei Verwaltungen, nämlich mit derjenigen von England und Wales, einer anderen in Nordirland und noch einer weiteren in Schottland. Somit haben wir Ansprechpartner in 52 Strafvollzugsverwaltungen und ebenso viele Behörden, die für den Vollzug der nichtfreiheitsentziehenden Sanktionen verantwortlich sind. In Lausanne gewährleisten wir eine systematische, wissenschaftliche Arbeitsweise und passen die Vergleichsmethode laufend den Bedürfnissen einer breiten Nutzergemeinschaft an. Neben der Erhebung und Speicherung der jährlichen Statistiken, arbeiten wir – zusammen mit unseren Partnern – an der Erstellung bestimmter, spezifischer Indikatoren im Bereich des Sanktionenvollzugs. Das ist eine kontinuierliche Zusammenarbeit, und wir sind heute stolz darauf, dass

SPACE die Herausbildung von Netzwerken auf europäischer als auch auf regionaler Ebene ermöglicht.

Im April 2014 haben Sie die Jahresberichte SPACE I und II mit den Zahlen von 2012 der Öffentlichkeit vorgestellt. Welches sind nach Ihrer Ansicht die Schlüsselindikatoren in Europa, und wo lagen die grössten Überraschungen im Vergleich zu den vorangehenden Jahren?

Die ersten summarischen Feststellungen, die wir nun formuliert haben, betreffen die Überbelegung der Gefängnisse, die Übervertretung der kurzen Freiheitsstrafen und den Anstieg der nicht-freiheitsentziehenden Sanktionen. Ganz offensichtlich dauert das Problem der Überbelegung europaweit an. Beinahe die Hälfte der Mitgliedsländer des Europarats muss sich mit diesem gewichtigen Problem auseinandersetzen. Übrigens stösst zudem ein grosser Teil der Länder, deren Gefängnisse nicht überbelegt sind, an die Grenzen ihrer Kapazität. Die mittlere europäische Belegungsdichte beträgt 98 Gefangene auf 100 Zellenplätze. Im Klartext heisst das, dass die Anstalten ziemlich überall in Europa voll sind. Im Augenblick können wir auf der Basis der Statistiken keine dauerhafte Veränderung feststellen. Sporadische Interventionen, die wir in einigen Ländern beobachten, scheinen zeitlich begrenzt. Sie tragen der Problemlösung kaum bei bzw. entfalten keine nachhaltige Wirkung.

Welche Herausforderungen stellen die Kurzstrafen?

Die Problematik der kurzen Freiheitsstrafen wird in etlichen Empfehlungen des Europarats hervorgehoben. Der Freiheitsentzug, der als ultima ratio, als letztes Mittel, gedacht ist, wird in Wirklichkeit nicht in diesem Sinne genutzt. Seit fünf Jahren sehen wir praktisch keine Veränderung des Anteils an sehr kurzen Freiheitsstrafen, solchen mit einer Straflänge bis zu einem Jahr. 2012 verbüssten 15% der Gefangenen eine solche kurze Freiheitsstrafe. Zum Vergleich: 2008 waren es 16%. Aber die Kurzstrafen alleine erklären den Anstieg der Inhaftierungsrate nicht.

Was kann man angesichts der festgestellten Überbelegung tun?

Meiner Meinung nach sollten wir uns grundsätzlich die Frage der Ausgestaltung der Strafen und der Möglichkeiten des Progressionsvollzugs stellen. Die Haftdauer ist in Europa immer noch sehr lang: ungefähr neun Monate für alle Kategorien von Gefangenen zusammengenommen. Um diesem Problem zu begegnen, muss man Alternativen zum Freiheitsentzug prüfen.

Interessanterweise wird in Europa vermehrt auf Alternativen zum Freiheitsentzug gesetzt, nicht wahr?

Der Rückgriff auf nichtfreiheitsentziehenden Sanktionen, den community sanctions and measures (CSM) hat sich in den letzten Jahren ziemlich überall in Europa sehr stark intensiviert. Wir können jedoch nicht behaupten, dass diese Sanktionen alternativ zu freiheitsentziehenden Sanktionen ausgesprochen wurden. Was wir auf der Grundlage der ersten vergleichenden Ergebnisse zwischen den Statistiken von SPACE I und SPACE II feststellen, ist ein allgemeiner Anstieg sowohl der nichtfreiheitsentziehenden Sanktionen als auch der Freiheitsstrafen. Einige Forscher sprechen sogar von einem net-widening-Effekt, der gewissermassen einer Ausweitung des punitiven Kontrollnetzes gleichkommt und entsprechend eine Verhärtung der strafrechtlichen Praxis darstellt.

Diese Gleichzeitigkeit des Anstiegs beider Sanktionsformen, der freiheitsentziehenden und der nichtfreiheitsentziehenden zu erklären, bedarf einer weitergehenden Analyse, die Kenntnisse über die Grenzen der Strafjustizsysteme erfordert – Systeme, die seit Jahrzehnten auf den Freiheitsentzug ausgerichtet waren. Heute kann man lediglich ein leichtes Ansteigen der Inhaftierungsrate und eine massive Zunahme der CSM feststellen. Man fragt sich jedoch auch, ob die Inhaftierungsrate nicht komplett explodiert wäre, hätte man nicht so systematisch auf die CSM Rückgriff genommen. Wir müssen in den kommenden Jahren die Trends genau verfolgen, um den Rückgriff auf nichtfreiheitsentziehenden Sanktionen im Arsenal des Sanktionenvollzugs den korrekten Platz zuweisen zu können.

In der Schweiz sind in der Regel die kantonalen Bewährungsdienste für den Vollzug von nichtfreiheitsentziehenden Sanktionen zuständig. Wenn bereits in der Schweiz die kantonalen Unterschiede in den Bewährungsaufträgen beträchtlich sind, so sind diese Unterschiede auf europäischem Niveau wahrscheinlich ausgeprägter, nicht?

Gewiss! Wir sind jedoch überzeugt, dass wir mittels bestimmter Methoden nationale Praktiken vergleichen können. Ferner ist es so, dass Einige davon ausgehen ihr System sei einzigartig und nicht mit anderen vergleichbar. In solchen Fällen stellen wir manchmal fest, dass das Problem woanders liegt. Es handelt sich nicht selten um Behörden, deren Praxis sich auf eine veraltete Arbeitsweise abstützt. Andere Behörden setzen auf das gemeinsame Nutzen von Fachwissen indem sie z.B. Programme einführen, die in anderen Ländern bereits erprobt wurden. Gegenwärtig gibt es internationale Standards und der Europarat hat Richtlinien für die Bewährungshilfe formuliert (CM/Rec(2010)1).

Dank dem Engagement der Europäischen Organisation für Bewährung (CEP) erhalten die Länder zudem die Möglichkeit sich auszutauschen und die Stärken bestimmter Initiativen zur Geltung zu bringen. Auf diese Weise können Entgleisungen gewisser Programme, die nicht funktionieren oder die besser angepasst werden müssen, bevor man sie auf nationaler Ebene einführt, vermieden werden. In diesem Zusammenhang lade ich Sie ein von der jüngsten Empfehlung des Europarats über das Electronic Monitoring (CM/Rec(2014)4) sowie den Diskussionen um diese Form der Überwachung in den Publikationen und Vorträgen unter der Ägide der CEP Kenntnis zu nehmen. Unsererseits versuchen wir laufend SPACE II den Erfordernissen der in Europa am häufigsten beobachteten Praktiken anzupassen.

Um auf die statistischen Daten über den Freiheitsentzug zurückzukommen, diese weisen ebenfalls eine grosse Uneinheitlichkeit auf: In einem Land ist die Überbelegung beträchtlich, in andern schliesst man Gefängnisse wegen eines demographischen Rückgangs. Kann man dennoch gemeinsame Tendenzen in Europa erkennen?

Unser Ziel ist, auf der Grundlage von Vergleichskriterien die Vielfältigkeit der Entwicklung in jedem Land zu beobachten. In den goer Jahren gab es etliche gemeinsame Tendenzen, die leichter ersichtlich waren. Zum Beispiel war dies die Zeit einer linearen, allgemeinen Zunahme der Gefangenenquoten, des Ansteigens der Haftdauer, aber auch des massiven Auftretens neuer Gefangenenkategorien, die man bisher kaum wahrgenommen hatte, wie die Ausländer, oder auch die wegen Drogendelikten verurteilten Personen, eine Kategorie, die in diesem Zeitraum zunächst

gut sichtbar wurde, in der Folge unter den Personen, die eine Freiheitsstrafe verbüsst, klar übervertreten war. Diese Tendenzen haben sich im Laufe der Zeit verfeinert und heute versuchen wir die Gründe für die Diversifizierung, die danach in Europa einsetzte, besser zu verstehen.

Wie können Sie die Faktoren unterscheiden, die gemeinsame Phänomene erzeugen? Können Sie uns ein Beispiel geben?

Um über Unterschiede diskutieren zu können, muss man sicher sein, dass das was man vergleicht, im Rahmen der Definitionen, die man gesetzt hat, effektiv unterschiedlich ist. Die Analyse der Überbelegung ist ein ausgezeichnetes Beispiel hierfür. Die Überbelegung ist tatsächlich in gewissen Ländern ein akuteres Problem, als in andern. Auf der Basis der SPACE I-Indikatoren, können wir Faktoren unterscheiden, die dieses Phänomen erzeugen. Gerade dank der Unterschiedlichkeit der Indikatoren auf europäischer Ebene ist es möglich, den Sachverhalt der Überbelegung in verschiedenen Gefängnisssystemen zu nuancieren und zu spezifizieren. Mit den Untersuchungsergebnissen können potentielle Generatoren der Überbelegung als Faktoren erkannt und angegangen werden bzw. in einer nationalen Strafrechtspolitik einfließen.

Interessant! Und welche Faktoren haben Sie als Einflussstärken für die Überbelegung der Gefängnisse identifiziert?

Gegenwärtig führe ich unter der Aufsicht von Marcelo Aebi eine Studie über «Risikofaktoren», welche die Unterschiede der Überbelegung europäischer Gefängnissen erklären könnten. Die ersten Ergebnisse lassen vermuten, dass die strukturellen Indikatoren wie demographische Veränderungen, die Ausgestaltung von Strafrechtspolitiken oder auch und vor allem die sozioökonomischen Faktoren (Grad des Wohlstands) das Phänomen der Überbelegung zu einem gewichtigen Anteil erklären.

Wenn wir den Blick auf die Schweiz richten: Wo steht sie in diesem statistischen Panorama des Strafvollzugs in Europa?

Gemäss den jüngsten SPACE-Daten liegt die Gefangenenquote der Schweiz deutlich unter dem europäischen Mittelwert. Im Jahre 2012 zählte die Schweiz 83 Häftlinge auf 100'000 Einwohner, gegenüber einem europäischen Mittelwert von 132. Die Schweizer Quote liegt viel näher bei der deutschen Quote (85) als beispielsweise bei demjenigen Frankreich (117) oder auch Italiens (110). Aus europäischer Sicht können wir gegenwärtig nicht von besonders beunruhigenden Anzeichen in unserem Land sprechen.

Immerhin stellen wir fest, dass seit ungefähr fünfzehn Jahren die Gefängnispopulation in der Schweiz unaufhörlich ansteigt. Während zu Beginn der 2000er Jahre die Gefängnispopulation ungefähr 5'000 Gefangene betrug, zählt sie heute über 7'000, was für die Entwicklung der Gefangenenquote einen Anstieg von mehr als 15% bedeutet. Dieser Wert liegt freilich weit unter den Gefangenenquoten, die man in einigen Ländern Südeuropas beobachtet, wo sich die Quoten teilweise verdoppelt haben. Aber natürlich lässt uns diese Zunahme in der Schweiz aufhorchen, die zur Tendenz in Deutschland (Verminderung von über 12% seit 2001) oder in den Niederlanden (Rückgang um 21%) gegenläufig ist.

Wie erklären Sie sich das Anwachsen der Gefängnispopulation in der Schweiz?

Auf den ersten Blick kam es nicht zu einer Entspannung beim Rückgriff auf Freiheitsstrafen, wie die Medien beim Inkrafttreten des Strafgesetzbuches 2007 oder demjenigen der vereinheitlichten Strafprozessordnung 2010 angekündigt haben. Die erwarteten Auswirkungen auf die Inhaftierungsrate blieb aus. Die Zunahme des Insassenbestandes lässt sich nicht anhand eines einzigen Faktors erklären. Einige sprechen von der Übervertretung der Kurzstrafen, andere vom Ansteigen des Ausländeranteils oder auch von der unzureichenden Entwicklung der Alternativen zur Freiheitsstrafe. All diese Elemente tragen sicher wesentlich zur Zunahme der Gefangenenpopulation in der Schweiz bei, sie können jedoch das Phänomen trotzdem nicht ganz erklären. Wir wären eher geneigt in diese beinahe klassische Gleichung die neue Variable der strafrechtlichen Massnahmen und der Schwierigkeit ihrer Umsetzung einzubringen. Aber dieser Aspekt wird in den SPACE-Berichten gegenwärtig kaum ausgewertet.

Mit einem Anteil von 74% ist die Schweiz dasjenige europäische Land mit der grössten Ausländerpopulation im Gefängnis. Wie kann man dies erklären? Spiegelt dieser hohe Ausländeranteil im Justizvollzug eine restriktive Einbürgerungspraxis wieder?

Tatsächlich besetzt die Schweiz den ersten Platz in Bezug auf den Anteil inhaftierter Ausländer unter den Ländern mit über einer Million Einwohnern. Das ist beunruhigend, insbesondere wenn man den helvetischen Wert mit dem europäischen Mittelwert vergleicht, der 2012 bei 13% lag. Gleichzeitig lässt sich dieser hohe Wert relativieren und gut erklären. Die Schweiz ist dasjenige europäische Land mit dem höchsten Ausländeranteil an der Gesamtbevölkerung. Die Statistik von Eurostat weist für 2012 einen Ausländeranteil von 23% aus. Im Vergleich dazu wies beispielsweise Österreich (mit nur 11% registrierte Ausländer in der Gesamtbevölkerung) mit 47% ebenfalls eine starke Übervertretung von Ausländer im Strafvollzug aus.

Dann wissen wir, dass die Schweiz auch Personen als Ausländer und Ausländerinnen zählt, die bereits über eine mehrjährige Aufenthaltsbewilligung verfügen. Der Anteil der Personen mit einer B oder C Bewilligung beträgt etwa 20% der Gesamtheit der Ausländer im Strafvollzug. Wie Sie gesagt haben, hat die Schweiz eine restriktive Einbürgerungspraxis, was sich zweifelsfrei in einer hohen Zahl von Personen niederschlägt, die zwar in der Schweiz niedergelassen sind, unter einem administrativen Gesichtspunkt jedoch ausländische Staatsangehörige bleiben. In anderen Ländern, in Frankreich oder auch in Spanien, Ländern, die von ebenso grossen Migrationsbewegungen betroffen sind wie die Schweiz, ist die diesbezügliche Politik flexibler. Der hohe Anteil an Ausländer im Schweizer Strafvollzug erklärt sich aber auch mit der Tatsache, dass die grenzüberschreitende Kriminalität sich intensiviert und diversifiziert hat. Nicht in der Schweiz wohnhafte Ausländer, die im Jahr 2012 in der Schweiz eine Strafe verbüsst, machten mit ungefähr 30% einen unbestreitbar hohen Anteil an der Gesamtheit ausländischer Gefangenen aus.

Sie wählen jedes Jahr einen Aspekt aus, den Sie in Ihrem Bericht vertiefen. Dieses Jahr haben Sie die Kurzstrafen analysiert. Weshalb?

Die Problematik der Kurzstrafen ist nicht neu, sie ist ziemlich überall in Europa Gegenstand strafrechtspolitischer Debatten. Der hohe Anteil an Kurzstrafen in der Gesamtheit der ausgesproche-

nen Strafen, bildet den Schwerpunkt des diesjährigen SPACE-Berichts, da wir den Zusammenhang zwischen Kurzstrafen und dem steigenden Rückgriff auf nichtfreiheitsentziehenden Sanktionen untersuchen wollten. Für den Zeitraum von 2008 bis 2012 haben wir nun festgestellt, dass sich die Zahl der nichtfreiheitsentziehenden Sanktionen gegenüber den Kurzstrafen reduziert hat. Der Anteil der Personen, die zu Kurzstrafen verurteilt wurden (pro 100'000 Einwohner) blieb jedoch unverändert. Er hat mit 11,5 Gefangene im Jahre 2008 gegenüber 12,7 Gefangene pro 100'000 Einwohner im Jahre 2012, sogar leicht zugenommen. Wir gehen davon aus, dass sich der stärkere Rückgriff auf nichtfreiheitsentziehenden Sanktionen wahrscheinlich mehr zu Lasten der Geldstrafen ausgewirkt hat, als auf die kurzen Freiheitsstrafen.

Was sind nach Ihrer Meinung die grössten Herausforderungen, die sich gegenwärtig und in naher Zukunft im Strafvollzugsbereich stellen, wenn man die Entwicklung der statistischen Daten in Europa beobachtet?

Ich persönlich bin sehr beunruhigt angesichts der anhaltend langen Haftdauer. Die jüngsten verfügbaren Daten zeigen, dass eine strafverurteilte Person in Europa im Durchschnitt eine Freiheitsstrafe von ungefähr neun Monaten verbüsst. Ich möchte hier nicht die klassische Debatte eröffnen über die immer länger werdenden Freiheitsstrafen, noch diejenige über das europaweit gestiegene Sicherheits- und Strafbedürfnis. Mittelfristig scheint es mir jedoch wichtig, sich strategisch mit der Frage der Vollzugslockerungen und Alternativen zum Freiheitsentzug, gegen Ende der Strafe, zu befassen. Die Schweiz hat die Individualisierung des Sanktionenvollzugs und das Progressivsystem in der Gesetzgebung verankert. Das ist eine bedeutende Errungenschaft! Bei der Umsetzung dieser Grundsätze besteht jedoch noch Handlungsbedarf. Der Sanktionenvollzug von vielen Gefangenen harrt einer Individualisierung noch aus und diese sollte konkret und flexibel ausgestaltet werden, unabhängig von Nationalität, Delikttyp und Vorstrafen der Strafverurteilten.

Um auf Europa zurückzukommen, was sind hier die grössten Herausforderungen?

Die Suche nach dringend benötigten Lösungen für das Problem der Überbelegung ist eine der bedeutendsten Herausforderungen für zwei Drittel der Strafvollzugsverwaltungen in Europa. Bevor man überhaupt die geeigneten Hebel betätigen kann, um diese Problematik auch nur kurzfristig anzugehen, glaube ich, dass es eine Menge zu analysieren gibt, um die Schwankungen frühzeitig zu erfassen und das Phänomen anders zu meistern, als durch Amnestien oder auch den Bau zusätzlicher Gefängnisse. Es ist unumgänglich die Überbelegung interdisziplinär anzugehen. Das Problem betrifft nicht nur die Gefängnisse selbst; es geht um eine fehlende Interaktion zwischen den Vertretern der Politik, des Justizsystems und der öffentlichen Sicherheit.

Freiburg, September 2014