

FRIEDER DÜNKEL

## **Die Entwicklung von Gefangenenraten in Europa unter besonderer Berücksichtigung der Schweiz**

### **Abstract**

Gefangenenraten gelten oft als Indikator für die Punitivität eines Staates – doch was sagen sie tatsächlich über Strafpraxis und Kriminalpolitik aus? Dieser Beitrag beleuchtet die Thematik im Rahmen eines europäischen Vergleichs mit besonderem Fokus auf die Schweiz. Er schlägt vor, Gefangenenraten nicht isoliert zu betrachten, sondern in Relation zu Inhaftierungsraten, durchschnittlicher Strafdauer und strukturellen Merkmalen der Gefangenenpopulation. Die Schweiz erscheint im Ländervergleich zunächst als moderat, weist jedoch bei genauerer Betrachtung einige auffällige Merkmale auf: eine hohe Quote kurzer Freiheitsstrafen, eine überdurchschnittliche Untersuchungshaftrate und einen hohen Ausländer:innenanteil. Diese Punkte verweisen auf Potenziale für eine differenzierte, stärker menschenrechtsbasierte Strafvollzugspolitik. Damit liefert der Beitrag eine empirisch fundierte Grundlage für ein neues Nachdenken über Freiheitsentzug in der Schweiz.<sup>1</sup>

### **Vorbemerkung**

Der Beitrag ist Ueli Hostettler zu seiner Verabschiedung in den Ruhestand gewidmet. Er hat sich in den letzten zwanzig Jahren mit der Gründung der Prison Research Group an der Juristischen Fakultät der Universität Bern verdient gemacht und zahlreiche sehr wichtige Beiträge für eine evidenzbasierte Strafvollzugspolitik erarbeitet. Dabei ging es ihm u.a. darum, die Aufmerksamkeit auf das Schicksal besonders vulnerabler Gruppen zu lenken, wie alte Menschen oder Frauen (vgl. z.B. Hostettler et al., 2016; Ghanem et al., 2023; Achermann & Hostettler,



2006). Wir haben uns leider viel zu selten persönlich austauschen können, aber auch aus dem fernen Greifswald an der Ostsee war seine großartige Leistung für die Strafvollzugsforschung nicht zu übersehen.

## Einleitung

Gefangenenraten sind definiert als Anzahl der Inhaftierten pro 100'000 einer nationalen (oder regionalen) Wohnbevölkerung. Beide Größen werden in der Regel zu einem bestimmten Stichtag (z.B. Bestand der Gefangenen am 31. März, Bevölkerung zum 1. Januar eines Jahres) erhoben und miteinander in Beziehung gesetzt. In der strafvollzugs- und kriminalpolitischen Diskussion werden sie häufig als Indikator einer mehr oder weniger stark ausgeprägten Punitivität gesehen.<sup>2</sup> Dass es sich dabei um eine vereinfachende Darstellung handelt, muss dabei jedoch bedacht werden.<sup>3</sup> Da es sich um die jeweilige Stichtagsbelegung handelt, ist insbesondere ein Rückschluss von hohen oder niedrigen Gefangenenraten auf eine bestimmte Sanktionspolitik nicht eindeutig möglich.

Gefangenenraten ermöglichen allenfalls indirekt Rückschlüsse auf einen häufigen oder restriktiven Gebrauch der Freiheitsstrafe und damit eine mehr oder weniger straforientierte («punitiv») Strafzumessungspraxis. Sie sind das Produkt von Input (Inhaftierungsraten), d.h. der Zahl der in den Strafvollzug eingelieferten Personen pro 100'000 der Wohnbevölkerung, und der tatsächlichen Verweildauer. Niedrige Gefangenenraten können durch einen niedrigen Input, d.h. einen geringen Anteil unbedingter Freiheitsstrafen und einen hohen Anteil alternativer Sanktionen (wie dies in Deutschland der Fall ist), aber auch durch vergleichsweise kurze zu verbüßende Freiheitsstrafen (wie dies insbesondere in den skandinavischen Ländern und der Schweiz der Fall ist) zustande kommen. Eine relativ kurze Verweildauer kann durch kurze vom Gericht verhängte Freiheitsstrafen oder durch eine extensive und frühzeitige Praxis der bedingten Entlassung (Strafrestaussetzung) entstehen.<sup>4</sup> Eine detaillierte Bewertung der Gefangenenraten ist möglich, wenn man sich ergänzend zu den Stichtagsdaten («stock») auch die Anzahl an Neuaufnahmen pro Jahr («flow of entries») ansieht (s. dazu unten Abb. 4). Aebi et al. (2015a) konnten auf diese Weise z.B. belegen, dass der Anstieg der Gefangenenraten in Westeuropa nicht auf eine vermehrte Anwendung von Freiheitsstrafen (d.h. mehr Neuzugänge pro

Jahr), sondern auf eine steigende Verweildauer (d.h. effektive Straflänge) zurückzuführen ist.

Neben der Entwicklung von Gefangenenraten stellt die Inhaftierungsrate, d.h. die Rate von Personen (pro 100'000 der Wohnbevölkerung), die jährlich in einer Form des justizförmigen Freiheitsentzugs (Freiheitsstrafe oder Untersuchungshaft) untergebracht werden, damit einen weiteren Indikator dar, um Punitivität bzw. soziale Exklusion zu messen.

## **Gefangenenraten im europäischen Vergleich – Überblick**

Ein zentrales Forschungsthema des Strafvollzugs betrifft die international vergleichende Analyse von Gefangenenraten und deren Erklärung (Dünkel et al., 2010; Dünkel et al., 2024). Aus der Beobachtung traditionell sehr niedriger Raten in Skandinavien einerseits und extrem hoher Raten in den USA andererseits werden Wertungen hinsichtlich der Punitivität, d.h. der Bestrafungsorientierung gezogen, indem die in den letzten vierzig Jahren beobachtbare extensive Inhaftierungspolitik («mass incarceration», Garland, 2001; Tonry, 2004, 2007; Pratt et al., 2005; Travis et al., 2015) insbesondere in den USA, scharf kritisiert wird.

Der Grundsatz, Freiheitsentzug nur als «ultima ratio» anzuwenden, kann weltweit als gemeinsamer Konsens angesehen werden. Jedoch zeigt die Realität, dass Gefangenenraten (sowohl bezüglich verurteilten Gefangenen als auch von Untersuchungsgefangenen) erheblich variieren (vgl. bereits Tonry, 2007; Dünkel et al., 2010; Morgenstern, 2018). Die immer noch sehr hohen Gefangenenraten in den USA (bis vor kurzem mehr als 700 pro 100'000 der Wohnbevölkerung; 2024 betrug die Gefangenenrate «nur» noch 541)<sup>5</sup> und Russland (2024: 300; 1999 noch 730; bedeutet -59%), im Vergleich zu den Gefangenenraten in Westeuropa einerseits und den Unterschieden im Vergleich der europäischen Länder mit jeweils ähnlichen Kriminalitätsraten andererseits, können als Indikator für unterschiedliche Sanktionsstile und eine entsprechende Kriminalpolitik im Hinblick auf den Gebrauch der Freiheitsstrafe gewertet werden.

Bei Betrachtung der jeweils nationalen Gefangenenraten darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass auch innerhalb eines Landes, vor allem wenn es sich um föderale Strukturen wie in Deutschland oder

in den USA handelt, erhebliche Unterschiede zwischen einzelnen Regionen oder Bundesstaaten auftreten.<sup>6</sup>

Im europäischen Vergleich variierten die Gefangeneneraten im Jahr 2023/24 zwischen 36 pro 100'000 der Bevölkerung in Island und 300 in Russland bzw. 443 in der Türkei (vgl. Abb. 1 und Tab. 1).

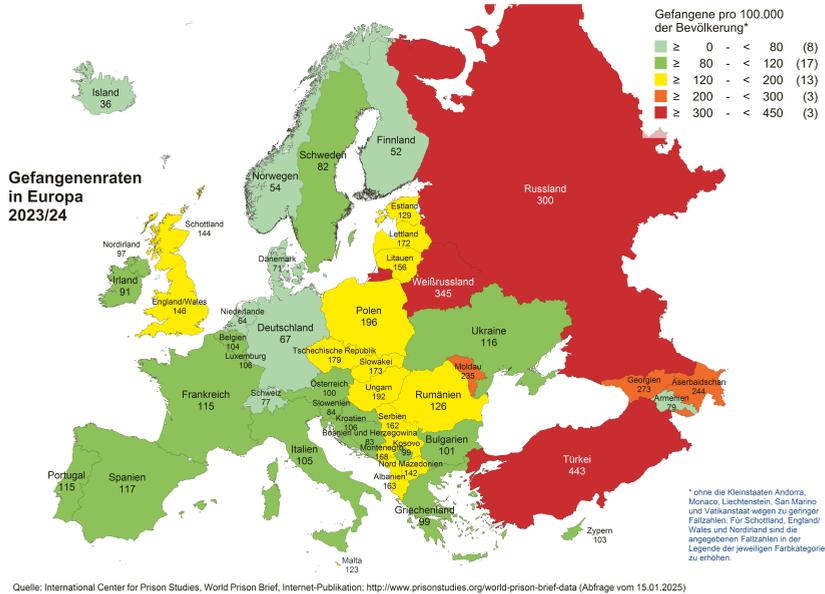
Man kann auf der einen Seite Länder unterscheiden mit sehr niedrigen Gefangeneneraten (bis zu 80 pro 100'000 der Bevölkerung) wie Island (36) und die skandinavischen Länder (Finnland: 52; Norwegen: 54; Dänemark: 69), ferner die Niederlande (64), Deutschland (67), die Schweiz (77) und Armenien (79). Bezeichnenderweise befinden sich in dieser Gruppe aus Osteuropa nur wenige Länder (Bulgarien, Slowenien).

Es folgt eine Gruppe von Ländern mit 80 bis 110 Gefangenen pro 100'000 der Wohnbevölkerung, die sich aus den überwiegend westeuropäischen sowie einigen mittel- und osteuropäischen Ländern zusammensetzt. Innerhalb dieser Gruppe kann man Länder differenzieren, die nur bei über 80- bis ca. 100 Gefangenen pro 100'000 der Wohnbevölkerung liegen, wie Schweden, (82), Bosnien & Herzegowina und Montenegro (jeweils 83), Slowenien (84), Irland (91), Nordirland (97), Griechenland (99), Bulgarien (101), Österreich (100), Belgien (104), Italien (105), Luxemburg und Kroatien (jeweils 106).

Eine dritte Gruppe von Ländern weist Gefangeneneraten zwischen 120 und 200 auf, wobei man einerseits Länder, die nahe bei der vorgenannten Gruppe liegen, wie z. B., Frankreich und Portugal (jeweils 115), Ukraine (116), Spanien (117), Malta (123), Estland (129) und Rumänien (126) und – vorwiegend mittel- und osteuropäische – Länder, die näher an der Marke von 150 oder darüber liegen (Nordmazedonien: 142; Schottland: 144; England/Wales: 146; Litauen: 156; Serbien: 162; Albanien: 163; Montenegro: 168; Lettland: 172; Slowakei: 173; Tschechien: 179; Ungarn: 192; Polen: 196), unterscheiden kann.

In der vierten Gruppe mit Gefangeneneraten von über 200 finden sich nur osteuropäische Länder (Moldau: 235; Aserbaidschan: 244; Georgien: 273; Russland: 300; Belarus: 345 im Jahr 2018) und die Türkei (443). Die Türkei mit einer exzessiven Einsperrungspolitik in den letzten Jahren, die eindeutig Züge politischer Verfolgung von Regimegegner:innen beinhaltet, ist zum unrühmlichen «Spitzenreiter» einer

repressiven Straf- und Einsperrungspolitik geworden und hat damit insofern Russland den Rang abgelaufen (vgl. Abb. 1 und Tab. 1).



**Abb. 1. Gefangeneneraten im europäischen Vergleich 2023/2024**

**Tab. 1. Straf- und Untersuchungsgefangene im europäischen Vergleich, 2024<sup>1</sup>**

	<b>Stichtag</b>	<b>Gefangenrate (pro 100'000 der Wohn- bev.)</b>	<b>Anteil von U-Gefange- nen (%)</b>	<b>Inhaftierungsrate (Inhaftierungen pro 100'000 der Wohnbev. (2022))</b>	<b>Durchschnittliche Inhaftierungsdauer (Indikator in Mona- ten, 2022)</b>	<b>Ausländer:in- nenanteil (% der Gesamt-popu- lation) (31.1.2023)</b>
Albanien	15.7.2024	163	60,4	143,4	17,2	2,8
Belarus	31.12.2018	345	16,6	-	-	3,1
Belgien	1.3.2024	104	36,2	146,1	6,7	41,5
Bulgarien	31.1.2023	101	21,5	175,4	6,9	3,9
Dänemark	31.1.2023	71	38,8	156,6	5,5	29,0
Deutschland	31.1.2023	67	20,8	180,5	4,6	38,2
England/ Wales	30.8.2024	146	18,7	192,8	8,5	12,0
Estland	3.3.2024	129	17,2	94,0	19,2	32,8
Finnland	31.1.2024	52	22,8	107,3	5,9	16,9
Frankreich	1.7.2024	115	31,0	112,6	11,3	25,2

	<b>Stichtag</b>	<b>Gefangenenerate (pro 100'000 der Wohnbev.)</b>	<b>Anteil von U-Gefangenen (%)</b>	<b>Inhaftierungsrate (Inhaftierungen pro 100'000 der Wohnbev. (2022))</b>	<b>Durchschnittliche Inhaftierungsdauer (Indikator in Monaten, 2022)</b>	<b>Ausländer:innenanteil (% der Gesamt-population) (31.1.2023)</b>
Georgien	31.7.2024	273	17,0	227,9	13,0	6,7
Griechenland	16.7.2023	99	24,7	65,8	18,4	56,8
Irland	30.8.2024	91	20,2	137,7	7,4	14,6
Island	31.1.2023	36	30,5	70,2	6,2	39,7
Italien	31.8.2024	105	25,5	64,8	17,7	31,5
Kroatien	1.1.2023	106	36,4	231,7	5,5	10,5
Lettland	1.1.2023	172	22,7	–	–	2,4
Litauen	1.1.2024	156	11,8	101,8	20,5	3,3
Luxemburg	31.1.2023	106	48,9	348,1	3,7	77,7
Malta	31.1.2024	123	43,9	119,9	10,7	48,5
Moldau	1.1.2024	235	17,0	114,9	25,3	1,5

	<b>Stichtag</b>	<b>Gefangenrate (pro 100'000 der Wohnbev.)</b>	<b>Anteil von U-Gefangenen (%)</b>	<b>Inhaftierungsrate (Inhaftierungen pro 100'000 der Wohnbev. (2022))</b>	<b>Durchschnittliche Inhaftierungsdauer (Indikator in Monaten, 2022)</b>	<b>Ausländer:innenanteil (% der Gesamt-population) (31.1.2023)</b>
Montenegro	31.1.2023	168	42,1	348,6	5,8	14,5
Niederlande	30.9.2023	64	29,2	149,9	4,2	24,2
Nordirland	28.10.2022	91	39,6	188,9	4,8	11,3
Nordmazedonien	31.1.2023	142	12,3	579,5	3,3	7,4
Norwegen	31.7.2024	54	27,4	102,1	6,5	26,5
Österreich	1.9.2024	100	19,5	102,6	12,0	51,3
Polen	31.7.2024	196	11,4	229,5	10,0	2,6
Portugal	1.8.2024	115	21,9	42,3	47,1	15,3
Rumänien	31.8.2023	123	11,9	55,0	27,5	1,1
Russland	1.1.2023	300	25,5	135,7 (2019)	29,0 (2019)	6,2 (2019)
Schottland	30.8.2024	147	27,4	186,8	8,6	3,9 (2016)

	<b>Stichtag</b>	<b>Gefangenrate (pro 100'000 der Wohnbev.)</b>	<b>Anteil von U-Gefangenen (%)</b>	<b>Inhaftierungsrate (Inhaftierungen pro 100'000 der Wohnbev. (2022))</b>	<b>Durchschnittliche Inhaftierungsdauer (Indikator in Monaten, 2022)</b>	<b>Ausländer:innenanteil (% der Gesamt-population) (31.1.2023)</b>
Schweden	1.1.2023	82	26,9	191,1	5,0	22,1 (2016)
Schweiz	31.1.2024	77	46,1	421,3	2,1	71,0
Serbien	31.1.2023	162	20,4	287,5	6,8	4,1
Slowakei	1.8.2024	173	12,8	140,4	15,7	4,1
Slowenien	2.9.2024	84	28,2	100,2	8,1	34,0
Spanien	1.1.2024	117	17,5	72,3	19,0	30,1
Tschechien	31.7.2024	179	7,9	96,0	22,0	7,7
Türkei	2.12.2024	443	14,9	490,0	10,0	4,4
Ukraine	1.2.2023	116	35,9	49,7 (2021)	28,9 (2021)	2,1
Ungarn	1.1.2024	192	22,8	216,2	11,7	14,2
Zypern	20.6.2023	103	24,1	232,9	–	55,2

## Die Entwicklung von Gefangenenraten im westeuropäischen Vergleich

Die vom Europarat (zuletzt Aebi & Cocco, 2024) und vom International Centre for Prison Studies<sup>8</sup> veröffentlichten Daten verdeutlichen, dass in den letzten vierzig Jahren die Gefangenenraten in den meisten westeuropäischen Ländern vor allem in den 1990er Jahren angestiegen sind (vgl. Abb. 2).

Besonders starke Zuwachsraten sind für die Niederlande, Portugal und Spanien erkennbar, wo sich die Gefangenenrate seit 1984 jeweils mehr als verdoppelt bis nahezu vervierfacht hat. In den Niederlanden stieg die Gefangenenrate im Zeitraum von 1984-2006 von 31 auf 128 (sank bis 2024 allerdings wieder auf 64, d.h. um 50%, und damit auf einen Wert wie Mitte der 1990er Jahre), in Portugal von 69 auf 147 (1998), mit einem Rückgang auf 103 im Jahr 2008 und einem erneuten Anstieg auf 115 im Jahr 2024. In Spanien stieg die Gefangenenrate von 38 auf 164 (2009) und sank danach immerhin um 29% auf 117 im Jahr 2024. Auch in Italien war im Zeitraum 1992 bis 2005 ein Anstieg der Gefangenenrate von 83 auf 104 feststellbar, mit zwischenzeitlichen Auf- und Abwärtsbewegungen lag der Wert für 2024 bei 105. Die Fluktuationen hängen z.T. mit Migrationsbewegungen und der Politik gegenüber Flüchtlingen zusammen.

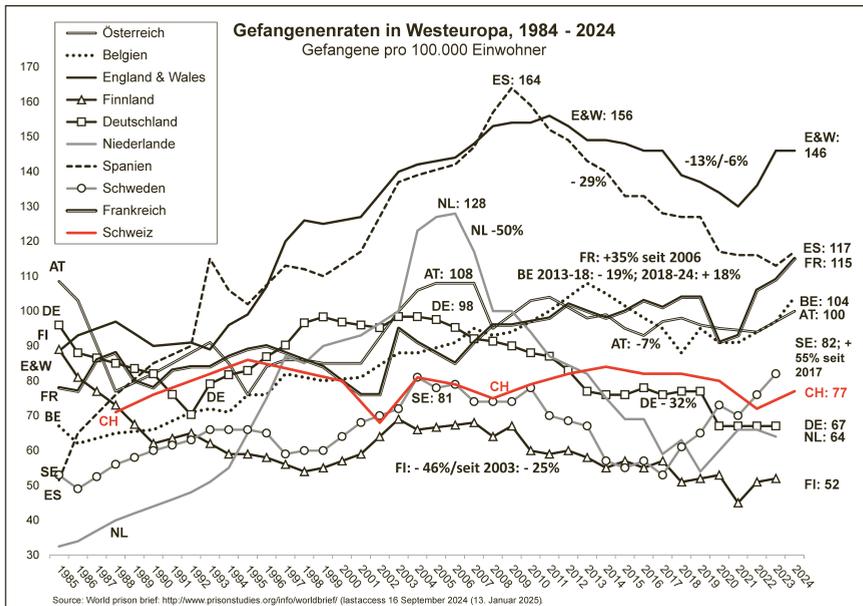
Demgegenüber sind die Gefangenenraten in den skandinavischen Ländern weitgehend stabil geblieben. Eine erstaunliche Entwicklung hat Finnland genommen, das seine Gefängnispopulation – begleitet von verschiedenen Gesetzesreformen – von 190 in den 1950er Jahren auf 110 im Jahr 1977 und 52 im Jahr 2024 erheblich reduziert hat (insgesamt -46%, seit 2003 von einem niedrigen Ausgangsniveau -25%).<sup>9</sup> Schweden liegt zwar auch 2023 mit einer Gefangenenrate von 82 immer noch im unterdurchschnittlichen Bereich, jedoch bedeutet dies einen Anstieg um 55% seit 2017. Hier spiegeln sich Probleme mit Gewaltkriminalität und der Regierungswechsel zugunsten eines konservativ-rechten Parteienbündnisses unter Beteiligung der rechtspopulistischen «Schwedendemokraten» wider. Das Beispiel Schweden zeigt, dass das Gefängnisssystem fragil ist und leicht zum Spielball populistischer Strömungen und eines entsprechenden Politikwechsels werden kann.

Beachtliche Zuwachsraten weisen vor allem Belgien (seit 1986) und England/Wales (seit 1993) auf. Auch hier zeichnete sich vorübergehend aber ein leichter Abwärtstrend ab (Belgien: 2013-2018: -19%; England/Wales: 2011-2021: -13%), dem aber nach der Pandemie bis 2024 ein erneuter Anstieg folgte (in Belgien 2018-2024 um +18%, womit die erhöhten Zahlen von 2018 wieder erreicht wurden). Auch in England/Wales erwies sich das «Zwischentief» nach 2011 als Episode, die sich im Übrigen ohne eine auf die Senkung der Gefangenenraten orientierte Kriminalpolitik ereignete. Im Gegenteil wurde von der inzwischen abgelösten konservativen Regierung der Bau neuer Gefängnisse angesichts der erwarteten Zunahme der Gefangenenraten weiter vorangetrieben. Ob die derzeitige, 2024 ins Amt gewählte Labour-Regierung einen Politikwechsel vornehmen wird, ist noch offen. Angesichts der desolaten Zustände britischer Haftanstalten, die dazu geführt haben, dass im Ausland festgenommene bzw. verurteilte Straftäter:innen aus menschenrechtlichen (humanitären) Gründen nicht an das Vereinigte Königreich ausgeliefert wurden,<sup>10</sup> steht sie aber unter einem erheblichen Druck. Im August 2024 wurde als Sofortmaßnahme die frühere Entlassung von Straftäter:innen, bereits nach 40% (als sonst üblich 50%) verbüßter Haftzeit angeordnet.<sup>11</sup>

In West-Deutschland nahm die stichtagsbezogene Gefangenenrate in den 1980er Jahren von 104 (1984) auf 82 (1990) ab, stieg aber – u.a. infolge von Gesetzesverschärfungen gegenüber Gewalt- und Sexualtäter:innen und einer Zunahme der registrierten Gewaltkriminalität – in Gesamtdeutschland seit Anfang der 1990er Jahre deutlich an, vorübergehend sogar auf 98 (2003/2004), ist in den letzten zwanzig Jahren aber angesichts rückläufiger Kriminalitäts- und Verurteiltenzahlen auf 67 pro 100'000 der Wohnbevölkerung (2024) stetig gesunken (-32%).

Die Entwicklungen im Längsschnittvergleich mit teilweise und zeitweise gegenläufigen Gefangenenraten zeigen beispielhaft auf, dass diese auf einem komplexen Bedingungsgefüge beruhen, das auch innerhalb eines Landes von gegensätzlichen kriminalpolitischen Strömungen oder von außen induzierten Belastungsfaktoren<sup>12</sup> gekennzeichnet sein kann. So wurden z.B. in Deutschland – wie erwähnt – 1998 die Strafen bei Gewalt- und Sexualdelikten einerseits verschärft – faktisch hat man zusätzlich die bedingte Entlassung erschwert – andererseits bemühte man sich gleichzeitig um einen Ausbau der gemeinnützigen

Arbeit und eine Reduzierung der kurzen Freiheitsentziehungen (einschließlich der Untersuchungshaft, vgl. Dünkel & Morgenstern, 2010). Dies führte im Endeffekt – wie das französische Beispiel in den 1980er Jahren belegt – zu einer relativ stabilen, in ihrer strukturellen Zusammensetzung sich aber verändernden Vollzugspopulation.<sup>13</sup>



**Abb. 2.** Die Entwicklung der Gefangenenraten im westeuropäischen Vergleich, 1984-2024

## Die Entwicklung von Gefangenenraten in Mittel- und Osteuropa

In einigen mittel- und osteuropäischen Ländern waren nach den politischen und sozialen Umwälzungen Ende der 1980er Jahre die Gefängnisse angesichts weitreichender Amnestien Anfang der 1990er Jahre im Vergleich zur Zeit davor fast leer (vgl. z.B. Tschechien). Allerdings stieg die Gefängnispopulation innerhalb kurzer Zeit wieder erheblich an, teilweise bedingt durch einen starken Anstieg der Kriminalität, insbesondere der Gewaltkriminalität. In Tschechien hat sich die Gefangenenrate seit Anfang der 1990er Jahre auf 219 (2012) pro 100'000 der Wohnbevölkerung mehr als verdoppelt, ist seither aber wie in den meisten

Ländern leicht rückläufig (2024: 179, bedeutet -18%). Dementsprechend gelang es einigen Ländern wie beispielsweise Bulgarien, Ungarn (bis 2006), Moldau und Polen (dort nur bis Ende der 1990er Jahre), die Gefangenenraten auf einem niedrigeren Niveau als in den 1980er Jahren zu stabilisieren. In Moldau sank die Gefangenenrate von 293 (2004) auf 183 (2022, bedeutet -37%), stieg aber aktuell (2024) wieder auf 235 (+28%) an (vgl. Tab. 1).

Herausragende Veränderungen ergaben sich angesichts eines Politikwechsels in Russland, das abgesehen von den USA die unrühmliche «Führungsposition» mit der weltweit höchsten Gefangenenrate von 730 im Jahr 1999 einnahm. Bis 2023 sank die Rate auf 300 (-59%), absolut von nahezu 900'000 Gefangenen auf ca. 433'000 (1. Januar 2023).<sup>14</sup> Der Anfang der 2000er Jahre eingeleitete Politikwechsel beinhaltete die Aufgabe des alten GULAG-Systems zugunsten des Neubaus von Zellengefängnissen und zugleich die Reduzierung von Freiheitsstrafen zugunsten von ambulanten Sanktionen bis hin zur Entkriminalisierung von Bagatelleigentumsdelikten. Der beobachtbare Rückgang der Kriminalität könnte auch mit dem drastischen Ausbau des Militärkomplexes zusammenhängen, der große Teile der jungerwachsenen männlichen Bevölkerung betraf, deren Gelegenheitsstruktur zur Begehung von Straftaten damit eingeschränkt war (vgl. hierzu schon Dünkel, 2017, S. 640). Hinzu kommt, dass im Ukraine-Krieg 2022 vermutlich bis zu 40'000 Gefangene zum Einsatz an der Front angeworben und im Überlebensfall entlassen wurden.<sup>15</sup> Insgesamt dürfte sich die Zahl von zum Kriegseinsatz in der Ukraine Entlassenen inzwischen noch um ein Vielfaches erhöht haben.

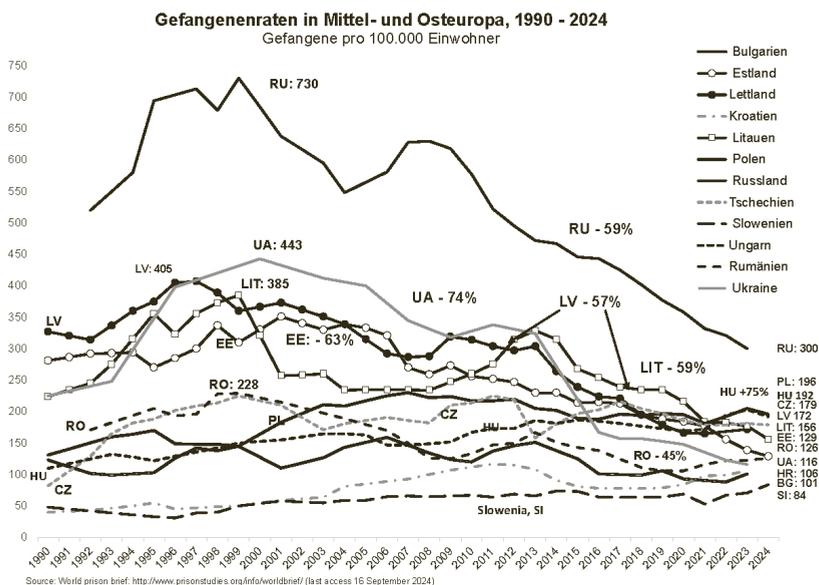
Schon seit Anfang der 1990er Jahre bewegt sich die Gefangenenrate in Slowenien auf einem mit den skandinavischen Ländern vergleichbaren niedrigen Niveau, das bis heute relativ stabil gehalten werden konnte. Die Gründe für diesen slowenischen «Exzeptionalismus» sind bislang wenig erforscht, jedoch dürfte hier eine moderate Kriminalpolitik unter dem Einfluss von Kriminolog:innen (u.a. Alenka Šelih und die Institute in Ljubljana bzw. Maribor) in Verbindung mit günstigen sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen eine nicht unerhebliche Rolle spielen.<sup>16</sup>

In jüngster Zeit haben die Baltischen Staaten, die jeweils auf über 300 Gefangene pro 100'000 der Wohnbevölkerung kamen, erhebliche Erfolge beim Abbau der Überbelegung erzielt. In Litauen hat dazu das

neue StGB mit einer Ausweitung der Geldstrafe, der Strafaussetzung zur Bewährung und weiterer Alternativen zur Freiheitsstrafe beigetragen. Die Gefängnisbelegung ging seit 1999 von 385 trotz eines zwischenzeitlichen Anstiegs insgesamt deutlich zurück (2024: 156, d.h. insgesamt -59%). Der vorübergehende Anstieg hatte nur z.T. mit der Kriminalitätssituation, stärker offenbar jedoch mit einer härteren Sanktionierung und einer restriktiven bedingten Entlassungspraxis zu tun (vgl. Sakalauskas, 2020, S. 922). Die jüngste Entwicklung ist mit der Entkriminalisierung von Eigentumsdelikten bis zum Wert von 140.- €, einem allgemeinen Kriminalitätsrückgang und dem dezidierten kriminalpolitischen Willen der 2021 gewählten neuen Regierung, die Gefangenenraten zu senken, erklärbar (vgl. Sakalauskas, 2022, S. 340 f., 344 f.). Dementsprechend wurde die bedingte Entlassung stark ausgeweitet (45% der Gefangenen wurden 2020 vorzeitig entlassen). Nach Verbüßung von drei Viertel der Strafe erfolgt die bedingte Entlassung i.V.m. elektronischer Überwachung – außer bei Hochrisikotäter:innen – quasi-automatisch (Sakalauskas, 2022, S. 341).

In Estland haben die Einführung der Verbüßung eines Strafrests i.V.m. elektronisch überwachtem Hausarrest (seit 2007) und andere kriminalpolitische Maßnahmen zur Reduzierung der Gefangenenraten beigetragen (2023: 129; 2001 noch 351, das bedeutet -63%). Auch Lettland gelang es, seine sehr hohe Gefangenenrate in ähnlichem Umfang von 407 (1997) auf 172 im Jahr 2023 zu reduzieren (-57%).

Es gibt nur wenige Länder, die dem Trend zur Reduzierung von Gefangenenraten nicht folgen. Dazu gehören Ungarn und die Türkei, beide derzeit von autokratischen Regierungen geprägt, die mit harter Hand auch die Kriminalisierung und Strafverfolgung von politischen Gegner:innen oder anderen Minderheiten betreiben. In Ungarn stieg die Gefangenenrate von 110 im Jahr 1990 auf 192 im Jahr 2023 (+75%), besonders akzentuiert seit 2008. Einen extremen Anstieg gibt es in der Türkei, wo die Gefangenenrate im Jahr 2000 noch bei 73 lag, und sich bis 2024 auf 443 versechsfachte. Das ist wohl weltweit einzigartig und allenfalls mit der Entwicklung in den USA in den 1980er bis Anfang der 2000er Jahre vergleichbar. Es zeigt paradigmatisch auf, wie eine repressive und populistische Regierungspolitik das Kriminaljustizsystem instrumentalisieren kann, wenn demokratische und menschenrechtsorientierte Gegenkräfte systematisch ausgeschaltet werden.



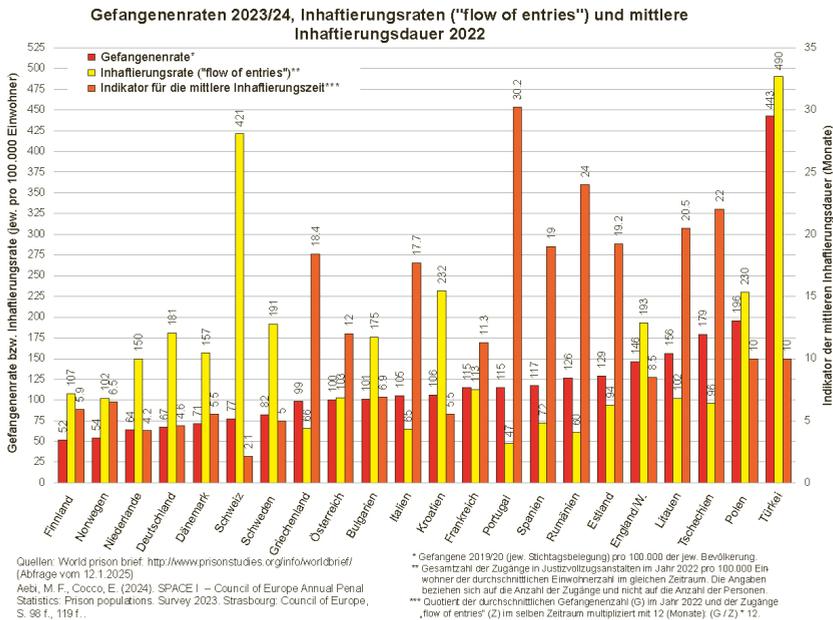
**Abb. 3.** Die Entwicklung der Gefangenenraten im mittel- und osteuropäischen Vergleich, 1990-2024

## Inhaftierungsraten und durchschnittliche Verweildauer im Vollzug als zusätzliche Indikatoren der «Punitivität»

Wie eingangs erwähnt, ermöglichen Vergleiche von Gefangenenraten, die auf einen spezifischen Stichtag bezogen sind, nur eine begrenzte Aussage über den Umfang der Anwendung freiheitsentziehender Sanktionen und müssen als Indikator für Punitivität relativiert werden. Vielmehr ist auch der jährliche Durchlauf und damit der Anteil der Bevölkerung zu betrachten, der die Erfahrung des Freiheitsentzugs machen muss (vgl. Aebi & Kuhn, 2000; Aebi et al., 2022). So zeigen beispielsweise die Erhebungen von Aebi et al. (2022), dass weit mehr Menschen in der Schweiz jährlich inhaftiert werden (421 pro 100'000 der Wohnbevölkerung) als in Deutschland (181), (S. 104 f., 123 f.). Überprüft man allerdings die Gefängnispopulation zu einem bestimmten Stichtag, so ist diese vergleichbar, weil die durchschnittliche Zeit, die im Gefängnis verbracht wird, in der Schweiz deutlich kürzer ist (2,1 Monate gegenüber 4,6; vgl. zu den aktuellen Zahlen Abb. 4 und oben Tab. 1). In Deutschland tragen zweifellos die hohen Anteile von Ersatzfreiheitsstrafen zu der

relativ kurzen durchschnittlichen Verbüßungsdauer bei, in der Schweiz dürften es einerseits originäre kurze Freiheitsstrafen, aber ebenfalls die sehr häufigen Ersatzfreiheitsstrafen bei Nichtzahlung einer Geldstrafe oder Nichtableistung gemeinnütziger Arbeit sein.<sup>17</sup> Die 2015 letztmals ausgewiesenen Daten zur Ersatzfreiheitsstrafe im europäischen Vergleich bei SPACE I (Annual Penal Statistics des Europarats) ergaben, dass die Schweiz, nach Deutschland, den höchsten Anteil von Ersatzfreiheitsstrafen (4,5% der Stichtagspopulation zum 1. September 2015) aufwies (vgl. Dünkel, 2022, S. 255).

Umgekehrt werden in Griechenland, Portugal, Rumänien und Spanien sogar erheblich weniger Straffällige pro Jahr inhaftiert als in Deutschland. Die sehr viel höheren Gefangenenraten kommen durch eine erheblich längere Verweildauer zustande (18,4 Monate in Griechenland, 19 Monate in Spanien, 24 Monate in Rumänien und 30,2 Monate in Portugal). Zugleich wird deutlich, dass die besonders hohen Gefangenenraten in den mittel- und osteuropäischen Ländern (insbesondere Moldau, Rumänien, Slowakei, Tschechien und Russland) vor allem auf den erheblich längeren (verhängten bzw. verbüßten) Freiheitsstrafen beruhen (vgl. oben Tab. 1).



**Abb. 4. Inhaftierungsraten und Verweildauer im Vollzug als weitere Indikatoren**

## Weitere die Gefangeneneraten beeinflussende Faktoren und Problemanzeigen für die Schweiz: Untersuchungshaft und Ausländer:innenanteile im Vollzug

Die empirische Forschung zur Untersuchungshaft zeigt einerseits die besonderen Problemlagen im Vollzug und andererseits eine international vergleichend unterschiedliche Anordnungspraxis seitens der Gerichte.<sup>18</sup> Zunächst ist bemerkenswert, dass die Untersuchungshaftanteile bezogen auf die jeweilige Gesamtpopulation des Strafvollzugs im europäischen Vergleich erheblich variieren (vgl. oben Tab. 1). Besonders hohe Anteile wurde 2023/2024 in Albanien (60,4%), Luxemburg (48,9%), in der Schweiz (46,1%), in Dänemark (38,8%) und Belgien (36,2%) registriert, während in England/Wales (18,7%), Litauen (11,8%), Polen (11,4%), Nordmazedonien (12,3%) sowie Tschechien (7,9%) erheblich niedrigere Anteile sichtbar wurden. Deutschland lag mit 20,8% im Mittelfeld (s. oben Tab. 1). Hohe U-Haftzahlen hängen wesentlich mit den Ausländer:innenanteilen im Vollzug zusammen, die in Untersuchungshaft wegen der in der Praxis üblichen Annahme von Flücht-

gefahr mangels eines festen Wohnsitzes besonders überrepräsentiert sind.

Betrachtet man die Untersuchungsgefangenenraten pro 100'000 der Wohnbevölkerung, so ergibt sich ein ähnliches Bild (vgl. Dünkel et al., 2024, S. 550 f.). Die Länderunterschiede weisen jenseits unterschiedlicher Kriminalitätsraten auf erhebliche Unterschiede bei der Anordnungspraxis, der Dauer der U-Haft und der Umsetzung der von internationalen Menschenrechtsstandards geforderten möglichst weitgehenden Einschränkung der U-Haft i.S. einer «ultima ratio» der Verfahrenssicherung hin (zusammenfassend Morgenstern, 2018).

Doch nicht nur die Anordnungspraxis und Haftdauer bereiten Sorgen. Der U-Haftvollzug wird seit Jahrzehnten als besonders rückständig und resozialisierungsfeindlich eingestuft (Dünkel & Vagg, 1994; Morgenstern, 2018). Die Haftbedingungen der U-Haft sind durchweg schlechter als in Strafhaft, obwohl Einschränkungen von Grundrechten schon wegen der Unschuldsvermutung (Art. 6 Abs. 2 EMRK) auf ein Minimum zu begrenzen sind. Sozialstaatliche Angebote (frühzeitige Integration in Behandlungsangebote, Arbeitsmöglichkeiten etc.) sind außerordentlich unterentwickelt, nicht selten befinden sich U-Gefangene 23 Stunden pro Tag in einer häufig überbelegten Zelle. Die Selbstmordraten sind deutlich erhöht und die Haftbedingungen geben insgesamt immer wieder Anlass zur Kritik durch das europäische Anti-Folter-Komitee (CPT) und die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (vgl. van Zyl Smit & Snacken, 2009; Morgenstern, 2018). Besonders akzentuiert stellen sich die Probleme in Untersuchungshaft in Ländern dar, die einen hohen Ausländer:innenanteil aufweisen. So liegen die Anteile von Ausländer:innen in der U-Haft in Ländern mit hohen Ausländer:innenanteilen insgesamt zumeist noch deutlich höher: In Österreich lag z.B. bei einem Ausländer:innenanteil von insgesamt 51% in der Gesamtbevölkerung der Anteil von Ausländer:innen in U-Haft bei 69%, in Belgien (41%) bei 57%, in Deutschland (30%) bei 52%, in Portugal (18%) bei 30% (vgl. Morgenstern, 2018, S. 76 ff. unter Bezugnahme auf die Daten von SPACE 2014, leider ohne Angaben zur Schweiz).

In Deutschland sind die Bedingungen in der Untersuchungshaft angesichts des Belegungsrückgangs um knapp 50% seit 1994 (vgl. Dünkel et al., 2024, S. 534) zwar besser als in zahlreichen Nachbarländern, jedoch wird nach wie vor Kritik an einer vor allem gegenüber Aus-

länder:innen unverhältnismäßigen (s. die Anteile oben) sowie einer zu wenig wiedereingliederungsorientierten U-Haftvollzugspraxis geübt (Morgenstern, 2018 m.w.N.). Hohe Untersuchungshaftanteile sind insofern als besonders problematisch anzusehen als Gefangene in U-Haft regelmäßig von Wiedereingliederungsmaßnahmen (Ausbildung, Therapie, soziales Training, Entlassungsvorbereitung, Lockerungen) ausgeschlossen sind. Umso bedrückender ist es, wenn U-Gefangene – wie in Deutschland der Fall – in knapp der Hälfte der Fälle (2021: 46%, berechnet nach Statistisches Bundesamt 2022, S. 414) im Anschluss an die U-Haft nicht zu einer unbedingten Freiheits- oder Jugendstrafe verurteilt werden und damit den Freiheitsentzug nur «in seiner resozialisierungsfeindlichsten Form» erleben (Heinz, 2017, S. 155 mit statistischen Langzeitdaten). Trotz des erfreulichen Rückgangs der Untersuchungshaft in Deutschland bleibt die Untersuchungshaft und vor allem ihr Vollzug daher ein permanentes rechtsstaatliches und sozialpolitisches Problem (s. dazu Morgenstern, 2018, S. 417 f., 639 f.).

Damit ist bereits die problematische Situation von Ausländer:innen im Strafvollzug angesprochen, die wiederholt auch Gegenstand international vergleichender Forschung war (vgl. Dünkel & Vagg, 1994; van Kalmthout et al., 2007; Morgenstern, 2018).

Die aktuellen Daten zum Anteil von Ausländer:innen im Strafvollzug deuten erhebliche Unterschiede des Umgangs mit Ausländer:innenkriminalität und der Zuwanderungssituation mit den damit zusammenhängenden (Folge-)Problemen auch im Strafvollzug in Europa an. Aus der oben eingefügten Tab. 1 ergeben sich aktuelle Anteile von Gefangenen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit im Strafvollzug. Es zeigt sich, dass etliche Länder, vor allem in Osteuropa, nur sehr geringe Ausländer:innenanteile aufweisen (z.B. 8% in Tschechien, 6% in Russland oder 4% in Bulgarien, aber auch in England/Wales mit 12% oder in Schottland mit 4%). Hohe Ausländer:innenanteile ergeben sich demgegenüber in Ländern, die als Transit- oder Zielländer von Immigration gelten. So betrug der Anteil von Ausländer:innen im Jahr 2023/2024 in einigen Ländern knapp unter oder über 30% (Spanien 31%, Dänemark 29%, Italien 32%), in andern Ländern sogar über 40% bzw. 50%, so z.B. in Belgien (42%), Griechenland (57%), Österreich (51%) und Zypern (55%). Eine sehr spezielle Situation herrscht in der Schweiz und Luxem-

burg, wo 72% bzw. 78% der Gefangenen ausländischer Herkunft waren (vgl. oben Tab. 1).

Eine Ausnahme bei den osteuropäischen Ländern stellt Estland dar, das einen Ausländer:innenanteil von 33% verzeichnete. Hierbei handelt es sich um die spezielle Situation, dass Angehörige der russischen Minderheit, die den Sprachtest in Estnisch nicht absolviert haben, keinen estnischen Pass bekommen und daher als Ausländer:innen eingestuft werden.

Die erwähnten rechtsvergleichenden Studien ergaben weiter, dass die Situation von Ausländer:innen im Strafvollzug wegen häufig fehlender oder unzureichender spezifischer Behandlungsangebote besonders schwierig ist, zumal sie faktisch – solange die Frage des Verbleibs im Einwanderungsland bzw. der Ausweisung ungeklärt ist – von den regulären Integrationsmaßnahmen, insbesondere Lockerungen zur Entlassungsvorbereitung, ausgeschlossen sind. Als besonders prekärer Bereich wurde die Abschiebungshaft identifiziert. Hier war und ist die Datenlage häufig unzulänglich. Immerhin wurde aufgrund eines Urteils des Europäischen Gerichtshofs im Jahr 2014 (EuGH, Urt. v. 17.7.2014, Az. C-473/13, C-514/13, C-474/13) die frühere Praxis, Abschiebungshäftlinge im Strafvollzug unterzubringen (vgl. dazu van Kalmthout et al., 2007, S. 50 ff.), zumindest in Deutschland weitestgehend beendet.

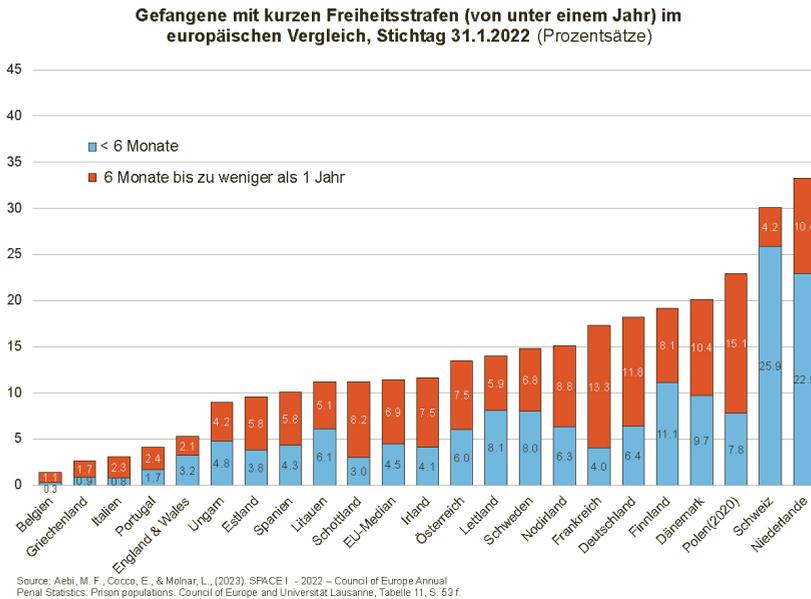
Nach wie vor bleibt die Situation von Ausländer:innen im Vollzug bedrückend, vor allem in Untersuchungshaft, in der Ausländer:innen weit überrepräsentiert sind. Der Europäische Rahmenbeschluss für ein Überstellungsabkommen aus dem Jahr 2009, der Verbesserungen durch die Verlegung in das jeweilige Heimatland ermöglichen und damit die Aufrechterhaltung von sozialen Kontakten fördern will, wirkt sich quantitativ schon deshalb kaum aus, da die meisten inhaftierten Ausländer:innen nicht aus EU-Ländern stammen (vgl. zusammenfassend Morgenstern, 2018). Zu Recht verweisen im Übrigen Achermann & Hostettler (2006), dass es sich um eine sehr heterogene Gruppe von Inhaftierten mit unterschiedlichen Problemlagen und Bedürfnissen handelt.<sup>19</sup>

## **Strategien zur Verringerung der Strafvollzugspopulationen im europäischen Vergleich: Inhaftierungsraten und Straflänge als variierbarer Faktor und Folgerungen für die Schweiz**

Wenn man der Frage weiter nachgehen will, ob Freiheitsentzug tatsächlich zur «ultima ratio» geworden ist und wo noch unausgeschöpfte Potentiale bestehen könnten, so muss man im internationalen Vergleich die Struktur der Gefängnisbelegung vor dem Hintergrund der straf- und strafverfahrensbezogenen Besonderheiten einzelner Länder berücksichtigen. Eine Verminderung des Gebrauchs von Freiheitsstrafe und des Freiheitsentzugs insgesamt sollte an diesen Gegebenheiten ansetzen. Grundsätzlich gibt es zwei Strategien, die ggf. auch kumulativ verfolgt werden können:<sup>20</sup> Eine Begrenzung des «Inputs» durch Vermeidung von Freiheitsentzug im Rahmen der Strafzumessung (vermehrter Gebrauch von Alternativen zur Freiheitsstrafe, U-Haftvermeidungsprogrammen u.ä.), was man als «Front-door»-Strategie bezeichnet (vgl. Dünkel & Snacken, 2022). Zum anderen die Erhöhung des «Outputs» durch vermehrte und frühzeitigere Entlassung aus dem Strafvollzug (dazu Dünkel, 2023; Dünkel & Weber, 2022), was als «Back-door»-Strategie anzusehen ist.

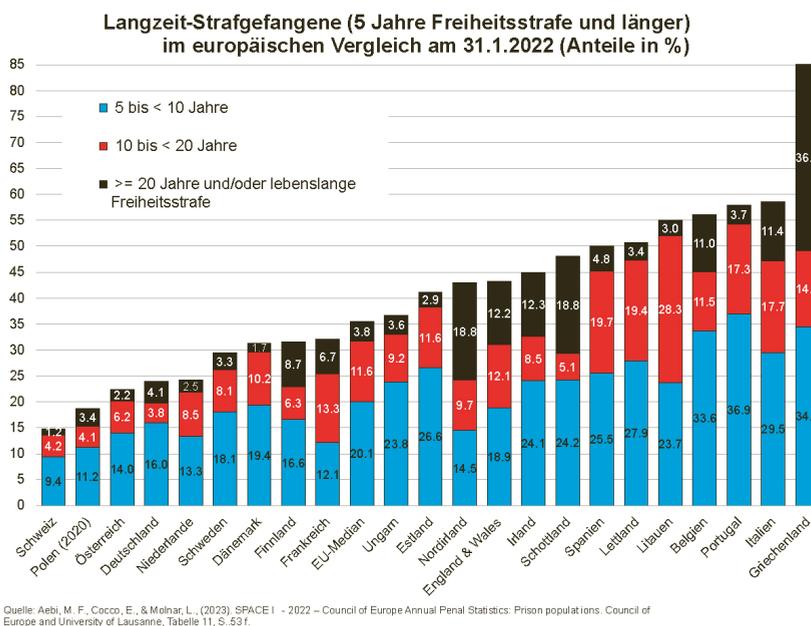
Bei Betrachtung der Insassenstruktur des Strafvollzugs fällt eine sehr ungleiche Situation im Hinblick auf die Straflänge auf (vgl. Abb. 5 und 6). Die Schweiz, so wurde bereits aus Abb. 4 deutlich, weist mit einer durchschnittlichen Verweildauer von 2,1 Monaten einen besonders hohen Anteil kurzer Freiheitsstrafen auf, was durch Abb. 5 nochmals konkretisiert wird. Ein Viertel der Gefangenen verbüßt Strafen von unter sechs Monaten, dies ist der höchste Anteil von Gefangenen mit sehr kurzen Freiheitsstrafen in Europa. Betrachtet man alle Strafen von unter einem Jahr zusammen, so wird die Schweiz nur von den Niederlanden «übertroffen». In anderen Ländern wie z.B. Belgien hat man gezielt die Kriminalpolitik auf die Vermeidung des Vollzugs derartiger kurzer Freiheitsstrafen ausgerichtet. Die Schweiz ist damit ein Land, das durch Front-door-Strategien sowohl bei der Straf- wie auch U-Haft (s. oben Tab. 1) am meisten «profitieren» könnte. Mit der Strafrechtsreform von 2007 wurde die kurze Freiheitsstrafe zunächst auch tatsächlich erheblich zurückgedrängt (vgl. Besozzi & Kunz, 2012), jedoch

wurde die Reform später teilweise wieder rückgängig gemacht. So hat das Reformgesetz von 2015 (in Kraft seit 1. Januar 2018) die Verhängung kurzer Freiheitsstrafen unter sechs Monaten wieder ausgeweitet, und zwar auf Fälle, in denen sie «nötig erscheint», um Verurteilte von weiteren Straftaten abzuhalten. Es geht hier also um den Aspekt der negativen Spezialprävention, der individuellen Abschreckung, ungeachtet seiner zweifelhaften empirischen Begründbarkeit (vgl. zur neuerlichen Reform des Sanktionenrechts in der Schweiz Fink, 2018).



**Abb. 5.** Anteile von Gefangenen mit kurzen Freiheitsstrafen (unter ein Jahr) im europäischen Vergleich, 2022

Das Potential für eine reduktionistische Kriminalpolitik zur Verringerung von Gefangenenraten liegt dagegen weniger auf der Ebene des Langstrafenvollzugs, der stichtagsbezogen nur 15% der Gefängnisinsassen in der Schweiz ausmacht. Reformen in Belgien, Portugal, Italien oder Griechenland müssten sinnvollerweise eher im Langstrafenvollzug ansetzen, und zwar sowohl auf der gerichtlichen Ebene der Verhängung von Freiheitsstrafen («Front-door») als auch bei der Strafreistaussetzung zur Bewährung (bedingte Entlassung, «Back-door»).



**Abb. 6.** *Anteile von Gefangenen mit langen Freiheitsstrafen (mindestens 5 Jahre) im europäischen Vergleich, 2022*

## Zusammenfassung und abschließende Bemerkungen zu Entwicklungsperspektiven in der Schweiz

Gefangenenraten werden häufig als Indikator der Punitivität in einer Gesellschaft gewertet. Sie variierten 2023/2024 in Europa zwischen 36 und 71 pro 100'000 der Wohnbevölkerung in den skandinavischen Ländern und mehr als 250 bis zu 443 in einigen osteuropäischen Ländern bzw. der Türkei. In den letzten 25 Jahren gab es teilweise gegensätzliche Entwicklungen. Deutlichen Anstiegen in etlichen west- und auch osteuropäischen Ländern steht ein Rückgang oder eine stabile Entwicklung in ebenso vielen anderen Ländern gegenüber. Die Schweiz scheint auf den ersten Blick insofern unproblematisch, als sie seit ca. 30 Jahren relativ stabil bei nur geringen Schwankungen unterdurchschnittliche Gefangenenraten hat. Sie zeigt allerdings problematische Strukturmerkmale, indem sie den höchsten Anteil kurzer Freiheitsstrafen im

europäischen Vergleich vollstreckt, eine überdurchschnittliche Untersuchungshaftrate und von der Insassenstruktur her einen extrem hohen Ausländer:innenanteil aufweist. Deshalb ist die Schweiz ein Beispielfall für erfolgversprechende Strategien zur Senkung der Gefangenennraten, hier insbesondere durch die Ersetzung kurzer Freiheitsstrafen einerseits und durch die Verkürzung und Vermeidung von U-Haft andererseits, um unnötigen Freiheitsentzug zu vermeiden.

Die unterschiedlichen Entwicklungen in Europa hängen vor allem mit dem Einfluss kriminalpolitischer Orientierungen (Verschärfung von Strafgesetzen, der Strafzumessung etc.) zusammen, ggf. aber auch mit gesamtgesellschaftlichen und politikwissenschaftlichen Faktoren (Migration, sozio-ökonomische Verhältnisse, vgl. zusammenfassend Lappi-Seppälä, 2010; Dünkel et al., 2021). Das Beispiel einiger europäischer Länder verdeutlicht, dass durch eine moderate/reduktionistische Kriminalpolitik die Überbelegung reduziert und menschenrechtskonforme Lebensbedingungen im Straf- und Untersuchungshaftvollzug erreicht werden könnten. Ganz allgemein gesprochen bedarf es einer Mischung von Front-door- (vermehrte Anwendung von Alternativen zur Untersuchungshaft und Vermeidung von Freiheitsstrafen sowie einer Absenkung des Strafmaßes) wie auch Back-door-Strategien (vermehrte und frühzeitigere bedingte Entlassung). In der Schweiz könnten so jenseits der beschriebenen relativ günstigen Ausgangslage auf allen Ebenen Erfolge erzielt werden.

## Literatur

- Aebi, M. F., & Kuhn, A. (2000). Influences on the Prisoner Rate: Number of Entries into Prison, Length of Sentences and Crime Rate. *European Journal on Criminal Policy and Research* 8, 65-75.
- Aebi, M. F., Linde, A., & Delgrande, N. (2015a). Is There a Relationship Between Imprisonment and Crime in Western Europe? *European Journal on Criminal Policy and Research* 21, 425-446.
- Aebi, M. F., Delgrande, N., & Marguet, Y. (2015b). Have community sanctions and measures widened the net of the European criminal justice systems? *Punishment & Society* 17, 575-597.

- Aebi, M. F., Caneppele, S., Harrendorf, S., Hashimoto, Y. Z., Jehle, J.-M., Khan, T. S., Kühn, O., Lewis, C., Molnar, L., Smit, P., & Þórisdóttir, R. (2021). *European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (6. Aufl.). Göttingen University Press.
- Aebi, M. F., & Cocco, E. (2024). *SPACE I – 2023. Council of Europe Annual Penal Statistics: Prison Populations*. Strasbourg: Council of Europe.
- Achermann, C., & Hostettler, U. (2006). AusländerIn ist nicht gleich AusländerIn: Strafvollzugsalltag und Entlassungsvorbereitung einer vielfältigen Insassengruppe. In F. Riklin (Hrsg.), *Straffällige ohne Schweizerpass: Kriminalisieren - Entkriminalisieren - Exportieren?* (S. 21-35). Caritas Schweiz.
- Baechtold, A. (2000). Strafvollzug und Strafvollstreckung an Ausländern: Prüfstein der Strafrechtspflege oder bloss «suitable enemies»? *Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht* 118(3), 245-269.
- Baechtold, A., Weber, J., & Hostettler, U. (2016). *Strafvollzug. Straf- und Massnahmenvollzug an Erwachsenen in der Schweiz* (3. Aufl.). Stämpfli.
- Besozzi, C., & Kunz, K.-L. (2012). Kurze Freiheitsstrafen und ihr Ersatz – eine Revision der Revision? In E. Hilgendorf & R. Rengier (Hrsg.), *Festschrift für Wolfgang Heinz zum 70. Geburtstag* (S. 580-593). Nomos.
- Carson, E. A. (2020). *Prisoners in 2018*. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice. Bureau of Justice Statistics.
- Darcán, E. (2024). *Turkish Prisoners in the Swiss Penal System: Re-socialization of Turkish prisoners after the deportation decision*. Universität Bern. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.11163.37923>
- Düinkel, F., & Vagg, J. (Hrsg.). (1994). *Untersuchungshaft und Untersuchungshaftvollzug - International vergleichende Perspektiven zur Untersuchungshaft sowie zu den Rechten und Lebensbedingungen von Untersuchungsgefangenen*. Teilband 1 und 2. Freiburg i. Br.: Max-Planck-Institut.

- Dünkel, F., Lappi-Sepällä, T., Morgenstern, C., & van Zyl Smit, D. (Hrsg.). (2010). *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich*. Forum Verlag Godesberg.
- Dünkel, F. (2013). Slovenian Exceptionalism? – Die Entwicklung von Gefangenenraten im internationalen Vergleich. In U. M. Ambrož, K. Filipčič, & A. Završnik (Hrsg.), *Essays in Honour of Alenka Šelih. Criminal Law, Criminology, Human Rights* (S. 61-93). Institute of Criminology at the Law Faculty, University of Ljubljana.
- Dünkel, F. (2017). European penology: The rise and fall of prison population rates in Europe in times of migrant crises and terrorism. *European Journal of Criminology* 14, 629-653.
- Dünkel, F. (2022). Abschaffung oder Reform der Ersatzfreiheitsstrafe? *Neue Kriminalpolitik* 34(3), 235-269.
- Dünkel F., Geng, B., & Harrendorf, S. (2021). Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich – Entwicklungen und Erklärungsansätze. In L. Schäfer & K. Kupka (Hrsg.), *Freiheit wagen – Alternativen zur Haft* (S. 18-52). Lambertus.
- Dünkel, F., Harrendorf, S., & van Zyl Smit, D. (Hrsg.). (2022). *The Impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy*. Routledge.
- Dünkel, F., & Snacken, S. (2022). What could we learn from COVID-19? – A reductionist and penal moderation approach. In F. Dünkel, S. Harrendorf, & D. van Zyl Smit (Hrsg.), *The Impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy* (S. 665-691). Routledge.
- Dünkel, F. (2024). Youth justice – European and International Developments – Alenka Šelih's Contribution to Comparative Youth Justice – Lecture in Honour of Prof. Dr. Alenka Šelih to her 90th Birthday. *Pravnik (Slovenia)* 141(5-6), 253-294.
- Dünkel, F., Harrendorf, S., & Geng, B. (2024). Strafvollzug. In D. Herrmann, B. Horten, A. Pöge (Hrsg.), *Kriminalsoziologie. Handbuch für Wissenschaft und Praxis* (2. Aufl., S. 531-577). Nomos.

- Fink, D. (2018). *Freiheitsentzug in der Schweiz. Formen, Effizienz, Bedeutung*. NZZ Libro, Neue Zürcher Zeitung AG.
- Flander, B., & Meško, G. (2016). Penal and Prison Policy on the «Sunny Side of the Alps»: The Swan Song of Slovenian Exceptionalism? *European Journal on Criminal Policy and Research* 9, 323-334.
- Frost, N. A. (2008). The Mismeasure of Punishment: Alternative Measures of Punitiveness and their (Substantial) Consequences. *Punishment & Society* 10(3), 277-300.
- Garland, D. (Hrsg.). (2001). *Mass imprisonment. Social Causes and Consequences*. Sage.
- Ghanem, C., Hostettler, U., & Wilde, F. (Hrsg.). (2023). *Alter, Delinquenz und Inhaftierung. Perspektiven aus Wissenschaft und Praxis. Edition Forschung und Entwicklung in der Strafrechtspflege*. Springer VS. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-41423-8>
- Hamilton, C. (2011). 'Notes from Small Countries': A Study of the 'New Punitiveness' in Ireland, Scotland and New Zealand. In H. Kury & E. Shea (Hrsg.), *Punitivity. International Developments, Vol. 1: Punitiveness: A Global Phenomenon?, Crime & Crime Policy Vol. 8/1* (S. 97-124). Brockmeyer.
- Harrendorf, S. (2011). How to Measure Punitiveness in Global Perspective: What Can be Learned from International Survey Data. In H. Kury & E. Shea (Hrsg.), *Punitivity. International Developments, Vol. 1: Punitiveness: A Global Phenomenon?* (S. 125-148). Brockmeyer.
- Heinz, W. (2017). *Kriminalität und Kriminalitätskontrolle in Deutschland. Stand: Berichtsjahr 2015. Version:1/2017*. <http://www.ki.uni-konstanz.de/kis/>
- Hostettler, U., Marti, I., & Richter, M. (2016). *Lebensende im Justizvollzug. Gefangene, Anstalten, Behörden*. Stämpfli.

- Janssen, J.-C. (2018). *Entwicklung, Praxis und kriminalpolitische Hintergründe des Strafvollzugs in England, Wales und Schottland im nationalen und internationalen Vergleich*. Forum Verlag Godesberg.
- Kromrey, H. (2017). *Haftbedingungen als Auslieferungshindernis. Ein Beitrag zur Verwirklichung der Menschenrechte*. Forum Verlag Godesberg.
- Kury, H., & Shea, E. (Hrsg.). (2011). *Punitivity. International Developments*. Brockmeyer.
- Lappi-Seppälä, T. (2007). Penal Policy in Scandinavia. In M. Tonry (Hrsg.), *Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective. Crime and Justice. Bd. 36* (S. 217-295). The University of Chicago Press.
- Lappi-Seppälä T. (2010). Vertrauen, Wohlfahrt und politikwissenschaftliche Aspekte – Vergleichende Perspektiven zur Punitivität. In F. Dünkel, T. Lappi-Sepällä, C. Morgenstern, & D. van Zyl Smit (Hrsg.), *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich* (S. 937-996). Forum Verlag Godesberg.
- Lappi-Seppälä, T. (2020). Regulating Prison Populations – Exploring Nordic Experiences with Frieder Dünkel and his Comparative Project. In K. Drenkhahn, B. Geng, J. Grzywa-Holten, S. Harrendorf, C. Morgenstern, & I. Pruin (Hrsg.), *Kriminologie und Kriminalpolitik im Dienste der Menschenwürde. Festschrift für Frieder Dünkel zum 70. Geburtstag* (S. 161-184). Forum Verlag Godesberg.
- Morgenstern, C. (2018). *Die Untersuchungshaft. Eine Untersuchung unter rechtsdogmatischen, kriminologischen, rechtsvergleichenden und europarechtlichen Aspekten*. Nomos.
- Nelken, D. (2010). *Comparative Criminal Justice: Making Sense of Difference*. SAGE.
- Sakalauskas, G. (2015). Strafvollzug in Litauen: Blick zurück oder nach vorne? *Neue Kriminalpolitik* 27, 190-201.

- Sakalauskas, G. (2020). Wie überwindet man den Totalitarismus im Strafvollzug? In K. Drenkhahn, B. Geng, J. Grzywa-Holten, S. Harrendorf, C. Morgenstern, & I. Pruin (Hrsg.), *Kriminologie und Kriminalpolitik im Dienste der Menschenwürde. Festschrift für Frieder Dünkel zum 70. Geburtstag* (S. 909-926). Forum Verlag Godesberg.
- Sakalauskas, G. (2022). Lithuania. In F. Dünkel, S. Harrendorf, & D. van Zyl Smit (Hrsg.), *The Impact of COVID-19 on Prison Conditions and Penal Policy* (S. 337-347). Routledge.
- Statistisches Bundesamt. (Hrsg.). (2022). *Rechtspflege – Strafverfolgung 2021. Fachserie 10, Reihe 3*. Statistisches Bundesamt (Destatis).
- Tonry, M. (2004). *Punishment and Politics. Evidence and emulation in the making of English crime control policy*. Willan Publishing.
- Tonry, M. (2007). Determinants of Penal Policies. In M. Tonry (Hrsg.), *Crime, Punishment, and Politics in Comparative Perspective. Crime and Justice, Bd. 36* (S. 1-48). The University of Chicago Press.
- Travis, J., Western, B., & Redburn, S. (Hrsg.). (2015). *The Growth of Incarceration in the United States: Exploring Causes and Consequences*. The National Academies Press.
- van Kalmthout, A. M., Hofstee-van der Meulen, F., & Dünkel, F. (Hrsg.). (2007). *Foreigners in European Prisons. Bd. 1 und 2*. Wolf Legal Publishers.
- van Kalmthout, A. M., Knapen, M. M. & Morgenstern, C. (Hrsg.). (2009). *Pre-trial Detention in the European Union*. Wolf Legal Publishers.
- van Zyl Smit, D., & Snacken, S. (2009). *Principles of European Prison Law and Policy*. Oxford University Press.
- Wegel, M., & Baier, D. (2023). *Covid-19 im Strafvollzug. Bewältigung der Pandemie im Schweizer Freiheitsentzug*. Nomos.

## Anmerkungen

- 1 Der Beitrag basiert teilweise auf Vorarbeiten von Dünkel et al. (2021, 2024) Ich danke Ineke Pruin und Jonas Weber, Universität Bern, für wertvolle Hinweise zur Situation in der Schweiz.
- 2 Vgl. z.B. etliche der Beiträge in Kury & Shea, 2011; Dünkel et al., 2010 m.jew.w.N.
- 3 Zur Kritik an einer isolierten, nicht mit anderen systembezogenen Variablen rückgekoppelten Verwendung von Gefangenenraten als Punitivitätsindikator vgl. z. B. Frost, 2008; Nelken, 2010; Hamilton, 2011; Harrendorf, 2011; siehe auch Aebi et al., 2015b.
- 4 Damit sind bereits die wesentlichen sogenannten Front-door- bzw. Back-door-Strategien zur Verminderung von Gefangenenraten angesprochen, vgl. zusammenfassend Dünkel et al., 2010, insbesondere das Schlusskapitel, S. 997 ff., 1082 ff, ferner Dünkel & Snacken, 2022.
- 5 Zur Entwicklung des Anstiegs in den USA vgl. Travis et al., 2015. Zum Jahresende 2008 lag sie bei 755; bis 2024 ging die Rate in den USA immerhin auf 541 zurück (bedeutet -29%), vgl. <http://www.prisonstudies.org/world-prison-brief/> (zuletzt abgerufen am 15.1.2025).
- 6 Vgl. für die USA Travis et al., 2015, S. 125 ff.; in den USA variierten die Gefangenenraten 2018 zwischen 135 in Maine und 695 in Louisiana; während sich vor allem in den Südstaaten die Gefangenenraten seit 1972 vervielfachten, blieb der Anstieg in den Staaten der Ostküste teilweise moderat, vgl. Carson, 2020, S. 11; für Deutschland Dünkel et al., 2021, S. 19 ff. bzw. zu den USA S. 24.
- 7 Gefangenenraten und Untersuchungshaft: International Center for Prison Studies, World Prison Brief, Internet-Publikation, <https://www.prisonstudies.org/world-prison-brief-data> (zuletzt abgerufen am 15.1.2025); zu Inhaftierungsraten, durchschnittlicher Verweildauer und Ausländer:innenanteilen vgl. Aebi & Cocco, 2024, S. 62 f., 98 f., 119 f.
- 8 Vgl. World prison brief: [http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb\\_stats.php](http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php) (zuletzt abgerufen am 15.1.2025); vgl. zudem die Daten des European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics, zuletzt Aebi et al., 2021.
- 9 Vgl. Abb. 2; zu den Erklärungsansätzen vgl. bereits Lappi-Seppälä, 2007;

2010 bzw. Dünkel et al., 2010; ferner Dünkel et al., 2024, S. 537 ff.

- 10 Vgl. OLG Karlsruhe, Unzulässige Auslieferung bei fehlender Garantie, BeckRS 2023, 20285; in anderen Fällen hat Irland eine Auslieferung nach Schottland und die Niederlande eine Auslieferung an England bereits in den Jahren zuvor abgelehnt, vgl. <https://www.fr.de/politik/auslieferung-grossbritannien-england-gefaengnis-haftbedingungen-humanitaere-gruende-abschiebung-zr-92503196.html>. Das OLG Karlsruhe hat nunmehr in einer weiteren Entscheidung vom 19. Februar 2024 die Abschiebung für zulässig erklärt, weil die britische Regierung Garantien für eine menschenwürdige Unterbringung abgegeben haben. An dem Grundsatz eines Auslieferungshindernisses bei menschenunwürdigen Haftbedingungen (vgl. hierzu grundlegend Kromrey, 2017) hält das Gericht aber weiterhin fest, vgl. OLG Karlsruhe, Beschluss vom 19. Februar 2024 - 301 OAus 136/23.
- 11 Siehe die Meldung vom 26. August 2024 (dpa) unter: <https://rsw.beck.de/aktuell/daily/meldung/detail/grossbritannien-gefaengnisse-ueberfuellt-ausschreitungen-rechtsextremismus>. Zu den desolaten Haftbedingungen in England/Wales bereits Janssen, 2018, auf den das OLG Karlsruhe auch Bezug nimmt.
- 12 Z.B. Flüchtlingszuzüge aus Bürgerkriegsregionen wie dem ehemaligen Jugoslawien in den 1990er Jahren oder aktuell die Situation in Italien und Griechenland mit Flüchtlingen aus Afrika sowie generell in Europa mit Flüchtlingen aus Nahost und deren jeweiligen besonderen Integrationsproblemen. Auch hier ist zu differenzieren, da z.B. die Flüchtlingsbewegung aus der Ukraine angesichts des Angriffskriegs von Russland kein erkennbares kriminalitätsbezogenes Problem nach sich zieht.
- 13 Eine vergleichbare Entwicklung gab es in Österreich bis 2001, danach stieg die Gefangenenrate trotz einer Reform zur Ausweitung der bedingten Entlassung auf 108 im Jahr 2007, um dann erneut leicht auf 100 im Jahr 2024 (-7%) zu sinken. Auch hier spielt die Sanktionspraxis gegenüber Ausländer:innen eine besondere Rolle (insbesondere bei der Untersuchungshaft, vgl. Morgenstern, 2018 m.w.N.). In Österreich lag der Ausländer:innenanteil 2024 bei 51,3%, was die Annahme bestärkt, dass es sich in Teilen um ein «importiertes» Problem und möglicherweise eine selektive Strafverfolgungspraxis handelt.
- 14 Vgl. World Prison Brief, Abfrage vom 15. Januar 2025; die Gefangenenrate betrug am Stichtag 1. Januar 2023 nur noch 300 pro 100'000 der Wohnbe-

völkerung, was allerdings wesentlich durch die Entlassung von Gefangenen zum Kriegseinsatz in der Ukraine mitbedingt ist.

- 15 Vgl. verschiedene Medienberichte, z.B. <https://www.mdr.de/nachrichten/welt/osteuropa/politik/russland-ukraine-krieg-wagner-soeldner-truppe-moerder-prigoschin-100.html> (zuletzt abgerufen am 24.3.2025). Nach einem sechsmonatigen Kriegseinsatz in der sog. Wagnergruppe können Inhaftierte endgültig entlassen werden, was insbesondere für Gefangene mit (lebens-)langen Haftstrafen eine Perspektive darstellt, auch wenn die Verluste erheblich zu sein scheinen.
- 16 Dünkel (2013) konnte anhand einer Analyse zu sozio-ökonomischen und politikwissenschaftlich relevanten Faktoren (analog zu Lappi-Seppälä, 2010) aufzeigen, dass Slowenien weitgehend mit den skandinavischen Ländern übereinstimmt und spricht daher entsprechend von einem «Slovenian Exceptionalism»; ähnlich auch Flander & Meško, 2016; Dünkel, 2024.
- 17 Mit der Gesetzesreform vom 19. Juni 2015, in Kraft seit 1. Januar 2018, wurde die gemeinnützige Arbeit als selbständige Sanktion abgeschafft und zu einer Vollzugsform, über die die Vollzugsbehörden und nicht das Gericht entscheidet. Freiheitsstrafen bis zu sechs Monate können seither in Form der gemeinnützigen Arbeit vollstreckt werden.
- 18 Vgl. grundlegend bereits Dünkel & Vagg, 1994; van Kalmthout et al., 2009; Morgenstern, 2018.
- 19 Ausführlich und differenziert zur Situation türkisch-stämmiger Gefangener in der Schweiz vgl. Darcan, 2024, der türkische Gefangene als ein «Mosaik» unterschiedlicher Untergruppen bezeichnet (S. 128). Seine Studie ist deshalb von besonderer Bedeutung, als sie auch für diejenigen, die von einer Ausweisungsverfügung nach ihrer Entlassung betroffen sind, konkrete Strategien aufzeigt, wie auch unter dieser Bedingung erfolgversprechende Resozialisierungsmaßnahmen während der Haft in der Schweiz und in der Nachsorge im Bestimmungsland entwickelt werden können. Die notwendige Sensibilisierung für die spezifischen Integrationsprobleme nach der Überführung in das Herkunftsland haben in der Schweiz schon Baechtold (2000) sowie Baechtold et al. (2016, S. 242 ff., mit Hinweis auf das Strafvollzugskonkordat der Nordwest- und Innerschweiz, S. 244 f.) thematisiert, die ebenso wie Darcan ein Übergangsmanagement fordern, das die strukturelle Benachteiligung ausländischer Gefangener kompensieren kann (z.B. durch vermehrte Kommunikationsmöglichkei-

ten durch Skype und Internet), und zwar schon lange, bevor die COVID-19 Pandemie derartige Kommunikationsformen zu einer regelmäßigen Praxis werden ließ (vgl. Wegel & Baier, 2022; international vergleichend Dunkel et al., 2022).

- 20 Siehe dazu das «historische» Beispiel Finnlands, vgl. Lappi-Seppälä, 2007, 2010, 2020.