

FUELS WORKING PAPER #7

Entwicklung und Prognose der Gefangenenpopulation und ihrer Merkmale in Deutschland

Kirstin Drenkhahn
Freie Universität Berlin

**Freie Universität Empirical Legal
Studies Center (FUELS)**

Freie Universität Berlin

Fachbereich Rechtswissenschaft

Department of Law

jura.fu-berlin.de/fuels

Entwicklung und Prognose der Gefangenenspopulation und ihrer Merkmale in Deutschland

ABSTRACT

Wie schön wäre es, wenn man die Zahl der Menschen prognostizieren könnte, für die mittel- bis langfristig Haftplätze vorhanden sein müssen. Wenn man dann noch vorhersehen könnte, welche Eigenschaften diese Menschen haben werden, die für die Vollzugsgestaltung relevant werden können, dann könnte man sicher den perfekten Strafvollzug vorhalten. Bekanntlich ist es mit Prognosen aber so eine Sache: Diesem Blick in die Zukunft kann man nur Befunde über Vergangenes zugrunde legen. Um sich dem Problem der Prognose von Gefangenzahlen und Merkmalen der Gefangenenspopulation zu nähern, wird die Entwicklung der Gefangenenspopulation in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten anhand offizieller Kennzahlen rekapituliert. Anschließend werden kurz Modelle zur Erklärung der Entwicklung der Gefangenzahlen auf ihre Tauglichkeit zur Vorhersage der künftigen Entwicklung untersucht, um dann aktuelle Prognosemodelle vorzustellen und zu diskutieren.

Kirstin Drenkhahn

Professor

Freie Universität Berlin, Department of Law

Boltzmannstr. 3

14195 Berlin, Germany

e-mail: kirstin.drenkhahn@fu-berlin.de

1. Einleitung

Wie schön wäre es, wenn man die Zahl der Menschen prognostizieren könnte, für die mittel- bis langfristig Haftplätze vorhanden sein müssen. Wenn man dann noch vorhersehen könnte, welche Eigenschaften diese Menschen haben werden, die für die Vollzugsgestaltung relevant werden können wie z. B. Alter, Geschlecht, Bildungsgrad, psychologische Merkmale, „Gefährlichkeit“ (in welche Richtung auch immer), dann könnte man sicher den perfekten Strafvollzug vorhalten – oder hätte zumindest keine Ausrede mehr für mangelnde oder zu späte Planung, da man ja hätte wissen können, wie die Zukunft werden würde.

Bekanntlich ist es mit Prognosen aber so eine Sache: Diesem Blick in die Zukunft kann man, wenn es denn irgendwelche rationalen Anknüpfungspunkte geben soll, nur Befunde aus der und über die Vergangenheit zugrunde legen. Im Bereich der Kriminologie und der Strafvollzugsforschung spielen solche Vorhersagen vor allem in Bezug auf zukünftiges Verhalten einzelner Menschen, nämlich in Form von Rückfallprognosen, eine Rolle. Den damit verbundenen Problemen ist eine Unmenge an Literatur gewidmet, die in diesem Beitrag nicht aufbereitet werden soll. Trotzdem spielen die Probleme mit der Vorhersage des Verhaltens Einzelner auch für die Leitfrage dieses Textes eine Rolle, denn eine möglichst genaue Vorhersage der Gefangenzahlen über einen längeren Zeitraum setzt vermutlich auch eine aggregierte Prognose des Verhaltens Einzelner voraus – zumindest der potenziellen Straftäterinnen und Straftäter sowie der Angehörigen der Strafverfolgungsbehörden und der Gerichte.

Um sich der Frage zu nähern, ob und ggf. wie man Prognosen über die Gefangenenpopulation und ihre Merkmale anstellen kann, wird in diesem Beitrag in einem ersten Schritt die Entwicklung der Gefangenenpopulation in Deutschland in den vergangenen Jahrzehnten anhand offizieller Kennzahlen rekapituliert. Dabei werden auch die jüngsten Entwicklungen im Zusammenhang mit der Covid 19-Pandemie kurz erläutert. Im zweiten Schritt werden Modelle zur Erklärung der Entwicklung der Gefangenzahlen auf ihre Tauglichkeit zur Vorhersage der künftigen Entwicklung untersucht und Prognosemodelle vorgestellt und diskutiert.

2. Die Entwicklung der Gefangenenpopulation in der Vergangenheit

Der Strafvollzug ist in Deutschland Ländersache. Das bedeutet, dass es anders als z. B. in den USA keine Bundesgefängnisse gibt, aber auch keine Gemeindegefängnisse. Alle Justizvollzugsanstalten gehören zur Verwaltung des jeweiligen Bundeslandes, und zwar zum

Bereich des Landesministeriums für Justiz. In jedem Landesjustizministerium gibt es eine Abteilung für Strafvollzug als Aufsichtsbehörde. Die Justizvollzugsanstalten, die für den Vollzug von Untersuchungshaft, Jugendstrafe, Freiheitsstrafe und Sicherungsverwahrung zuständig sind, sind direkt nachgelagerte Behörden. 2018 gab es in Deutschland insgesamt 180 Justizvollzugsanstalten (Statistisches Bundesamt 2019), seit 2019 wird die Zahl der Anstalten nicht mehr zentral erhoben (Statistisches Bundesamt 2020). Da es nach dem deutschen Strafrecht bei den freiheitsentziehenden Strafen keine Differenzierung nach Schweregrad mehr gibt, gibt es die mit der früheren Unterscheidung zwischen Zuchthausstrafe, Festungshaft, Gefängnisstrafe und Haft verbundene Differenzierung verschiedener Anstaltstypen auch nicht mehr, obwohl es natürlich bauliche und organisatorische sowie Unterschiede im Bildungs- und Behandlungsangebot gibt. Seit 1977 gibt es eine gesetzliche Grundlage für den Strafvollzug. Das war zunächst das Strafvollzugsgesetz von 1977, ein Bundesgesetz, das in allen Bundesländern galt und die rechtlichen Beziehungen zwischen den Strafvollzugsbehörden und den Gefangenen regelte. Im Sommer 2006 wurde die Zuständigkeit für das Strafvollzugsrecht auf die Bundesländer verlagert, und in den folgenden zehn Jahren entwickelten und verabschiedeten die Länder Gesetze für alle Bereiche des Strafvollzugs, sodass mittlerweile nur noch sehr wenige Teile des Bundesstrafvollzugsgesetzes in der Praxis angewendet werden. – vor allem ist es wichtig für das gerichtliche Verfahren zur Überprüfung von behördlichem Handeln der Anstalten gegenüber den Gefangenen. Diese Landesgesetze ähneln sich untereinander und auch dem Bundesstrafvollzugsgesetz, aber sie enthalten auch wichtige Unterschiede, die wiederum Unterschiede in der Strafvollzugspolitik abbilden, die bereits vor der Änderung der Zuständigkeit für die Gesetzgebung bestanden. Sie wirken sich auch auf Belegung der Anstalten und die Unterbringung der Gefangenen aus.

2.1 Grundsätzliche Überlegungen

Die Entwicklung der Gefangenenpopulation im Zeitlauf ist in der Literatur gut dokumentiert und wird z. B. von Dünkel und Kollegen (Dünkel 1995; 2010; Dünkel & Geng 2013; Dünkel, Geng & Harrendorf 2016; Dünkel, Geng & von der Wense 2015; Dünkel & Morgenstern 2010b; Dünkel & Morgenstern 2020) regelmäßig fortgeschrieben. Dabei geht es aber nicht nur um die Beschreibung der Entwicklung, sondern auch um die Erklärung von Verläufen, um im günstigsten Fall Regelmäßigkeiten herausarbeiten zu können (dazu z. B. Metz & Sohn 2009, 2015; Schott u. a. 2004; Sohn & Metz 2011; Villmow, Gericke & Savinsky 2010a, 2010b; Dünkel 2010; Dünkel, Geng & Harrendorf 2016; Beiträge in Dünkel u. a. 2010). Diese

Regelmäßigkeiten wiederum können möglicherweise zur Prognose von Gefangenenzahlen herangezogen werden (Metz & Sohn 2015; Sohn & Metz 2011). In diesem Beitrag ist nicht der Raum für ausführliche Erklärungsversuche bzgl. der bisherigen Entwicklung – diese findet man in den genannten Veröffentlichungen.

Als Basisgrößen für die Entwicklung der Gefangenenpopulation werden in der Regel stichtagsbezogen die Anzahl der Gefangenen und die Gefangenenrate, also die Zahl der Gefangenen pro 100.000 der Wohnbevölkerung, verwendet. Die Gefangenenrate wird als Maßzahl verwendet, um die Gefangenenpopulationen in Gebieten mit unterschiedlicher Einwohnerzahl im Querschnitt vergleichen zu können, aber auch um die Entwicklung im Zeitverlauf in einem Gebiet unabhängig von Veränderungen der Bevölkerungszahl sichtbar machen zu können. Allerdings ist auch die Gefangenenrate nur eine Näherung, da solche Personen nicht als Wohnbevölkerung erfasst werden, die nicht beim Einwohnermeldeamt registriert sind. Auch sie können jedoch durchaus als Gefangene in den Justizvollzug gelangen (von Hofer 2010), während ihr Anteil an der Bevölkerung unbekannt ist. Trotzdem ist die Gefangenenrate geeignet, Regelmäßigkeiten zu dokumentieren, die auch für die Prognose der benötigten Zahl an Haftplätzen bedeutsam sein können.

Eine weitere Maßzahl ist die Inhaftierungsrate. Das ist die Zahl der Personen, die jährlich zu freiheitsentziehenden Sanktionen verurteilt werden pro 100.000 der Wohnbevölkerung (Drenkhahn 2013; Dünkel & Morgenstern 2010a). Diese Zahl ist nicht ohne weiteres für Vorhersagen in Bezug auf die benötigte Haftplatzzahl geeignet, da dafür auch die Verweildauer im Vollzug von Bedeutung wäre. Die stichtagsbezogene Anzahl der Gefangenen und die Gefangenenrate reichen insofern als Näherung für die Auslastung des Justizvollzugs aus, sodass die Inhaftierungsrate in diesem Beitrag außen vor bleiben kann. Daneben ist für die Auslastung auch die Belegungsdichte, also die Anzahl der Gefangenen pro 100 Haftplätze bzw. die Auslastung der Haftplätze in Prozent bedeutsam. Mit diesen Daten kann die Genauigkeit der Planung rückblickend dokumentiert werden.

Merkmale, die für die mittel- bis langfristige Planung hinsichtlich der Vollzugsgestaltung, vor allem für die Personalausstattung bei den Fachdiensten, relevant sind, sind den Strafvollzugsstatistiken kaum zu entnehmen. Bedeutsam wären hier aggregierte Daten zu psychologischen Merkmalen, Sprachkompetenz und Bildungsstand. Solche Daten zu sammeln, ist unter den Bedingungen eines Bundesstaates relativ kompliziert, da sich die Bundesländer auf einheitliche Erhebungsinstrumente einigen müssten und eine solche Erhebung dann auch flächendeckend und regelmäßig durchgeführt werden müsste. Grundsätzlich geeignet dafür könnten Programme zur digitalen Erfassung von

Gefangenenakten sein, allerdings müssten die Daten in einer Form erfasst werden, in der sie ohne weitere Kodierung quantifizierbar und mittels quantitativer Statistik auswertbar sind. Das ist bisher, soweit ersichtlich, nicht der Fall, unter anderem weil die Bundesländer unterschiedliche Programme verwenden. Dokumentiert werden in der Strafvollzugsstatistik „Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3.“ des Statistischen Bundesamtes die Art der Freiheitsentziehung, der Anteil des offenen Vollzugs, Geschlecht, Alter nach Altersgruppen, Wohnsitz, Staatsangehörigkeit (erst ab 2015 nach Herkunftsland differenziert), Familienstand, schwerstes Einweisungsdelikt, Art und Häufigkeit von Vorstrafen. Diese Daten habe ich für diesen Beitrag nur zum Teil aufbereitet, da sie m. E. nur bedingt für die Planung relevant sind.

Noch eine Bemerkung zur Strafvollzugsstatistik des Statistischen Bundesamtes: Mit dem Berichtsjahr 1990 ist die Statistik in zwei Veröffentlichungen aufgeteilt wurden, die Bestandszahlen werden seitdem unter der Kennung „Fachserie 10 Reihe 4.2: Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs“ veröffentlicht, die weiteren Merkmale als „Fachserie 10 Reihe 4.1: Demographische und kriminologische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3.“. Beide Teile der Statistik werden seit 2003 online veröffentlicht. Die Daten zum Bestand wurden bis 2018 zu den Stichtagen 31.3., 30.8. und 30.11. veröffentlicht, seit 2019 werden Daten jeweils zum Monatsende erfasst, außerdem sind in dieser Erhebung weitere Kennzahlen hinzugekommen, wie z. B. die vorübergehende Abwesenheit, die einen Hinweis auf die Zahl der Gefangenen mit Vollzugslockerungen gibt. Die Darstellung in den Veröffentlichungen und auch die erfassten Daten haben sich aber auch im längeren Zeitverlauf teilweise geändert, für einige Jahre fehlen Angaben wie z. B. die Belegungsfähigkeit differenziert nach Männer- und Frauenvollzug zwischen 1984 und 2002. Im Literaturverzeichnis sind die Veröffentlichungen, aus denen nur Daten entnommen wurden, nicht einzeln aufgeführt.

2.2 Entwicklung der Gefangenenpopulation nach Daten der Strafvollzugsstatistik

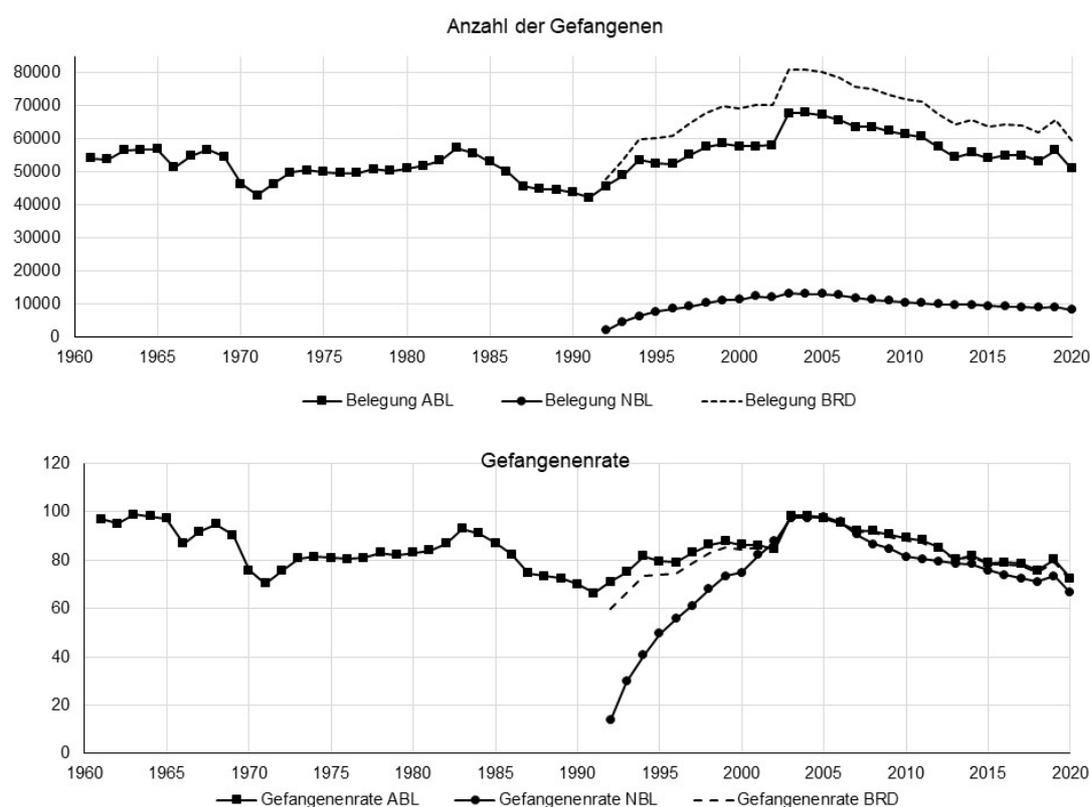
2.2.1 Größe der Gefangenenpopulation

Die Entwicklung der Anzahl der Gefangenen und der Gefangenenrate in der Bundesrepublik Deutschland sind in den Abbildungen 1 für die Gefangenenpopulation insgesamt, in Abbildung 2 für die weiblichen und in Abbildung 3 für die männlichen Gefangenen dargestellt. Für das „frühere Bundesgebiet“ / die „alten Bundesländer“ (ABL) sind Daten ab

1961 verwendet worden. Daten für die „neuen Bundesländer“ (NBL) sind erst ab 1992 verfügbar.

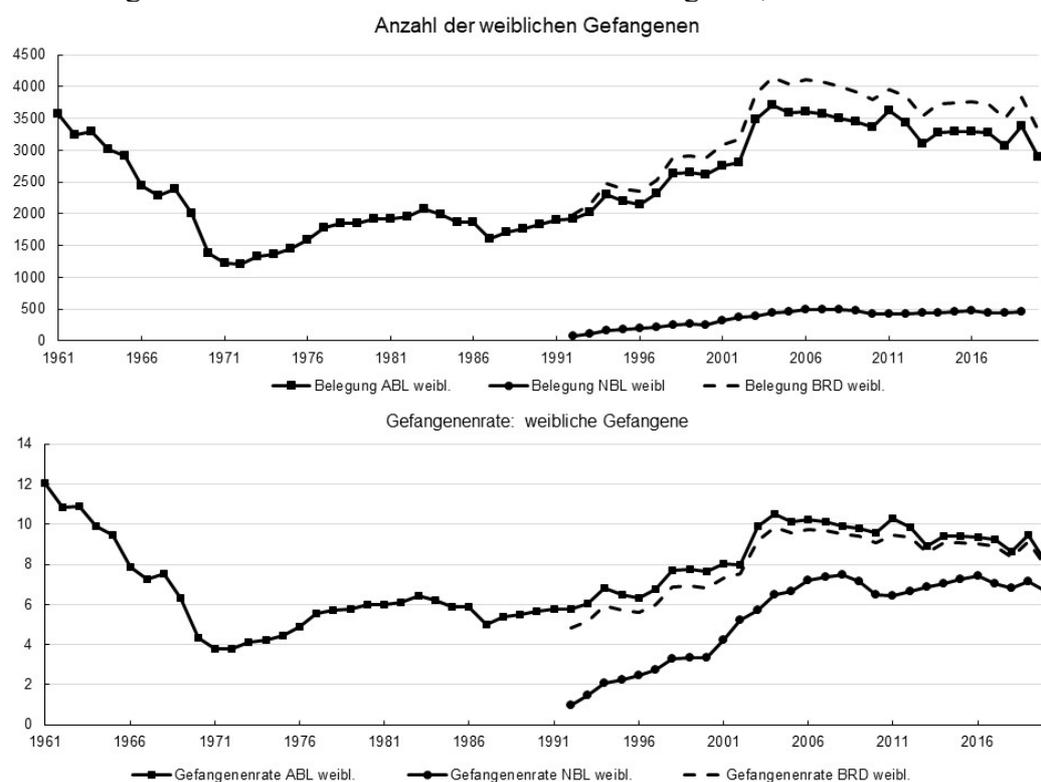
Man sieht hier die schon häufig beschriebenen Verläufe (Drenkhahn 2013; Dünkel & Morgenstern 2010; Heinz 2014) mit einem starken Rückgang der absoluten Zahl der Gefangenen ebenso wie der Gefangenenrate zwischen 1968 und 1971, in dem sich eine direkte Auswirkung der Großen Strafrechtsreform zeigt, nämlich die Abschaffung der Haft als kurzer Freiheitsstrafe bei Übertretungen (heute: Ordnungswidrigkeiten). Bis Mitte der 1980er Jahre steigen die Zahlen und die Raten dann an, was üblicherweise einer Zunahme der Kriminalität mit Betäubungsmittelbezug und auch den Auswirkungen des Terrorismus durch die RAF und andere Gruppen auf die Aktivitäten der Strafverfolgungsbehörden zugeschrieben wird. Nach der Wende, die in der späten DDR mit weitreichenden Amnestien einherging (Dünkel 1995), nahm die Zahl und Rate der Gefangenen sowohl in den westlichen als auch den östlichen Bundesländern bis 2003 deutlich zu, seitdem gab es einen erheblichen Rückgang bis 2013. Bis 2018 zeichnet sich eine gewisse Stagnation ab. 2019 gibt es einen kleinen Ausschlag nach oben, während sich Ende März 2020 bereits Auswirkungen der Maßnahmen zum Schutz vor der Covid-19-Pandemie in den Zahlen abzeichnen (dazu unten 2.3). Die Entwicklung verlief bei der weiblichen Gefangenenpopulation bei erheblich niedrigeren Ausgangszahlen zunächst markanter als beim männlichen Teil. Zwischen 1961 und 1972 ging die Zahl der weiblichen Gefangenen um zwei Drittel zurück von 3565 auf 1213. Die weitere Entwicklung ist dann jedoch sehr ähnlich. So liegt sowohl die Zahl der weiblichen als auch der männlichen Gefangenen in den westlichen Bundesländern einschließlich Berlin wieder ungefähr auf dem Niveau von Anfang der 1960er Jahre.

Abbildung 1: Anzahl und Rate der Gefangenen, 1961-2020



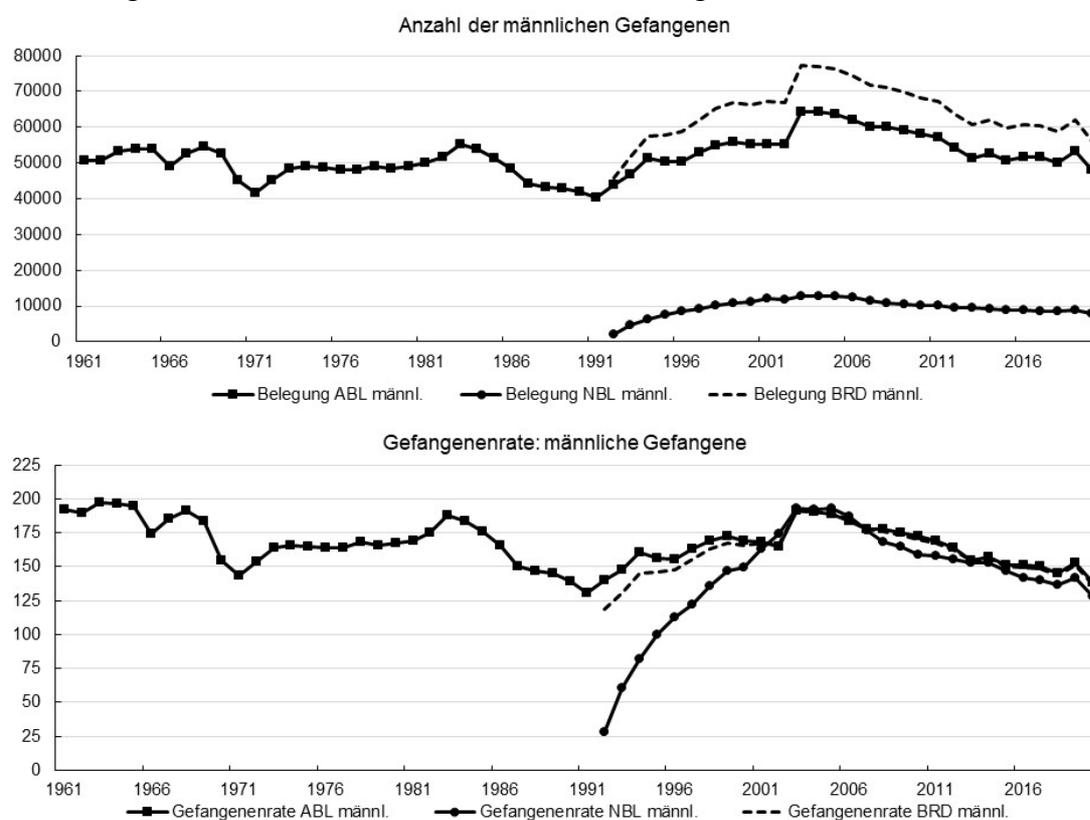
Anmerkung: ABL = alte Bundesländer/früheres Bundesgebiet, NBL = neue Bundesländer, BRD = Deutschland insgesamt

Abbildung 2: Anzahl und Rate der weiblichen Gefangenen, 1961-2020



Anmerkung: ABL = alte Bundesländer/früheres Bundesgebiet, NBL = neue Bundesländer, BRD = Deutschland insgesamt

Abbildung 3: Anzahl und Rate der männlichen Gefangenen, 1961-2020

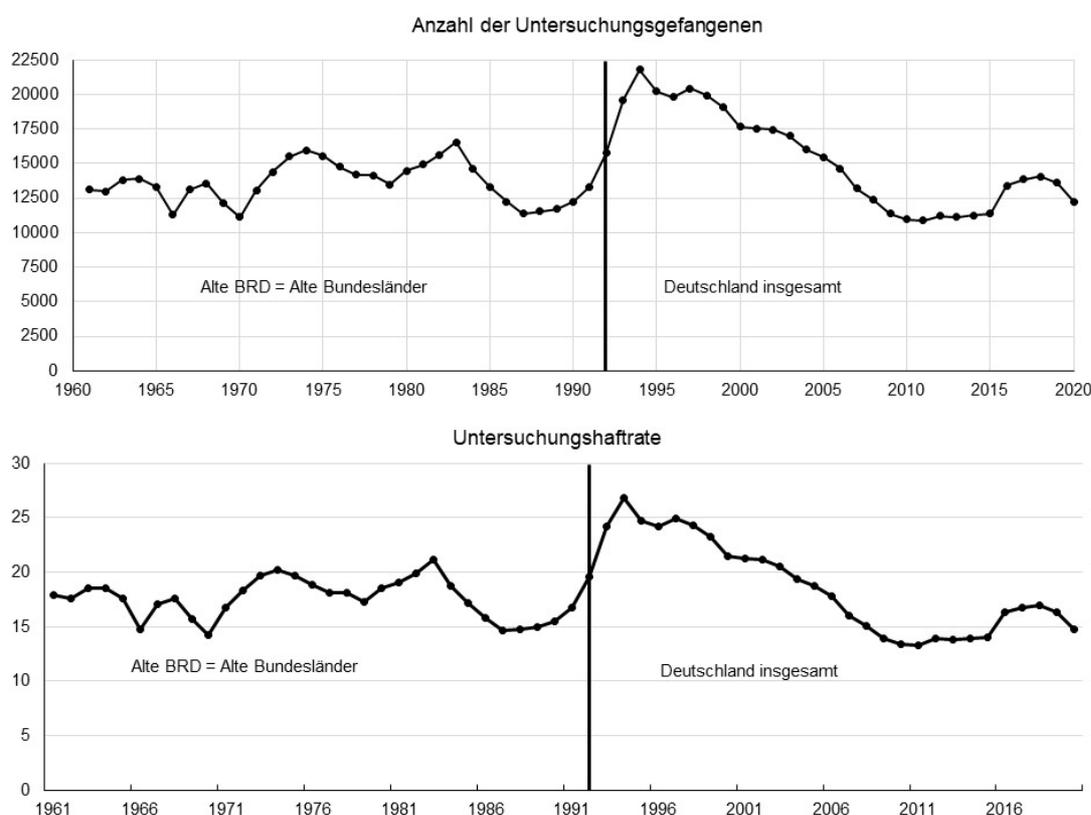


Anmerkung: ABL = alte Bundesländer/früheres Bundesgebiet, NBL = neue Bundesländer, BRD = Deutschland insgesamt

Die Entwicklung der absoluten Zahl und der Rate der Untersuchungsgefangenen hat seit der Wende einen etwas anderen Verlauf genommen als die der Zahl und der Rate der Gefangenen insgesamt. Hier war der Höchststand bereits 1994 mit 21.785 Untersuchungsgefangenen und einer Rate von 26,8 pro 100.000 der Bevölkerung erreicht. Seitdem gab es einen stetigen Rückgang, bis von 2015 auf 2016 die Zahl der Untersuchungsgefangenen um gut 2000 von 11.359 auf 13.389 anstieg (U-Haftquote: von 14 auf 16,3). Dieser Anstieg ging bis 2018 wenn auch flacher weiter (Anzahl: 14.066, Rate: 17). Aus der Strafvollzugsstatistik lässt sich leider nicht ablesen, woran dieser deutliche Anstieg liegt, da sich der Teil der Statistik zu den demographischen und kriminologischen Merkmalen nur auf Strafgefangene und Sicherungsverwahrte, nicht aber auf Untersuchungsgefangene bezieht. Es liegt aber nicht fern anzunehmen, dass sich hier Auswirkungen der verstärkten Zuwanderung bemerkbar machen. Viele Menschen, die in den vergangenen Jahren und vor allem 2015 aus Bürgerkriegsgebieten und anderen konfliktbelasteten Regionen nach Deutschland gekommen sind, weisen

Merkmale auf, die bei der Anordnung von Untersuchungshaft eine wichtige Rolle spielen. So werden Flüchtlingsunterkünfte häufig nicht als fester Wohnsitz angesehen, zudem besteht die Gefahr, dass man einer anderen Unterkunft zugewiesen wird, sodass aus Sicht der Strafverfolgungsbehörden das Risiko besteht, eine verdächtige Person aus den Augen zu verlieren. Außerdem fehlen typischerweise soziale Bindungen am Wohnort. Wenn jemand in dieser Lage dann einer Straftat verdächtigt wird, liegt aus der Perspektive der Strafverfolgungsbehörden die Annahme von Fluchtgefahr als Grund für Untersuchungshaft nahe.

Abbildung 4: Anzahl und Rate der Untersuchungsgefangenen 1961-2020, 1961-1991 früheres Bundesgebiet, ab 1992: Deutschland insgesamt

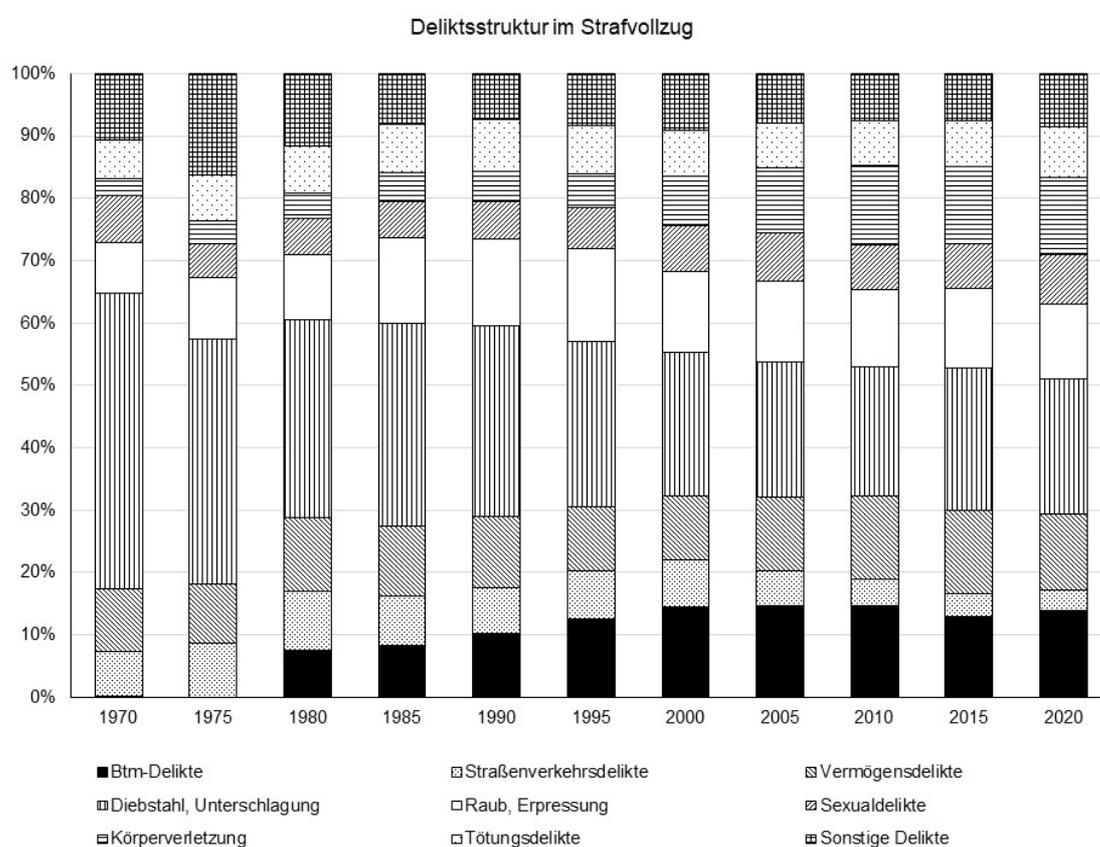


2.2.2 Deliktsstruktur, Altersverteilung und Vollzugsdauer

In den Abbildungen 5 und 6 ist die Deliktsstruktur der Gefangenen zwischen 1970 bzw. 1975 und 2015 in Fünf-Jahres-Schritten dargestellt. Gezählt wird in der Strafvollzugsstatistik jeweils das schwerste Delikt der Anlassverurteilung. Die Abbildungen zeigen die Anteile einzelner Deliktgruppen. Insgesamt hat sich die Struktur in den vergangenen 45 Jahren deutlich verändert. Insbesondere hat sich der Anteil der Gefangenen, die eine Strafe wegen Diebstahls oder Unterschlagung verbüßen, halbiert, während der der wegen einer

Betäubungsmittelstraftat Verurteilten in den vergangenen 20 Jahre relativ konstant 13-15% betrug. In den 1970er Jahren lag der Anteil dieser Straftaten im Vollzug noch unter der Wahrnehmungsschwelle. Zugenommen haben die Anteile der wegen Betrugs und Urkundenfälschung, Raubdelikten oder Körperverletzungsdelikten verurteilten Gefangenen. Eine erhebliche Abnahme ist beim Anteil der wegen Straftaten im Straßenverkehr Verurteilten zu verzeichnen, während die Anteile der wegen eines Tötungsdelikts oder einer Sexualstraftat Verurteilten recht konstant geblieben sind. Insgesamt bedeutet dies, dass der Anteil der Gefangenen, die wegen eines Gewalt- oder Drogendelikts verurteilt wurden, erheblich zugenommen hat.

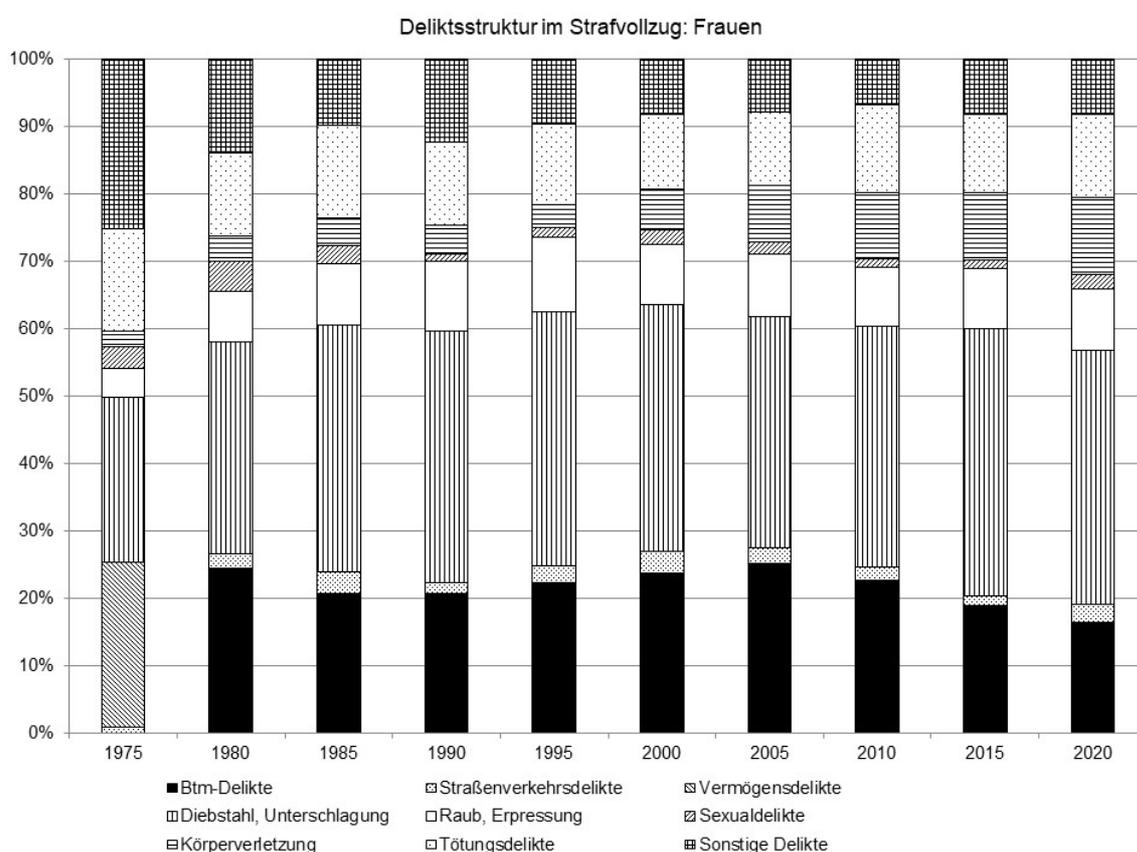
Abbildung 5: Deliktsstruktur im Strafvollzug, 1970-2020



Während der Verlauf bzgl. der männlichen Gefangenen im Wesentlichen dem in der Gesamtpopulation entspricht und daher nicht mit einer eigenen Abbildung illustriert wird, ist die Entwicklung bei den weiblichen Gefangenen anders verlaufen (Abbildung 6). Hier ist bereits seit Anfang der 1980er Jahre der Anteil der wegen eines Betäubungsmitteldelikts Verurteilten sehr hoch und schwankt zwischen 13-19%. Der Anteil der wegen eines Vermögensdelikts Verurteilten hat erheblich stärker zugenommen als in der

Gesamtpopulation und ist von ca. 20% 1975 auf 29% 2015 angewachsen. Auch der Anteil der wegen Diebstahls Verurteilten hat nicht ab-, sondern zugenommen. Ebenfalls größer geworden ist der Anteil der wegen Raub oder Körperverletzung Verurteilten, wobei hier die Anteile anders als bei den männlichen Gefangenen noch immer deutlich unter 10% liegen. Der Anteil der wegen eines Tötungsdelikts verurteilten Frauen im Vollzug ist seit Anfang der 1980er Jahre recht konstant bei 8-10%. Der Anteil der wegen eines Sexualdelikts Verurteilten war hier immer geringer als bei den männlichen Gefangenen und liegt mittlerweile bei unter 1%. Verurteilungen wegen Straßenverkehrsdelikten haben im Frauenvollzug immer nur eine marginale Rolle gespielt.

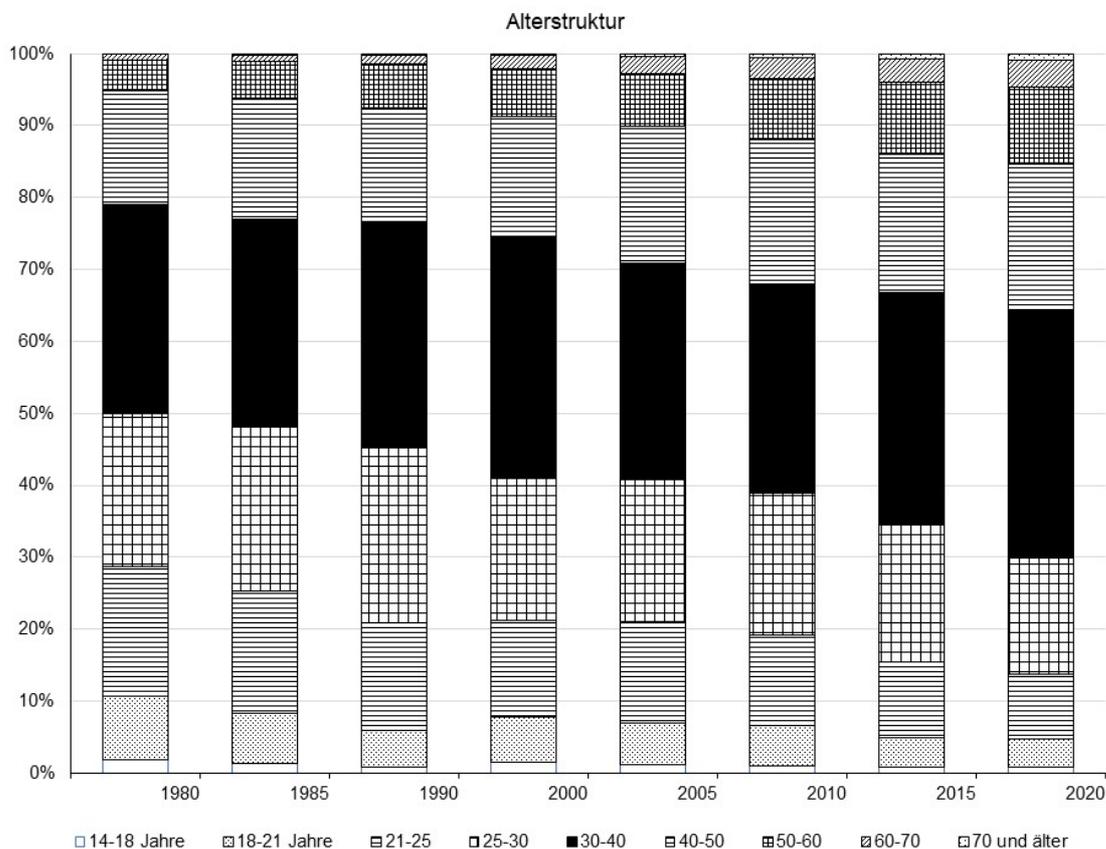
Abbildung 6: Deliktsstruktur, weibliche Strafgefangene und Sicherungsverwahrte, 1975-2020



Im Hinblick auf die Altersverteilung (Abbildung 7) ist festzustellen, dass die Gefangenenpopulation in Deutschland älter geworden ist. Während der Anteil der bis unter 25-Jährigen Anfang der 1980er Jahre noch bei ca. 30% lag, ist er bis 1990 auf ca. 20% abgesunken und auch seitdem noch weiter zurückgegangen. Währenddessen hat der Anteil der Gefangenen, die 45 Jahre oder älter sind, deutlich zugenommen. Hier sind sogar während des erheblichen Rückgangs der Gefangenzahlen insgesamt die absoluten Zahlen

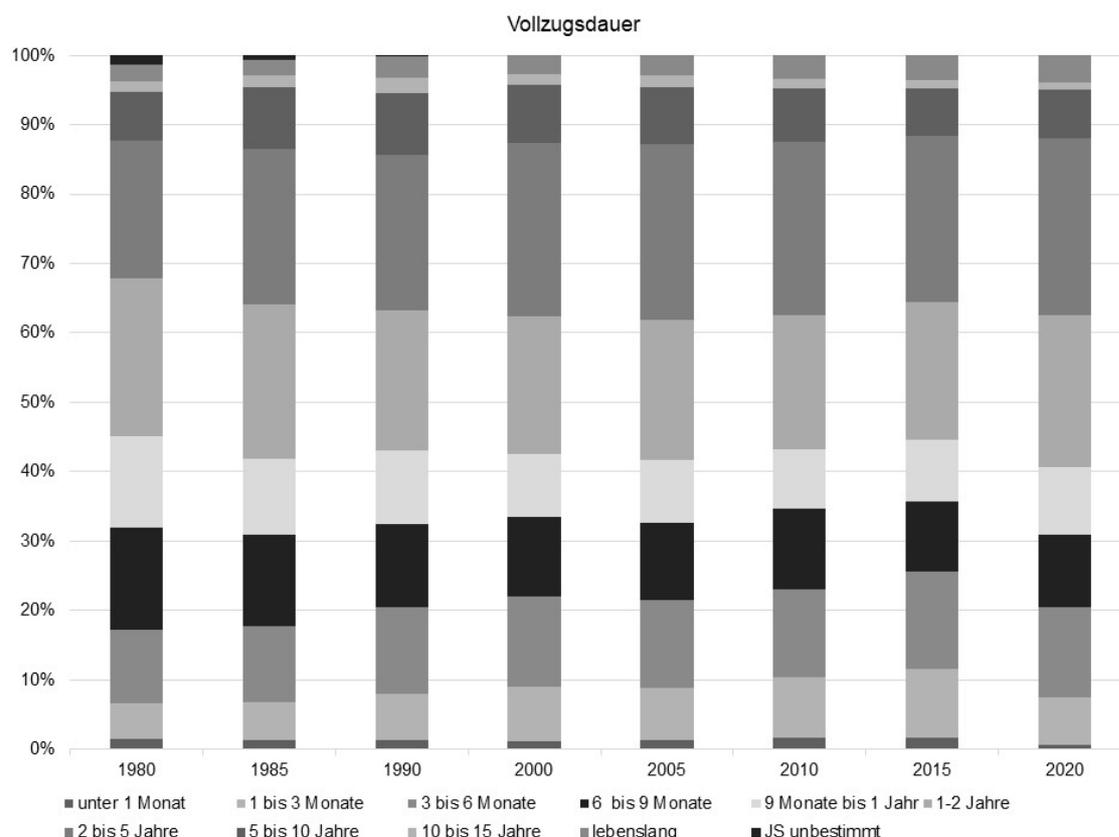
angestiegen. Ungefähr die Hälfte der Gefangenen ist recht konstant der Altersgruppe zwischen 25-40 Jahren zuzurechnen.

Abbildung 7: Altersstruktur bei Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten (%), 1980-2020



Zur voraussichtlichen Vollzugsdauer (Abbildung 8) ist festzustellen, dass sie in den vergangenen zehn Jahren bei ca. 43-45% der Gefangenen weniger als ein Jahr beträgt; innerhalb dieser Gruppe haben die Anteile der Gefangenen mit einer Verbüßungsdauer von 1-3 Monaten und 3-6 Monaten zugenommen. Für 2020 sieht es allerdings anders aus – am 31.3.2020 war der Anteil der Gefangenen mit einer kurzen Freiheitsstrafe deutlich geringer als in den Jahren zuvor. Insbesondere der Anteil der Gruppe mit einer Freiheitsstrafe bis unter sechs Monate ist von ca. 25% auf 20% gesunken. Das hängt mit den Maßnahmen zum Schutz vor der Covid 19-Pandemie zusammen (s.u. 2.3). Auch der Anteil der ganz langen Strafen ist recht konstant geblieben. Allerdings hat der Anteil der Gefangenen mit einer lebenslangen Freiheitsstrafe in den letzten 40 Jahren zugenommen. Bis 2011 sind hier auch die absoluten Zahlen angestiegen (2048, in 2016: 1863), während der Anteil der Gefangenen mit einer voraussichtlichen Vollzugsdauer von 10-15 Jahren zurückgegangen ist und ihre absolute Zahl sich seit 2004 um 60% verringert hat (von 1051 auf 451 in 2020).

Abbildung 8: Voraussichtliche Vollzugsdauer bei Strafgefangenen (%), 1980-2020



2.2.3 Auslastung des Justizvollzugs

Als Indikator für die Auslastung des Justizvollzugs seit 2003 sollen hier nur die Belegungsdichte, gemessen als Zahl der Gefangenen pro 100 Haftplätze, sowie der Anteil der Gefangenen, die gemeinschaftlich untergebracht sind, dienen. Natürlich hängt die tatsächliche Auslastung auch von der P und weiteren Merkmalen des Personals ab wie z. B. der fachlichen Ausrichtung, bei Beamten den Laufbahnen und insgesamt dem Krankenstand. Darüber gibt es aber keine regelmäßige zentrale Erhebung, die veröffentlicht wird (vgl. zu einigen Zahlen Steinhilper & Papies 2018).

Was die Belegungsdichte angeht, so ist in den vergangenen Jahren insgesamt eine erhebliche Abnahme zu verzeichnen (Abbildungen 9 und 10). Allerdings sind die Verläufe in den Bundesländern recht unterschiedlich, können jedoch hier nicht im Einzelnen kommentiert werden. Festzuhalten ist aber, dass die Belegungsdichte 2003 in 13 Bundesländern bei annähernd 100% oder mehr lag und in einigen Bundesländern in den folgenden Jahren bis 2005/2006 noch zugenommen hat. Spitzenreiter war Thüringen mit einer Auslastung von ca. 120% bis 2006, danach ist auch dort der Belegungsdruck zurückgegangen; 2016 lag die

Auslastung bei 81%. Seit 2012 hielt sich die Belegungsdichte in Deutschland insgesamt zwischen 83-88%, in einigen Bundesländern liegt oder lag sie aber zwischenzeitlich deutlich niedriger mit den geringsten Werten in Brandenburg (2012: 65,7%), Bremen (2012:67,9%) und Hamburg (ca. 65% in 2008, 2012 und 2013; Villmow, Gericke & Savinsky 2010a, 2010b). Bei der Bewertung dieser Daten ist zu berücksichtigen, dass eine Anstalt typischerweise bereits bei einer Auslastung von ca. 85% voll belegt ist, da wegen Umzügen von Gefangenen und Renovierungsarbeiten immer einige Hafträume nicht belegt werden können (Drenkhahn 2013; Suhling & Schott 2001). Davon ausgehend herrschte 2019 immer noch in zwölf Bundesländern zumindest leichte Überbelegung. Ende März 2020 war der Belegungsdruck aufgrund der Schutzmaßnahmen gegen die Covid 19-Pandemie deutlich zurückgegangen (dazu 2.3), insgesamt ging sie um neun Prozentpunkte zurück, in einigen Bundesländern es sogar 12-15%-Punkte.

Auch beim Anteil an gemeinschaftlicher Unterbringung ist im Verlauf der letzten Jahre eine Besserung der Situation zu verzeichnen. Während am 31.3.2003 noch ca. 50% der Gefangenen in Deutschland während der Nacht nicht allein untergebracht waren, obwohl dies die gesetzliche Idealvorstellung war und ist, betrug der Anteil am 31.3.2019 nur noch 26,2% (Abbildung 11). Beide Werte beziehen sich auf die Haftplätze insgesamt, also einschließlich des offenen Vollzugs, wo der Anteil der gemeinschaftlichen Unterbringung üblicherweise höher ist als im geschlossenen und nach der Gesetzeslage in den meisten Bundesländern auch höher sein darf. Auch bei diesem Indikator sind große Unterschiede zwischen den Bundesländern mit Werten für 2019 zwischen fast 48% (Baden-Württemberg, 10,6% der Gefangenen im offenen Vollzug) und 3% (Bremen, 12% der Gefangenen im offenen Vollzug) zu beobachten. Im Frühjahr 2020 haben sich in zwei Bundesländern die Anteile der gemeinschaftlich untergebrachten Gefangenen wieder erhöht, allerdings auf einem sehr niedrigen Niveau in Bremen von 3,1% auf 3,9% oder im Saarland von 5,8% auf 10,8%. Auch hier mögen sich Maßnahmen im Zusammenhang mit dem Pandemie-Schutz ausgewirkt haben.

So wünschenswert es wäre, im Strafvollzug einen geringen Belegungsdruck zu haben – in kriminalpolitischer Hinsicht kann eine hohe Auslastung gerade bei Haushaltsverhandlungen große Vorteile haben, da der Justizvollzug sich so gegen Budgetkürzungen gewissermaßen immunisieren kann. Eine recht einfache Möglichkeit, in den vergangenen Jahren bei einem Rückgang der absoluten Zahl der Gefangenen die Belegungsdichte nicht zu stark sinken zu lassen, war die Umwidmung von Hafträumen für Gemeinschaftsunterbringung in Einzelhafträume. Damit hat sich der Vollzug auch dem gesetzlichen Ideal weiter angenähert.

Abbildung 9: Belegungsdichte in den westlichen Bundesländern und Deutschland insgesamt

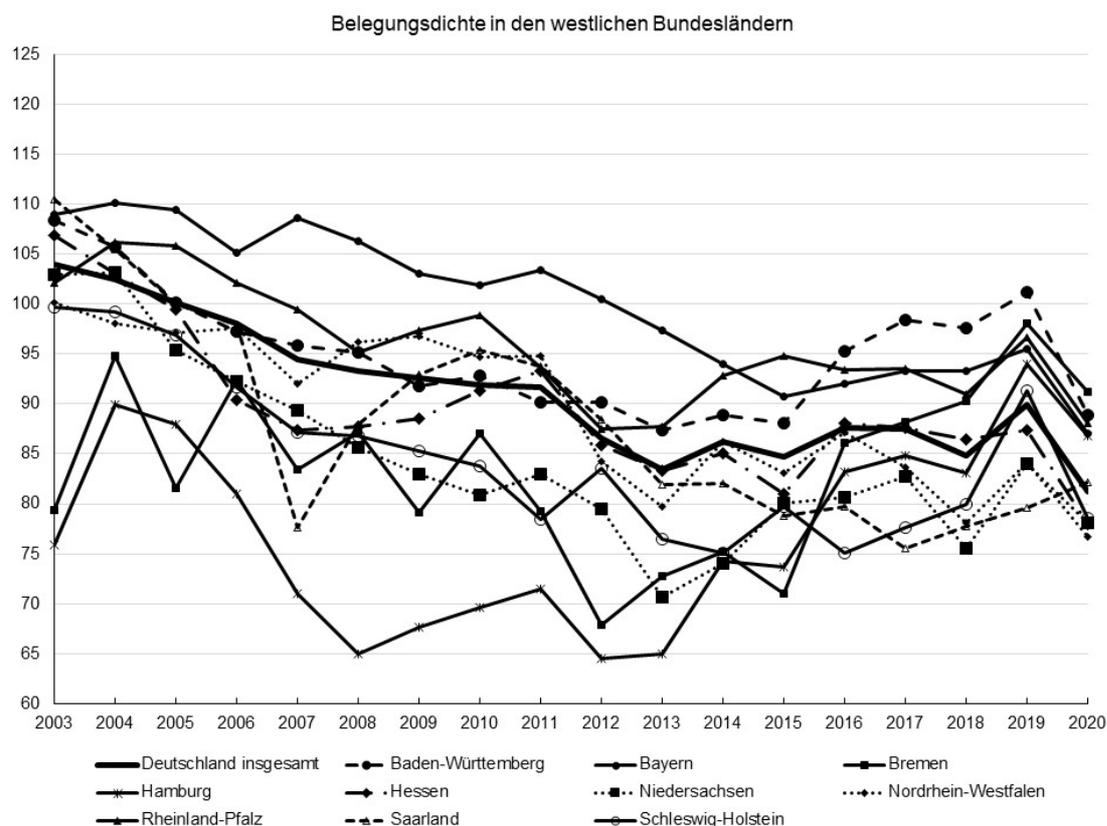


Abbildung 10: Belegungsdichte in den östlichen Bundesländern einschließlich Berlin und Deutschland insgesamt

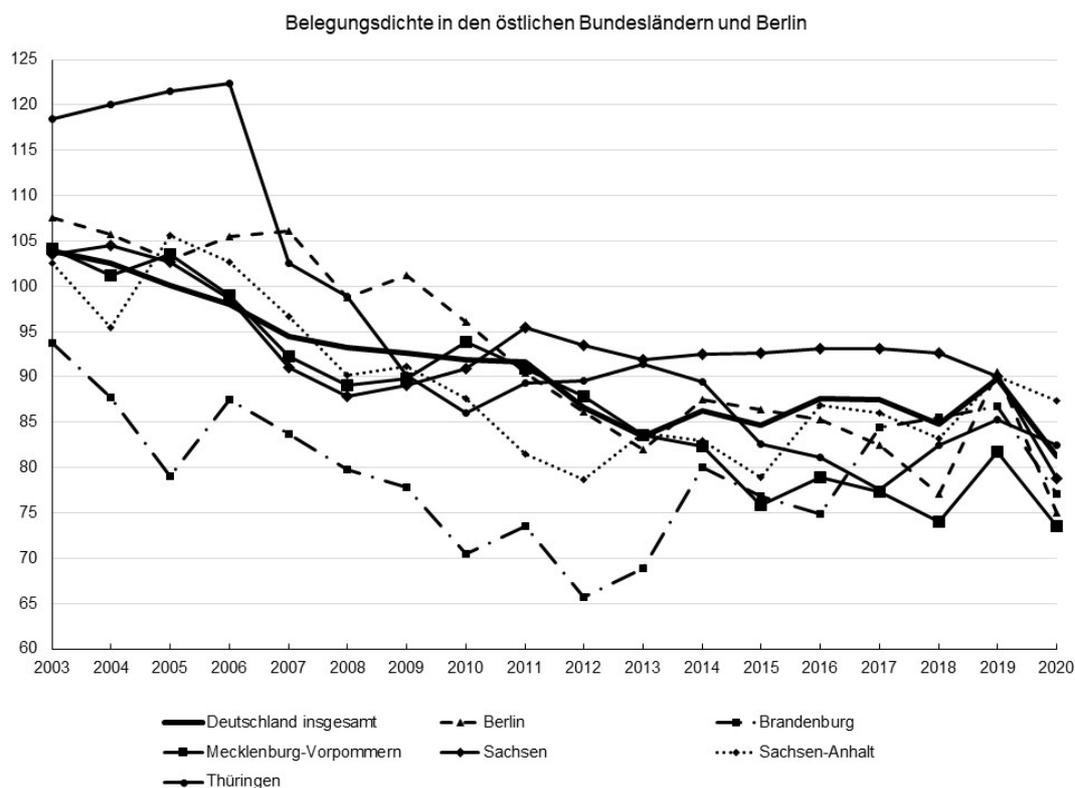
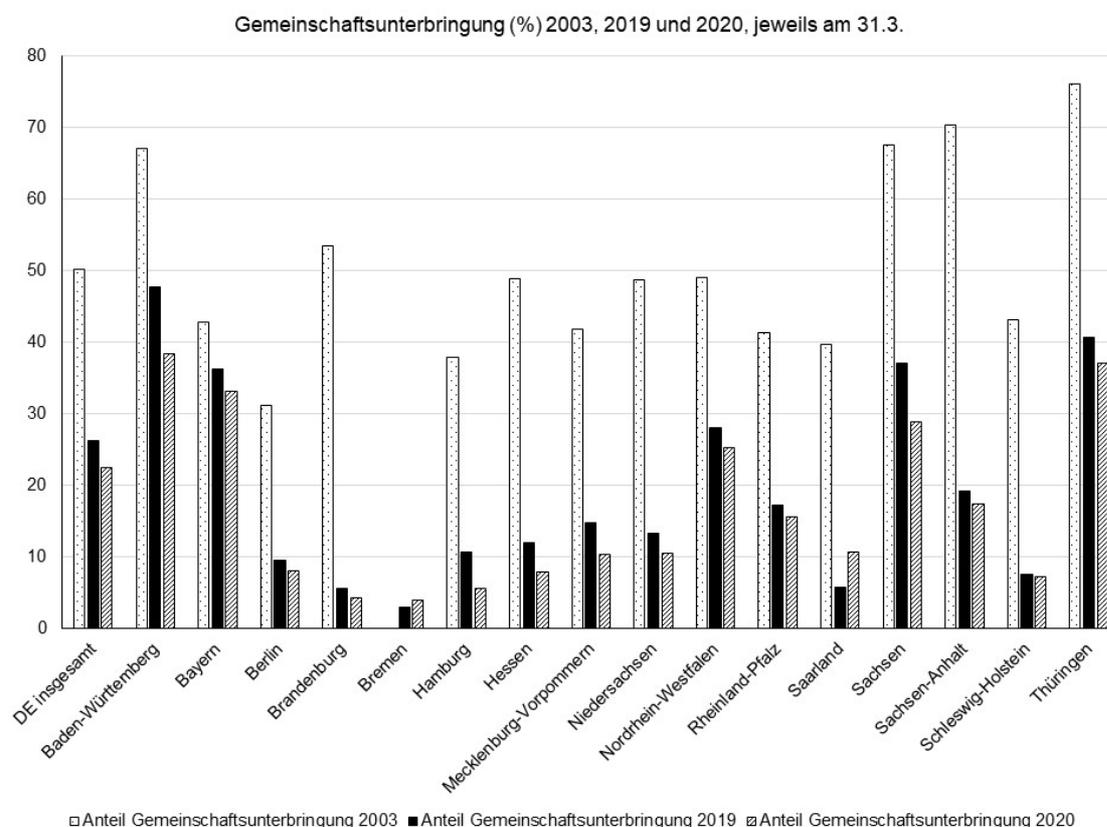


Abbildung 11: Anteil an gemeinschaftlicher Unterbringung bezogen auf den Justizvollzug insgesamt, 31.3.2003 (ohne Bremen), 31.3.2019 und 31.3.2020

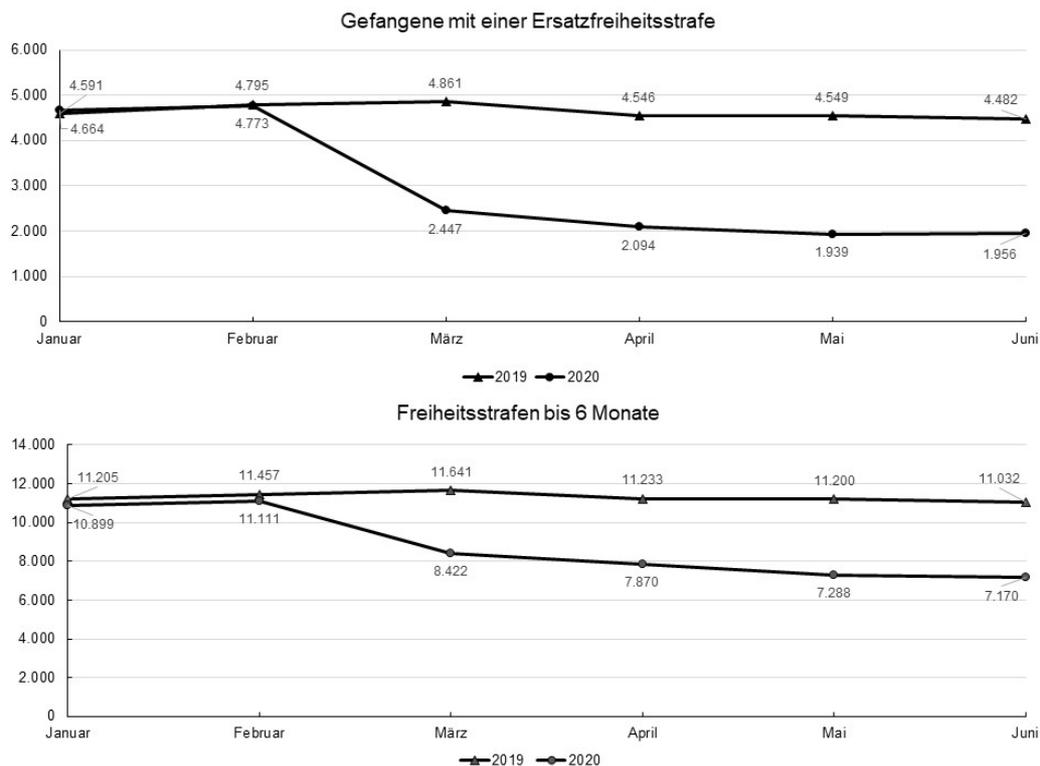


2.3 Auswirkungen von Schutzmaßnahmen im Zusammenhang mit der Covid 19-Pandemie

In den vorangegangenen Abschnitten hat sich bereits gezeigt, dass die Gefangenenrate und die Belegungsdichte Ende März 2020 deutlich geringer waren als Ende März 2019. Auch wenn es ähnliche Rückgänge bei diesen Kennzahlen auch schon in anderen Jahren gegeben hat, so ist die Entwicklung im Jahr 2020 doch insofern besonders, als wir sie an einem einzigen konkreten Auslöser festmachen können, nämlich der Covid 19-Pandemie. Im März 2020 wurden in allen Bundesländern Maßnahmen zum Pandemieschutz eingeleitet. Viele dieser Maßnahmen betrafen die Unterbringungssituation und den Alltag der Gefangenen. Dazu zählten zum Beispiel weitgehende Besuchsverbote, die Beschränkung des Zugangs für externe Anbieter von Maßnahmen sowie die Aussetzung von Vollzugslockerungen jedenfalls im geschlossenen Vollzug, was zu einer weitgehenden Isolierung vieler Gefangener führte. Die Einführung von Videotelefonie in vielen Anstalten konnte diese Einschränkungen nur wenig abmildern (Drenkhahn/Mika 2020). Ab Juli 2020 wurden einige dieser Beschränkungen zurückgenommen, normalisiert hat sich der Alltag aber wegen der

andauernden Pandemie noch nicht. Hinzukamen in allen Bundesländern Maßnahmen zur Reduzierung der Belegung, über die Dünkel/Morgenstern (2020) einen detaillierten Überblick geben. So wurden in allen Bundesländern ab März 2020 keine Verurteilten zum Antritt einer Ersatzfreiheitsstrafe geladen. Ersatzfreiheitsstrafen betreffen nur Personen, die nach ihrem Strafurteil gar nicht hätten in den Justizvollzug gelangen sollen, denn sie wurden zu einer Geldstrafe verurteilt. Soweit jemand die Geldstrafe jedoch nicht bezahlt – aus welchen Gründen auch immer – tritt an deren Stelle eine Ersatzfreiheitsstrafe. Diese Strafen sind sehr kurz, belasten den Justizvollzug aber in einem erstaunlichen Maße: Stichtagsbezogen machen Gefangene mit einer Ersatzfreiheitsstrafe ca. 10% der Gefangenenpopulation aus (Dünkel/Morgenstern 2020, S. 443). Neben diesem Verzicht auf neue Aufnahmen von Personen mit Ersatzfreiheitsstrafe wurde in vielen Bundesländern die Vollstreckung von Ersatzfreiheitsstrafen unterbrochen und die Personen entlassen. Außerdem wurden auch keine Personen mit Verurteilungen zu kurzen Freiheitsstrafen bis sechs oder zwölf Monaten neu aufgenommen. In Berlin und Hamburg wurden sogar Verurteilte mit bis zu drei Jahren Freiheitsstrafe nicht neu aufgenommen. (Dünkel/Morgenstern 2020, S. 440). Ab Juli 2020 wurden diese Entlastungsmaßnahmen zum Teil zurückgenommen. Statistische Daten sind jedoch für diesen Zeitraum noch nicht veröffentlicht. Insgesamt führten die Maßnahmen bis Juni 2020 zu einem deutlichen Rückgang der Belegung. Waren Ende Februar 2020 noch 63.851 Gefangene, davon 45.062 Strafgefangene, im Justizvollzug untergebracht, so waren es Ende Juni nur noch 57.600 Gefangene, davon 40.311 Strafgefangene. Der deutlichste Rückgang war bei den Personen zu verzeichnen die eine Ersatzfreiheitsstrafe oder eine Freiheitsstrafe bis sechs Monate verbüßten (Abb. 12). Die Zahl der Gefangenen mit Ersatzfreiheitsstrafe hat sich im Vergleich zum Vorjahreszeitraum mehr als halbiert, bei den Freiheitsstrafen bis sechs Monate ist ein Rückgang um ungefähr ein Drittel zu beobachten. Ihr Ziel, Infektionen mit Covid 19 und Todesfälle zu verhindern, scheinen die Schutzmaßnahmen übrigens bisher erreicht zu haben. Leider gibt es – unter anderem wegen der dezentralen Datenerfassung – keine bundesweiten Zahlen zu Infektionen und Todesfällen im Justizvollzug, aber die vorhandenen Informationen deuten darauf hin, dass es bisher weitgehend gelungen ist, die Krankheit aus dem Vollzug herauszuhalten (Dünkel/Morgenstern 2020, S. 445 ff.).

Abbildung 12: Gefangene mit kurzen Freiheitsstrafen, Januar bis Juni 2019 und 2020



3. Prognose der Gefangenenpopulation

3.1 Erklärungen für die Entwicklung von Gefangenenzahlen als Grundlage für Prognosemodelle?

Zur Erklärung der Entwicklung von Gefangenenpopulationen und insb. der Gefangenenrate gibt es nicht nur national, sondern auch international umfangreiche Literatur (z. B. die Beiträge in Dünkel u. a. 2010; Garland 2001; 2013; Lappi-Seppälä 2014). Dabei wird die Gefangenenrate meist als Indikator für die Ausprägung des Strafbedürfnisses in einer Gesellschaft (Punitivität) verwendet, sodass sich diese Literatur in den größeren Rahmen der Punitivitätsforschung einreicht (z. B. Hamilton 2014; Klimke, Sack & Schlepper 2013; Simon 2007). Lappi-Seppälä (2010) entwirft z. B. ein Modell, in dem Demographie und Kriminalität latent zusammen wirken mit Sozialpolitik/wohlfahrtsstaatlicher Orientierung, dem Ausmaß sozialen Vertrauens und politischer Legitimität, Merkmalen des politischen Systems (Konsensorientierung vs. Konkurrenzorientierung), Medienkultur sowie Rechtskultur und -strukturen, um dann zu (kriminal-)politischen Ergebnissen zu führen. Diese Aspekte, die letztlich auch auf die Größe der Gefangenenpopulation bzw. die Höhe der Gefangenenrate einwirken sollen, können und sollen allerdings nur Unterschiede oder Parallelen zwischen Verläufen in verschiedenen Justizsystemen erklären und nicht begründen, warum die

Gefangenenrate in einem Land zu einem bestimmten Zeitpunkt einen bestimmten Wert aufwies. Sie lassen sich kaum in numerisch messbare Variablen übersetzen, auch wenn Lappi-Seppälä für einige Aspekte Kennzahlen findet wie z. B. Ergebnisse des European Social Survey zu den Themen Verbrechensfurcht und Vertrauen in andere Menschen. Selbst wenn es gelingt, in solchen Erklärungsmodellen zugrunde gelegte Konzepte messbar zu machen, werden die entsprechenden Daten doch nicht so häufig und mit einem so großen und ausdifferenzierten Sample erhoben, als dass man sie gewinnbringend in ein Prognosemodell für die nationale oder regionale Ebene einbauen könnte.

Das heißt, dass man bei der Prognose von Gefangenenzahlen in theoretischer Hinsicht vor ähnlichen Problemen steht wie bei der Prognose von individuellem Verhalten in der Kriminologie: Auch die meisten Kriminalitätstheorien – selbst diejenigen auf der Individualebene – bieten kein Erklärungsmodell an, das sich ganz einfach in ein praktisch nutzbares Prognosemodell umbauen ließe. Auch bei den Erklärungsansätzen für die Entwicklung von Gefangenenzahlen stehen wir vor dem Problem, dass sie bisher zu ungenau und gleichzeitig zu komplex sind, um sie einfach in Prognosemodelle übertragen zu können. Wie gesagt, ist das jedoch hier wie dort auch meist gar nicht das Ziel der Forscherinnen und Forscher.

3.2 Prognosemodelle aus Deutschland auf der Basis statistischer Kennzahlen

Trotzdem ist es nicht so, dass es in Deutschland keine Prognosemodelle gäbe. Metz und Sohn (2009; 2015; Metz 2013; Sohn & Metz 2011) haben in ihren Untersuchungen zur Entwicklung und Prognose von Gefangenenzahlen in Hamburg und Hessen ein Modell entwickelt, das auf der Analyse langer Zeitreihen beruht und Daten zur Bevölkerungsentwicklung, zur Anzahl der Tatverdächtigen, zur Verurteilungspraxis und zur Gefangenenpopulation selbst einbezieht. Hierbei zeigte sich ein wichtiger Einfluss der Anzahl der Tatverdächtigen auf die Gefangenenzahlen, der mit einer Zeitverzögerung von vier Jahren wirkte. Als wesentlicher Einfluss auf die Zahl der nichtdeutschen Strafgefangenen wurde die Größe der nichtdeutschen Bevölkerung identifiziert, die sich mit einer Zeitverzögerung von fünf Jahren auswirkte. Die Autoren schließen daraus, dass sich diese Zeitreihen wegen der recht kurzen Zeitverzögerung auch für kurzfristige Prognosen verwenden lassen. Festzuhalten ist, dass es den Autoren – wohl – nicht um eine Bewertung der Einflussfaktoren geht, sondern die Entwicklung eines praktisch nutzbaren Prognosemodells. Man muss dies dazusagen, denn in vielen der Beiträge Metz und Sohn finden sich auch sehr harsche Bemerkungen über andere Autorinnen und Autoren, die sich mit der Erklärung von Gefangenenzahlen und -raten,

nicht aber mit deren Prognose beschäftigen (z. B. Metz & Sohn 2015, 80). Metz (2013, 420) nennt als Trendwerte für die Zahl der Strafgefangenen (Freiheitsstrafe) insgesamt in Hessen für 2013 3866, für 2014 3896 und für 2015 3854. Für 2013 kommt diese Vorhersage der tatsächlichen Zahl von 3810 am 31.3.2013 aus der Strafvollzugsstatistik (Demographische Merkmale) sehr nahe, für 2014 (3490) und 2015 (3317) liegen die Zahlen allerdings erheblich niedriger als die Trendwerte. In den letzten Veröffentlichungen lag der Schwerpunkt auf der Prognose der Zahl nichtdeutscher Gefangener, die sich ohne Daten auf Bundeslandebene nicht überprüfen lassen – in der Strafvollzugsstatistik werden diese Daten nur für Deutschland insgesamt mitgeteilt. Ausführlich wurde dieses Modell bisher nur mit Daten aus Hessen genutzt. Umfangreiche Tests mit den Daten anderer Bundesländer und anderer Gefangenengruppen stehen noch aus, sind aber dringend nötig, da die meisten Gefangenen in Deutschland nicht in Hessen untergebracht sind (46.054 Strafgefangene insgesamt, 3.206 in Hessen am 31.3.2020) und die deutsche Staatsangehörigkeit haben (46.054 : 15.651 am 31.3.2020).

Eine weitere Modellrechnung hat Heinz (2013) vorgestellt. Sie beruht auf der Prognose der demographischen Entwicklung bis 2060 durch die 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung des Statistischen Bundesamtes und deckt also einen deutlich längeren Zeitraum ab als die bisherigen Berechnungen von Metz und Sohn. Die Prognosen werden hier jedoch notwendigerweise ungenauer, je weiter sie in die Zukunft weisen. Einerseits muss die Bevölkerungsvorausberechnung selbst von einer relativen Konstanz der Entwicklung ausgehen, auch wenn verschiedene Modelle berechnet werden. Andererseits war der Zusammenhang zwischen demographischer Entwicklung und der Entwicklung der Gefangenenzahlen in der Vergangenheit weniger eng, als es für ein präzises Prognosemodell wünschenswert wäre (Heinz 2013; Simonson 2009). Heinz legt seiner Berechnung eine Variante dieser Bevölkerungsvorausberechnung zugrunde, nach der die Bevölkerung bis 2060 um insgesamt ca. 20% zurückgehen wird (bezeichnet als „Mittlere Bevölkerung, Untergrenze“) und die auf der Annahme einer recht konstanten Entwicklung bei der Geburtenhäufigkeit, der Lebenserwartung und dem Wanderungssaldo basiert. Weitere Grundannahme ist die Konstanz der Gefangenenrate des Jahres 2010. Bei den konkreten Zahlen, die mit diesem Modell berechnet wurden, zeigt sich bereits das Problem dieses Ansatzes: Ausgehend von der Zahl der Strafgefangenen aus der Strafvollzugsstatistik 2010 (Demographische und kriminologische Merkmale) von 60.157 kommt er auf einen ersten Prognosewert von 55.513 für das Jahr 2020. Dieser Wert war aber bereits am Stichtag 31.3.2014 unterschritten (54.007 Strafgefangene), in der Bestandsstatistik waren für den

zugrunde gelegten Stichtag 31.3.2010 nur 58.876 Strafgefangene ausgewiesen – eine Diskrepanz zwischen den beiden Statistiken findet sich erstaunlicherweise immer. Der für 2020 prognostizierte Wert war hier bereits 2012 unterboten (54.342 Strafgefangene). Tatsächlich waren am 31.3.2020 46.054 Strafgefangene im Vollzug untergebracht. Die Wirklichkeit hat dieses Modell also sehr schnell überholt.

Eine dritte aktuelle und sehr gründliche Arbeit mit einer Prognose der Kriminalitätsentwicklung bis 2020 stammt von Hanslmaier, Kemme, Stoll und Baier (2014). Grundlage sind hier Daten auf Ebene der Landkreise aus den Bundesländern Bayern, Brandenburg, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt, für die in mehreren Schritten registrierte Fälle, Tatverdächtige, Verurteilte und Gefangene für die Jahre 2011-2020 prognostiziert werden. Ausgangspunkte sind die Prognose der Entwicklung der Fallzahlen insgesamt sowie für bestimmte Deliktsbereiche anhand verschiedener linearer und non-linearer Trendmodelle. Diese Trendmodelle werden mit Hilfe eines Paneldesigns mit den Landkreisen als Einheiten mit Daten für 1995 bis 2010 berechnet. Hier werden die Altersgruppenstruktur sowie soziale und wirtschaftliche Faktoren als unabhängige Variablen berücksichtigt. Im Ergebnis zeigte sich, dass keine dieser unabhängigen Variablen bei allen Deliktsbereichen in allen Bundesländern signifikant und in eine Richtung mit der Zahl der registrierten Fälle in der Vergangenheit korreliert. Interessant ist, dass hier der Ausländeranteil in einem Gebiet anders, als häufig angenommen, in den meisten Konstellationen nicht signifikant mit der Zahl der registrierten Fälle korreliert oder in Gebieten mit höherem Ausländeranteil die Fallzahlen sogar niedriger sind. Daneben wird zur Vorhersage der Fallzahlen auch die Extrapolation anhand der altersgruppenspezifischen Häufigkeitszahlen verwendet, wobei die Häufigkeitszahlen für 2010 als konstant gesetzt werden und die Grundlage bilden. Verwendet werden auch hier Daten der 12. Bevölkerungsfortschreibung und zwar dieselbe Variante wie bei Heinz. Zur Vorhersage der Tatverdächtigen, Verurteilten und Gefangenen werden zunächst die deliktsspezifischen Quotienten von Tatverdächtigen zu registrierten Fällen, von Verurteilten zu Tatverdächtigen und von Gefangenen zu Verurteilten verwendet und zwar anhand der jeweiligen Durchschnittswerte aus den Jahren 2008 bis 2010. Mit diesen als konstant angesehenen Quotienten wird dann auf der Grundlage der prognostizierten Fallzahlen die Zahl der Tatverdächtigen, Verurteilten und Gefangenen für die Jahre 2015 und 2020 berechnet. Für Bayern werden für 2015 8657 Gefangene und für 2020 8303 vorhergesagt, für Brandenburg 1310 (2015) und 1177 (2020), für Niedersachsen 5138 (2015) und 4913 (2020) sowie für Sachsen-Anhalt 1598 (2015) und 1398 (2020), wobei leider nicht deutlich wird, auf welche Gefangenen(gruppen) sich diese Prognosen beziehen. Die als

Referenz mitgeteilte Zahl der Inhaftierten in 2009 ergibt sich nicht aus den Strafvollzugsstatistiken. Soweit es sich um Gefangene mit Freiheits- und Jugendstrafen handeln sollte, sind die für 2015 vorgesagten Werte für Bayern (Bestand: 8085), Brandenburg (Bestand: 1145) und Niedersachsen (Bestand: 3992) jedoch deutlich zu hoch, während sie der Gefangenenzahl am 31.3.2015 in Sachsen-Anhalt (Bestand: 1536) sehr nahe kommen. Für 2020 passen die Werte ebenfalls nur in Sachsen-Anhalt (1406). Für Bayern (7591), Brandenburg (915) und Niedersachsen (3723) sind sie deutlich zu hoch.

Allen Modellen ist gemein, dass sie Veränderungen der Parameter, die ihre Schätzgrundlagen beeinflussen, nicht vorhersehen und damit auch nicht einbeziehen können, was auch von den Autorinnen und Autoren gesehen wird. Da das Modell von Metz und Sohn mit einer Zeitverzögerung arbeitet, könnten hier jedoch langsamere gesellschaftliche Veränderungen aufgefangen werden wie z. B. die Veränderung des sozialen Vertrauens oder des Ausmaßes der wahrgenommenen politischen Legitimität, obwohl diese Merkmale nicht Bestandteil des Modells sind. Das politische System in Deutschland ist jedoch eher konsensorientiert (Mehrparteiensystem, Verhältniswahlrecht), sodass extreme Politikwechsel bisher nicht zu erwarten gewesen sind, wie sie in eher konkurrenzorientierten Systemen wie den USA oder Großbritannien (Zwei-Parteien-System, Mehrheitswahlrecht) zu beobachten sind. Trotzdem finden immer wieder überraschende und erhebliche Veränderungen statt wie z. B. die Wende 1989/90, die sehr umfangreiche Immigration im Jahr 2015 oder die Covid 19-Pandemie ab 2020. Die Entwicklung nach der Wende ist bekannt, aber wie sich der Zuzug von Flüchtlingen mittelfristig auf die Gefangenenpopulation auswirken wird, lässt sich noch nicht gut vorhersagen, da es sich dabei um eine heterogene Gruppe handelt, über die für Prognosen noch immer zu wenig bekannt ist und deren Situation sich auch laufend ändert. Diese unvorhergesehene Entwicklung wird nun auch noch von einer anderen sehr weitreichenden Veränderung überlagert, nämlich der Pandemie, deren mittel- bis langfristige Auswirkungen auf den Strafvollzug ebenfalls noch nicht absehbar sind. Modelle, die nur wenige Jahre in die Zukunft projizieren, haben aber auch in solchen gesellschaftlichen Situationen Vorteile gegenüber langfristigen Schätzungen, da in der Konzeption angelegt ist, das Modell regelmäßig nachzujustieren und eben nicht den Anspruch besteht, langfristige Vorhersagen zu ermöglichen.

Trotzdem ist auch der Ansatz von Hanslmaier et al. vielversprechend, gerade weil hier neben demographischen Daten weitere soziale und wirtschaftliche Merkmale einer Region mit einbezogen werden und verschiedene, auch nonlineare Modelle berechnet werden. Solche

Modelle haben den Vorteil, dass sie die Wirklichkeit zu einem späteren Zeitpunkt wieder einholen können, selbst wenn die Prognose für einen früheren Zeitpunkt sehr ungenau war. Gegen kurzfristige Modelle spricht, dass auch damit nicht alle Probleme gelöst werden, die mit Hilfe einer Prognose vermieden werden sollen, denn viele Aspekte der Vollzugsentwicklung müssen über einen Zeitraum von mehr als vier bis fünf Jahre geplant werden. Die Planung und der Bau neuer Anstalten dauern länger. Auch für die Personalplanung ist eine längerfristige Perspektive sinnvoll, denn auch wenn die Ausbildung von Beamtinnen und Beamten des Allgemeinen Vollzugsdienstes weniger Zeit in Anspruch nimmt, so dauern Ausbildung und ggfs. weitere Qualifikation von akademisch ausgebildetem Personal meist fünf Jahre oder länger. Hier kann eine Herangehensweise wie bei Hanslmaier et al. helfen, da damit zumindest auch die Deliktsverteilung unter den Gefangenen vorausgesagt wird.

Bei der Personalplanung können im Übrigen auch Ereignisse wie der rasche Zuzug vieler Flüchtlinge noch auf andere Weise Auswirkungen haben, denn der Justizvollzug konkurriert mit anderen staatlichen und privaten sozialen Einrichtungen um Menschen mit einer Ausbildung in einem sozialen Beruf. Dabei ist fraglich, ob es dem Vollzug gelingt, sich dauerhaft als attraktiver Arbeitgeber zu positionieren.

Was keines der Modelle vorhersagen kann, sind weitere Merkmale der Gefangenenpopulation wie psychologische Merkmale und Bildungsstand, die jedoch für die Vollzugsgestaltung große Bedeutung haben und damit auch für die Personalplanung und die konzeptionelle Entwicklung von Maßnahmen. Allerdings ist auch nicht ersichtlich, wie die Entwicklung des Auftretens solcher Merkmale prognostiziert werden könnte, wenn es denn bereits so kompliziert ist, die Entwicklung der Grundgesamtheit vorherzusagen.

4. Fazit

Dieser Beitrag kann nur einen flüchtigen Blick auf die Entwicklung der Gefangenenpopulation und ihrer Merkmale in der Vergangenheit sowie die Möglichkeit der Prognose werfen. Dabei zeigt sich, dass diese Entwicklung nicht linear verläuft, sondern immer wieder Veränderungen auftreten oder der Verlauf sogar umschlägt. Zudem ist eine differenzierte Betrachtung verschiedener Gruppen im Vollzug nötig, wie die Beschreibung der Unterschiede zwischen männlichen und weiblichen Gefangenen deutlich macht. Die zum Teil sehr detaillierten, zum Teil aber auch eher globalen Erklärungsversuche für die Entwicklung von Gefangenzahlen und -raten scheinen wenig konkrete Hinweise für die Entwicklung brauchbarer Prognosemodelle zu geben. Dementsprechend zeigt sich, dass auch

die vorliegenden Prognosemodelle bisher nur eingeschränkt brauchbar sind: Entweder ist der Prognosezeitraum recht kurz oder die Prognose zu ungenau. Vom Idealzustand für die Vollzugsplanung, der in der Einleitung skizziert wurde, sind wir also noch weit entfernt. Was bedeuten diese Erkenntnisse nun für die Praxis? Auch wenn die Prognosen noch stark verbesserungsbedürftig sind, erscheint es doch plausibel, jedenfalls langfristig von einem weiteren Rückgang der Gefangenenzahlen auszugehen. Man kann trotzdem nur zu Vorsicht bei der Planung raten. Belegungsrückgänge wie in den vergangenen Jahren sollten nicht zu einem proportionalen Abbau von Stellen führen, da eine Entwicklung kurzfristig auch wieder umschlagen kann und dann neues Personal nicht so schnell eingestellt werden kann, wie vorher Stellen gestrichen wurden. Ähnliches gilt für die Planung der Haftplätze: Relativ ruhige Phasen sollten auch für die Renovierung alter Einrichtungen nach modernem Standard oder die Errichtung von Ersatzbauten und nicht bloß zur proportionalen Verringerung der Haftplatzzahl durch Schließungen genutzt werden.

5. Literatur

- Drenkhahn, K. (2013). Der deutsche Strafvollzug zwischen Über- und Unterbelegung. In A. Dessecker & R. Egg (Hrsg.), *Justizvollzug in Bewegung*, 67-84. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.
- Drenkhahn, K., Mika, M. (2020). Erste Lehre aus der COVID-19-Pandemie für den Justizvollzug. *TOA Magazin* 02/2020, 19-22.
- Dünkel, F. (1995). Imprisonment in Transition. *British Journal of Criminology*, 35, 95-113.
- Dünkel, F. (2010). Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich. *Neue Kriminalpolitik*, 22, 4-11.
- Dünkel, F., Geng, B. (2013). Die Entwicklung von Gefangenenraten im nationalen und internationalen Vergleich. *Soziale Probleme*, 24, 42-65.
- Dünkel, F., Geng, B., Harrendorf, S. (2016). Gefangenenraten im internationalen und nationalen Vergleich. *BewHi*, 63, 178-200.
- Dünkel, F., Geng, B., von der Wense, M. (2015). Entwicklungsdaten zur Belegung, Öffnung und Lockerungspraxis im Jugendstrafvollzug. *ZJJ*, 26, 232-241.
- Dünkel, F., Lappi-Seppälä, T., Morgenstern, C., van Zyl Smit, D. (2010, Hrsg.): *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich*, 2 Bände. Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Dünkel, F., Morgenstern, C. (2010a): Einführung. In F. Dünkel, T. Lappi-Seppälä, C. Morgenstern & D. van Zyl Smit (Hrsg.): *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich*, Band 1, 3-23. Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Dünkel, F., Morgenstern, C. (2010b): Deutschland. In F. Dünkel, T. Lappi-Seppälä, C. Morgenstern & D. van Zyl Smit (Hrsg.): *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich*, Band 1, 97-230. Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Dünkel, F., Morgenstern, C. (2020). Der Einfluss von Covid-19 auf den Strafvollzug und die Strafvollzugspolitik in Deutschland, *Neue Kriminalpolitik*, 32, 4, 432-457.
- Garland, D. (2001). *The Culture of Control*. Chicago: Chicago University Press.

- Garland, D. (2013). The 2012 Sutherland Address: Penalty and the Penal State. *Criminology*, 51, 475-517.
- Hamilton, C. (2014). Reconceptualizing Penalty: Towards a Multidimensional Measure of Punitiveness, *British Journal of Criminology*, 54, 321–343.
- Hanslmaier, M, Kemme, S., Stoll, K., Baier, D. (2014) *Kriminalität im Jahr 2020*. Wiesbaden: Springer VS.
- Heinz, W. (2014). Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882–2012. Online: [<http://www.ki.uni-konstanz.de/kis/>], letzter Zugriff: 09.03.2017.
- von Hofer, H. (2010). Anmerkungen zum Forschungsstand bzgl. der Erklärung von Gefangenenraten. In F. Dünkel, T. Lappi-Seppälä, C. Morgenstern & D. van Zyl Smit (Hrsg.), *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich*, Band 1, 25-50. Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Klimke, D., Sack, F., Schlepper, C. (2013). Wie der punitive turn an den deutschen Grenzen Halt machen soll. In D. Klimke & A. Legnaro (Hrsg.), *Politische Ökonomie und Sicherheit*, 99-158. Weinheim: Beltz.
- Lappi-Seppälä, T. (2010). Vertrauen, Wohlfahrt und politikwissenschaftliche Aspekte – International vergleichende Perspektiven zur Punitivität. In F. Dünkel, T. Lappi-Seppälä, C. Morgenstern & D. van Zyl Smit (Hrsg.): *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich*, Band 2, 963-1022. Mönchengladbach: Forum Verlag.
- Lappi-Seppälä, T. (2014). Imprisonment and penal demands. Exploring the dimensions and drivers of systematic and attitudinal punitivity. In S. Body-Gendrot, M. Hough, K. Kereszi & R. Lévy (Hrsg.), *The Routledge Handbook of European Criminology*, 295-336. London: Routledge.
- Metz, R. (2013). Zeitreihen und Vollzugsprognosen. In A. Dessecker & W. Sohn (Hrsg.), *Rechtspsychologie, Kriminologie und Praxis – Festschrift für Rudolf Egg zum 65. Geburtstag*, 399-433. Wiesbaden: Kriminologische Zentralstelle.
- Metz, R., Sohn, W. (2009). Lassen sich Gefangenenzahlen vorhersagen? soFid *Kriminalsoziologie + Rechtssoziologie* 2009/1, 9-49. Bonn: GESIS – Leibnizinstitut für Sozialwissenschaften.
- Metz, R., Sohn, W. (2015). Zur Prognose von Gefangenenzahlen in Hessen. *Archiv für Kriminologie*, 235, 80-98.
- Schott, T., Suhling, S., Görden, T., Löbmann, R., Pfeiffer, C. (2004). *Der Anstieg der Belegung im Justizvollzug Niedersachsens und Schleswig-Holsteins*. Forschungsbericht. Hannover: KfN.
- Simon, J. (2007). *Governing through crime: How the war on crime transformed American democracy and created a culture of fear*. Oxford: Oxford University Press.
- Simonson, J. (2009). Die Auswirkungen der demografischen Entwicklung auf den Justizvollzug. In G. Koop & B. Kappenberg (Hrsg.), *Wohin fährt der Justizvoll-Zug?*, 128-141. Lingen: Kriminalpädagogischer Verlag.
- Sohn, W., Metz, R. (2011). Gefangenenzahlen in Hessen – Entwicklungsmuster und Einflussfaktoren. *BewHi*, 58, 24-53.
- Statistisches Bundesamt (1961-1975). *Fachserie 9 III Strafvollzug*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (1976-1989). *Fachserie 10, Reihe 4: Strafvollzug*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.
- Statistisches Bundesamt (ab 1990). *Fachserie 10, Reihe 4.1: Demographische Merkmale der Strafgefangenen zum Stichtag 31.3*. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (online ab 2003:

- [<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/Strafvollzug.html>], letzter Zugriff: 06.03.2017).
- Statistisches Bundesamt (ab 1990). Fachserie 10, Reihe 4.2: Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs am 31.3. (ab 2003: „jeweils zu den Stichtagen 31. März, 31. August und 30. November eines Jahres). Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (online ab 2003: [<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Rechtspflege/StrafverfolgungVollzug/Strafvollzug.html>], letzter Zugriff: 06.03.2017).
- Statistisches Bundesamt (2009). Bevölkerung Deutschlands bis 2060 – 12. koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt. (online: [<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Vorausberechnung/Bevoelkerung/BevoelkerungDeutschland2060Presse2012.html>], letzter Zugriff: 06.03.2017).
- Statistisches Bundesamt (2016). Fachserie 1, Reihe 1.3: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Mikrozensus 2011. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (online [<https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Bevoelkerungsfortschreibung.html>], letzter Zugriff: 06.03.2017).
- Statistisches Bundesamt (2019). Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs jeweils zu den Stichtagen 31. März, 31. August und 30. November eines Jahres, Stichtag 31.8.2018. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (online [https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DEHeft_mods_00095973], letzter Zugriff: 5.3.2021).
- Statistisches Bundesamt (2020). Bestand der Gefangenen und Verwahrten in den deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs, 2019. Wiesbaden: Statistisches Bundesamt (online [https://www.statistischebibliothek.de/mir/receive/DEHeft_mods_00130744], letzter Zugriff: 5.3.2021).
- Steinhilper, M., Papies, T. (2018): Strategische Personalentwicklung im Justizvollzug. In B. Maelicke & S. Suhling (Hrsg.), *Das Gefängnis auf dem Prüfstand*, 479-497. Wiesbaden: Springer.
- Suhling, S., Schott, T. (2001). Ansatzpunkte zur Erklärung der gestiegenen Gefangenenzahlen in Deutschland. In M. Bereswill & W. Greve (Hrsg.), *Forschungsthema Strafvollzug*, 25-83. Baden-Baden: Nomos.
- Villmow, B., Gericke, C., Savinsky, A. L. (2010a). Überkapazitäten im Strafvollzug. *Neue Kriminalpolitik*, 22, 11-23.
- Villmow, B., Gericke, C., Savinsky, A. L. (2010b): Von der Überfüllung zur Schließung von Strafvollzugsanstalten? – Entwicklungen in der Hamburger Strafrechtspraxis. In F. Dünkel, T. Lappi-Seppälä, C. Morgenstern & D. van Zyl Smit (Hrsg.), *Kriminalität, Kriminalpolitik, strafrechtliche Sanktionspraxis und Gefangenenraten im europäischen Vergleich*, Band 1, 231-260. Mönchengladbach: Forum Verlag.