

HANS-JÜRGEN KERNER

Der statistisch-quantitative Aspekt des Strafvollzugs: Überlegungen zur Überbelegungsproblematik

Vorbemerkung

Das Thema der Überbelegung an sich ist aktuell und kriminalpolitisch, kriminologisch und justizpraktisch interessant. In der speziellen Zurichtung ist es jedoch zugleich auch etwas trocken, insofern der quantitative und damit statistische Aspekt viel mit Zahlen und Ziffern zu tun hat, die nicht jedermann leicht zugänglich sind. Dennoch sei der Versuch gewagt, die komplexe Materie mit einiger Anschaulichkeit darzulegen. Wiederholungen zu vorherigen Referaten auf der Tagung lassen sich von der Sache her nicht ganz vermeiden. Zudem wäre es verwunderlich, wenn die allgemeine Tendenz der Ergebnisse der großen Mehrzahl der Erfahrungen im Prinzip völlig neuartig vorkäme; in der hier aufbereiteten Art und Weise dürfte der eine oder andere jedoch durchaus Neues oder zusätzliche Aspekte entdecken.

Im ersten Kapitel des Referates soll der Frage nachgegangen werden, ob die in den vergangenen Jahren vielfach beklagte Überbelegung tatsächlich noch als aktuelles Problem betrachtet werden kann. Im zweiten Kapitel soll dann überprüft werden, welche Strukturen oder Tendenzen sozusagen „hinter“ der Überbelegung stehen bzw. wenigstens vermutet werden können. Im dritten Kapitel soll dann im Wege eines zwar knappen, aber doch an verschiedenen Kriterien ausgerichteten Vergleiches abgeschätzt werden, welchen „kriminalpolitischen Rangplatz“ die Bundesrepublik Deutschland im Konzert (vor allem) der westeuropäischen Staaten einnimmt. Das letzte Kapitel widmet sich einem ganz knappen Ausblick.

1. Überbelegung: ein Dauerproblem?

1.1. Internationale Lage

In einem der einleitenden Referate zur historischen Entwicklung des Strafvollzuges hat *Schwind* auf den Umstand hingewiesen, daß sich im Vollzugswesen überhaupt langfristig bestimmte Wellenbewegungen feststellen lassen, wobei die Täler dieser Wellen beispielsweise als Vollzugskrise, die Gipfel als Reformbewegung bezeichnet werden können.

Im globalen Rückblick auf die letzten 100 Jahre kann man für viele Staaten typisch wiederkehrende Überfüllungskrisen erkennen. Die Details harren noch der wissenschaftlichen Ausarbeitung. Jedenfalls scheinen totale bzw. totalitäre Staaten entgegen gemeinhin verbreiteten Vermutungen besonders stark betroffen (gewesen) zu sein. In der deutschen Geschichte werden aus dem Dritten Reich wiederholte Massenamnestien berichtet, zum Teil auch formal anders geartete, aber materiell gleichwirkende gesetzliche Maßnahmen, mit denen durchaus nicht nur (wie ganz am Anfang des Dritten Reiches) typische Straftaten der eigenen Klientel „bereinigt“ werden sollten, mit denen vielmehr dem Anschein nach auch die unerwarteten Nebeneffekte des drastisch verschärften Zugriffs von Polizei und Justiz auf das generelle Feld von Straftaten und Straftätern auszugleichen versucht wurden. Derartige Maßnahmen scheinen nach den bisherigen Eindrücken aus wissenschaftlichen Betrachtungen dann bemerkenswerte Auswirkungen auf das statistisch ausgewiesene Bild der Kriminalität in Verurteiltenstatistiken und Vollzugsstatistiken gehabt zu haben. Sollte sich dies bei gründlicheren Analysen bestätigen lassen, hätte man nebenbei einen guten Beleg in der Hand, um der in Diskussionen vielzitierten „niedrigen Kriminalitätsrate“ in jenen Jahren viel von ihrer vordergründigen Eindruckskraft zu nehmen. Im späteren Verlauf des Dritten Reiches sind die Quellen ganz allgemein weniger ergiebig; zum anderen würden die gegenläufigen Einwirkungen der gleichermaßen drastischen Maßnahmen wie Vorbeugehaft, Einlieferung ins Konzentrationslager sowie zwangsweiser Einsatz in Strafbataillonen im Krieg eine verlässliche Analyse des „verbleibenden Vollzugssystems normaler Art“ weithin unmöglich machen.

In den unmittelbar vergangenen letzten Jahren gab es im Westen, soweit wir sehen können, eine weltweite Auslastung bis Überfüllung der Vollzugssysteme, mit nur ganz wenigen Ausnahmen. Frankreich erlebt bis in die unmittelbare Gegenwart eine dauerhafte Krise; auch Anstaltsneubauten und insbesondere Musteranstalten, in denen ein moderner Vollzug in kleinen Einheiten durchgeführt werden sollte, waren kurzfristig bereits ebenso überlaufen wie die alten zentralen Gefängnisse; Massenentlassungen durch Amnestien und Gnadenakte verschafften bisher jeweils nur für 1–2 Jahre Luft. Auch in Großbritannien ist das gesamte Vollzugssystem fast kontinuierlich überbelegt. Nach Berichten im Strafrechtsausschuß des Europarates und nach anderen Quellen scheint eine besondere Ironie darin zu liegen, daß auch der Jugendvollzug in seinen unterschiedlichen Formen an Überfüllung leidet, obwohl die vorherige Jugendstrafrechtsreform unter anderem gerade das Ziel hatte, Freiheitsentzug zu vermeiden bzw. zu vermindern.

In den Vereinigten Staaten von Amerika hat die Vollzugsbelegung inzwischen wieder den höchsten Stand seit 1925 erreicht. Nach Stellungnahmen aus dem Justizministerium mußten der Bund und die Einzelstaaten der USA pro Woche 500 neue Zellenplätze errichten bzw. einrichten, um der „Freiheitsstrafenproduktion“ der Strafgerichte nachzukommen, welche ihrerseits auf unterschiedliche Gründe zurückgeführt wird, jedenfalls mit auf weitere Verschiebungen im Kriminalitätsspektrum hin zu schwereren Straftaten. Die USA liegen bei internationalen Zählungen von Gefangenziffern generell schon in vorderster Front. Bemerkenswert im allgemeinen Zusammenhang ist da-

bei, daß für die reguläre Strafvollzugsstatistik, die aus Berichten der einzelnen Bundesländer zusammengestellt wird, sowieso nur diejenigen Insassen in Staatsgefängnissen gezählt werden, deren Strafe mindestens 1 Jahr beträgt. Am Rande kann man darauf hinweisen, daß angesichts der auch früher schon kontinuierlich steigenden Gefangenenzahlen und angesichts der ungebrochen fortdauernden Existenz von Großgefängnissen sich die Frage aufdrängt, welche quantitative Dimension der therapeutische Vollzug bundesweit gehabt haben mag, der hierzulande bei Reformdebatten eine Rolle spielte, unter anderem auch in negativer Hinsicht, nämlich durch den wiederholten Hinweis, daß es nicht verwunderlich sei, wenn gerade die Staaten mit der höchsten therapeutischen Orientierung (wie Schweden und die USA) die höchsten Kriminalitätsraten zu verzeichnen hätten. Im generellen Blick kann man die Prämisse mindestens für die Vereinigten Staaten als schlicht falsch bezeichnen.

Für den Bereich der sozialistischen Staaten ist es überwiegend sehr schwer, überhaupt einigermaßen verlässliche Zahlen zu erhalten. Bei den Angaben, die aus der Sowjetunion stammen, ist beispielsweise zusätzlich zu bemerken, daß anscheinend Besserungsarbeitskolonien, in denen sich der Großteil von Gefangenen befindet, deswegen nicht für die Tabellen der Vereinten Nationen gemeldet werden, weil sie eben in einem formalen Sinn nicht „Gefängnisse“ sind; jedoch kommt es auf die genaue Klärung an dieser Stelle nicht an. Aus der DDR wissen wir im wesentlichen aus Zeitungsmeldungen, weniger aus amtlichen Publikationen oder gar wissenschaftlichen Untersuchungen, daß in unregelmäßigen Abständen, aber insgesamt relativ häufig, „Entlastungsaktionen“ gestartet werden und wahrscheinlich zwingend von der Sache her gestartet werden müssen. In den Berichten ist davon die Rede, daß bis zu 20000 Gefangene durch Generalamnestie (etwa zu einem besonderen Jahrestag der Republik) entlassen worden seien. Nimmt man hinzu, daß nach anderen Angaben es sich dabei um rund ein Drittel der Stichtagspopulation gehandelt haben soll, dann käme man für den durchschnittlichen Zustand in den Strafvollzugsanstalten der DDR auf eine äußerst bemerkenswerte Gefangenenrate, die etwa das Dreifache der Bundesrepublik Deutschland ausmachen würde. Auf kontinuierliche Entlastungsaktionen in kleinem Maßstab, etwa den sogenannten Gefangenenfreikauf durch die Bundesregierung, sei nur am Rande hingewiesen.

Die zahlreichen Versuche, die in den verschiedensten Staaten zur Abhilfe gestartet wurden und immer wieder gestartet werden, lassen sich zu wenigen Kategorien zusammenfassen:

- Man kann versuchen, den Zustrom zu den Anstalten zu drosseln. Dies beginnt dabei, daß man Staatsanwaltschaften und Gerichte durch offizielle Erlasse oder informelle Beratungen dahingehend zu beeinflussen versucht, Freiheitsstrafen entweder in geringerem Umfang zu beantragen bzw. zu verhängen oder die Verhängung durch vermehrten Gebrauch vom Mittel der Strafaussetzung zur Bewährung auszubalancieren; eine Methode, die selbst dort freilich heikel ist, wo die Unabhängigkeit der Gerichte nicht derart ausdrücklich abgesichert ist wie in der Bundesrepublik Deutschland.
- Insofern als die Strafjustiz gar nicht oder nicht direkt beeinflusst werden kann, mag (je nach Zuständigkeit) der Gesetzgeber oder die Regierung oder ein Staatspräsident

auf dem Wege der Amnestie oder mit äquivalenten Maßnahmen verhängte Freiheitsstrafen niederschlagen oder unbedingte Strafen generell bzw. bis zu einer bestimmten Höhe in Bewährungsstrafen umwandeln.

- Wenn solche Mittel nicht angewendet werden können oder nicht (hinreichend) greifen, bleibt als sozusagen administrative Notmaßnahme der sogenannte „Vollstreckungsstop“ in seinen verschiedensten Varianten. Man kann entweder generell die Vollstreckung neuer Strafen für einen bestimmten Zeitraum aussetzen. Man kann eine Differenzierung nach der Strafhöhe bzw. Straflänge vornehmen, etwa dahingehend, daß längere Strafen aus übergreifenden Erwägungen heraus vordringlich vollstreckt werden, obwohl unter Belegungsgesichtspunkten durch sie eine überproportionale Haftplatzkapazität gebunden wird. Man kann durch Gnadenakt oder Äquivalente die Vollstreckung kürzerer Strafen aussetzen und die Aussetzung mit einer besonderen Art Sozialbetreuung verbinden, die der Bewährungshilfe ähnelt, um dann nach erfolgreicher Durchführung der Betreuung die Strafe bzw. die Vollstreckung ganz zu erlassen.
- Man kann schließlich auch differenzierte Wartelisten für das gesamte Vollzugssystem oder für einzelne Anstalten erstellen, aus denen sich für die Verwaltung wie für die zu einer unbedingten Freiheitsstrafe Verurteilten ersehen läßt, auf welchem Platz der Warteschlange sie sich befinden, so daß sich der in naher oder weiterer Ferne liegende Zeitpunkt des Beginns der Verbüßung einigermaßen abschätzen und damit planerisch wie psychologisch bewältigen läßt. Nach allgemeinen Informationen haben vor allem die Niederlande, die ihr Vollzugssystem den bekannt niedrigen Gefangenennraten angepaßt hatten, in jüngerer Zeit ausgiebig von diesem Mittel Gebrauch gemacht; es war davon die Rede, daß bei durchschnittlich 3500 Insassen in den verschiedensten Anstalten rund 14000 Personen auf Wartelisten verzeichnet waren.

Anstelle der Begrenzung des Zustroms zu den Anstalten oder auch zusätzlich sind Maßnahmen möglich, die die Belegungskapazität erhöhen oder Entlastung am Ende der Vollstreckung bringen.

- Die teuerste Maßnahme besteht im Bau neuer Vollzugsanstalten bzw. im Ausbau bestehender Anstalten, weil damit auf Jahrzehnte bis gegebenenfalls Jahrhunderte hinaus Ressourcen gebunden werden. Demgemäß greifen Staaten, die die Überfüllung als nur vorübergehend einschätzen, lieber zu dem Ersatzmittel, innerhalb des bestehenden Anstaltswesens die Belegungsfähigkeit zu erhöhen.
- Für die Resozialisierungsarbeit bereits schädlich, aber im übrigen wenigstens mit einer tatsächlichen materiellen Erweiterung der Kapazität verbunden ist es, wenn Freizeiträume, Gruppengesprächsräume oder ähnliche Funktionsräume zu Zellen umgewandelt bzw. umgewidmet werden. In mehrfacher Hinsicht bedenklich wird es, wenn die Belegungskapazität einfach dadurch administrativ erhöht wird, daß bisher als Einzelzellen genutzte Räume zu Gemeinschaftsräumen umgewidmet werden; in prekäre Grenzbereiche gerät dies dann, wenn durch die Umwidmung mehr oder minder deutlich gegen Vorschriften verstoßen wird, die den zum menschenwürdigen Leben notwendigen Mindestraum bzw. das Mindestvolumen der verfügbaren Luft festlegen.

- Eine Zwischenstellung zwischen Ausbauprogrammen und Umwidmungsverfahren nimmt der in verschiedenen Staaten eingeschlagene Weg ein, durch Anmietung oder Kauf von leerstehenden Fabrikhallen, leicht montierbaren und demontierbaren Baracken, mobilen Wohngelegenheiten nach Art von Baustellenfahrzeugen, Zelten (der Natur der Sache nach nur in südlichen Ländern) oder schließlich relativ komfortablen Wohncontainern nicht nur auf die akute Krisensituation reagieren zu können, sondern auch mit Blick für die Zukunft im buchstäblichen Sinn des Wortes Material für flexibleres Reagieren in die Hand zu bekommen.
- Sofern dies nicht hilft oder nicht ausreicht, liegt die Idee der Privatisierung wenigstens von Teilen des Strafvollzuges nicht fern, wie sie tatsächlich ja auch in jüngeren Jahren, von den USA ausgehend, in den verschiedensten westlichen Staaten thematisiert worden ist; in der Realität scheint bisher nirgendwo die Idee in nennenswertem Umfang materialisiert worden zu sein.
- Im Hinblick auf die Verbüßungsdauer bei den einzelnen Gefangenen bietet sich flankierend der verstärkte Gebrauch der bedingten Entlassung an, sei es quantitativ (durch rechtliche oder Gnadenakte) durch Gewährung an eine größere Zahl von Gefangenen als vorher, sei es qualitativ durch Vergrößerung des aussetzbaren Strafrestes.
- Verschiedene Staaten kennen auch sogenannte „good-time laws“, also Vorschriften, die es der Verwaltung ermöglichen und zum Teil sogar gebieten, bei einzelnen Gefangenen entweder für bestimmte positive Leistungen oder pro definierter Zeiteinheit des Wohlverhaltens jeweils einen oder mehrere Tage von der errechneten Strafverbüßungszeit abzuziehen.

Alle diese Maßnahmen bringen ihre unterschiedlichen rechtlichen, administrativen und faktischen Implikationen mit sich, die im Einzelfall nicht immer detailliert genug vorausgesehen werden können, um allen eventuellen Nebenwirkungen auszuweichen, die in sich selber zusätzliche oder neue Schwierigkeiten erzeugen. So verwundert es nicht, daß die Situation auch derzeit in denjenigen Staaten, die recht ausgiebig von einer Kombination verschiedenster Maßnahmen Gebrauch machen, keineswegs durchweg vollständig entspannt ist.

1.2. Deutsche Lage

In der Bundesrepublik Deutschland macht sich der ansteigende Belegungsdruck seit Anfang der 80er Jahre so deutlich bemerkbar, daß er als regulierungsbedürftiges Problem begriffen wird. Infolge der zahlreichen faktischen Umstände in den Anstalten selber darf man nach Meinung der erfahrenen Praktiker davon ausgehen, daß eine Anstalt bereits dann in eine kritische Situation kommen kann, wenn die statistisch errechnete Belegungsquote bei 80% liegt; bei 90% scheint die kritische Grenze fast ausnahmslos überschritten zu sein, so daß man schon dann wohl generell von einer Überbelegungssituation in der Realität ausgehen muß. So gesehen haben wir es in der Bundesrepublik in den 80er Jahren fast durchgehend mit einer Situation der Überbe-

gung zu tun. In der Tabelle 1 wird die Kapazitätsauslastung zunächst anhand der amtlichen Vollzugsstatistik zum 31. März 1983 wiedergegeben. Der Bundesdurchschnitt von 104% läßt die Überlastung unmittelbar einsichtig werden. Zugleich wird an diesem Beispiel aber auch deutlich, wie doch ganz erheblich unterschiedlich die Situation in den verschiedenen Bundesländern aussieht. Das Saarland erlebt die höchste Belastung, ein Eindruck, der sich auch aus anderen Indikatoren der Kriminalpraxis ergibt, die sich aus Statistiken errechnen lassen. Demgegenüber verfügt Hamburg über die entspannteste Situation.

Tabelle 1. Belegungssituation in den Justizvollzugsanstalten der Bundesrepublik Deutschland

Land	Rechnerische Überbelegung ¹ bzw. Minderbelegung in % der Belegungsfähigkeit		
	Vollzugsstatistik zum 31. 3. 83	Sondererhebung ² zum 31. 3. 83	Sonderberechnung ³ zum 31. 12. 84
Hamburg	75,1	96,6	63,8
Bremen	80,6	85,2	69,9
Nordrh.-Westf.	97,6	126,2	82,3
Berlin	98,7	112,6	90,1
Bayern	103,2	105,6	88,2
Rheinl.-Pfalz	105,4	115,4	92,2
Niedersachsen ⁴	106,6	124,8	87,5
Schlesw.-Holst.	113,1	114,2	89,7
Baden-Württemb.	116,1	107,2	89,1
Hessen	118,7	144,2	78,5
Saarland	138,3	151,0	104,8
Bundesgebiet	103,7	119,3	84,7

¹ Nach Tabellen des Bundesministeriums der Justiz.

² Zusatztabelle in Strafvollzugsstatistik 1983 (Rechtspflege 4), S. 34f. sowie Unterlagen des Bundesministeriums der Justiz.

³ Zusatztabelle in Strafvollzugsstatistik 1984 (Rechtspflege 4), S. 7.

⁴ Absolute Zahlen als Beispiel für Niedersachsen, nach Angaben des Justizministeriums Niedersachsen: 31. 3. 1983 = 5151, 31. 12. 1984 = 5280, 31. 3. 1985 = 6033, 31. 12. 1985 = 4986.

Nun sind die Zählregeln für die Strafvollzugsstatistik so gestaltet, daß bei den Stichtagserhebungen nicht alle Gefangenen, die über den jeweiligen Tag hinaus die Anstalt tatsächlich mit ihrem Dasein „belasten“, tatsächlich registriert werden. Auf die Einzelheiten kommt es hier nicht an; jedenfalls war und ist die Situation allen intern Beteiligten

ten seit längerem geläufig. Entsprechende Überlegungen führten zu gesonderten Erhebungen mit dem Ziel, die in die Regelungsprinzipien von vornherein eingebauten bzw. zusätzlich die sich aus praktisch eingespielten Übungen ergebenden Ungenauigkeiten auszuräumen. In der zweiten und dritten Spalte der Tabelle 1 findet sich ein entsprechender Auszug. Zunächst einmal kann man aus dem Vergleich der Daten der üblichen Vollzugsstatistik und der Daten der Sondererhebung zum 31. 3. 1983 erkennen, daß die „tatsächliche Kapazitätsauslastung“ bei der Mehrzahl der Bundesländer etwas (so in Bayern) bzw. deutlich (so in Nordrhein-Westfalen, Berlin, Hessen und im Saarland) ausgeprägter war als üblicherweise offiziell dokumentiert. Lediglich für Baden-Württemberg ergab sich der umgekehrte, nämlich ein entlastender Effekt. Nach den oben angeführten Praktikereinschätzungen müssen demnach alle Vollzugssysteme der Bundesländer, mit Ausnahme allenfalls von Bremen, im Jahr 1983 als überbelegt bezeichnet werden. Die parallel dargestellte Sonderberechnung zum 31. 12. 1984 kann für sich selber nicht als Beleg für eine deutliche Entspannung der Lage genommen werden. Vielmehr spiegelt sie ein Phänomen wider, das in der Vergangenheit in wissenschaftlichen und kriminalpolitischen Diskussionen zwar durchaus bereits erkannt, aber nicht hinreichend und in den Details genügend präzise verwertet worden ist: Die besonderen Maßnahmen zum Jahresende, die in fast allen Bundesländern und in fast allen Anstalten ergriffen werden, um teilweise den Gefangenen entgegenzukommen, teilweise aber auch die angespannte Personallage während der Feiertage und nach den Feiertagen zu entspannen, führen dazu, daß regelmäßig einige tausend Gefangene endgültig entlassen, beschleunigt bedingt entlassen oder auf Urlaub entlassen werden. Alle Entlassenen zählen aber nach den Registrierungsregeln der Strafvollzugsstatistik konsequenterweise nicht mehr zum Gefangenenbestand; daraus folgt eine künstliche Verbesserung des Bildes der Belegungssituation für die Kategorie der Urlauber oder sonst vorübergehend Abwesenden, eine Situation, die mit einer wirklich spürbaren Entlastung der tatsächlichen Praxis nichts zu tun hat.

Das oben angedeutete Problem der Umwidmung von Zellenplätzen läuft in der Bundesrepublik Deutschland amtlich unter dem Begriff der Festlegung bzw. Umdefinition der „Belegungsfähigkeit“ der Anstalten. Anhand der für die Strafvollzugsstatistik durchgeführten Sondererhebungen kann man versuchen, wenigstens einen globalen Eindruck von der Ausdehnung des Phänomens zu gewinnen. In Tabelle 2 ist die Situation für die Bundesländer zum 31. 12. 1983 wiedergegeben. Mit Blick auf das gerade Ausgeführte muß demnach davon ausgegangen werden, daß damit ein überproportional günstiges Bild im Vergleich zu einem sonstigen Stichtag während des Jahres gezeichnet wird.

Am Beispiel des am höchsten belasteten Saarlandes sei verdeutlicht, wie die Tabelle zu lesen ist. Im Vollstreckungsplan bzw. den ergänzenden Belegungsplänen des Justizministeriums waren 520 Zellen zur Einzelunterbringung von Gefangenen ausgewiesen, 312 Zellenplätze zur gemeinschaftlichen Unterbringung. Tatsächlich waren die 312 Gemeinschaftsplätze voll ausgelastet. Von den Einzelzellen waren lediglich 252 mit nur einem Gefangenen belegt, in den verbleibenden Einzelzellen wurden 352 Gefangene zusätzlich untergebracht, was in dieser spezifischen Hinsicht zu einer Überlast bzw.

Tabelle 2. Belegungssituation in den Bundesländern zum 31. 12. 1983

Land	Offizielle Widmung der Zellen		Tatsächliche Belegung der Zellen		„Überschuß“	
	Einzelunterbring.	Gemeinsch.-unterbring.	Einzelunterbring.	Gemeinsch.-unterbring.	N	%
Saarland	520	312	252	312	352	213
Schlesw.-Holst.	1239	573	640	573	610	206
Hessen	3608	1550	2259	1550	699	145
Rheinl.-Pfalz	2473	802	2055	802	299	137
Baden-Württemb.	4299	3466	2942	3466	1143	134
Niedersachsen	3676	2259	2955	2259	253	111
Bayern	6938	3901	6014	3901	153	104
Nordrh.-Westf.	11 511	6229	9441	6006	—	96
Berlin	2866	1185	2701	1086	—	92
Bremen	1012	233	794	143	—	61
Hamburg	1930	1392	1717	439	—	32

Quelle: Sondertabelle der Strafvollzugsstatistik 1983 (Rechtspflege 4), S. 7. Eigene Berechnung anhand der anders dargestellten Originalangaben der Statistik.

„Überschuß“: Tatsächliche gemeinschaftliche Unterbringung im Verhältnis zur planmäßig festgelegten Kapazität der Anstalten an Gemeinschaftsplätzen bzw. -zellen.

einem „Überschuß“ von rechnerisch 213% führt. Bei dieser Art von Berechnung läßt sich noch etwas deutlicher als bei Tabelle 1 erkennen, daß die Bundesländer einer unterschiedlichen Situation gegenüberstehen. Nordrhein-Westfalen, Berlin, Bremen und Hamburg geraten rechnerisch unter die 100%-Grenze, gleichgültig ob man Einzelplätze oder Gemeinschaftsplätze betrachtet. Berlin und Nordrhein-Westfalen würden voraussichtlich bei einem anderen Stichtag wieder der ersten Gruppe der Bundesländer zugeschlagen werden müssen. Die Unterbelegung bliebe demgegenüber für Bremen und Hamburg im Prinzip erhalten.

Ein weiterer Aspekt wird in Tabelle 3 deutlich. Für diese Betrachtung wurden bestimmte Stichjahre ausgewählt. Das Stichjahr 1961 folgt einfach daraus, daß es den ersten Jahrgang der Strafvollzugsstatistik repräsentiert. Das Stichjahr 1965 repräsentiert bei der Gesamterfassung die höchste Insassenzahl vor den Strafrechtsreformgesetzen. Das Jahr 1971 ist dasjenige, bei dem die Auswirkungen der Strafrechtsreform (insbesondere Verminderung der kurzen Freiheitsstrafe) am stärksten durchschlugen. Die vier Jahrgänge aus den 80er Jahren sollen die jüngere Entwicklung verdeutlichen. Da

Tabelle 3. Strafgefangene und Verwahrte in den Justizvollzugsanstalten der Bundesrepublik Deutschland (Absolute Zahlen und Indexwerte, 1961 = 100)

Jahr	Jugendstrafvollzug ¹		Allgemeiner Strafvollzug ²		Strafvollzug und Sicherungsverwahr. ³		Strafvollzug + SV + U-Haft ⁴	
	N	Index	N	Index	N	Index	N	Index
1961 ⁵	7095	100	39 098	100	47 391	100	57 532	100
1965 ⁶	5602	79	42 541	109	49 573	105	57 002	99
1971 ⁷	4899	69	27 614	71	33 015	70	42 941	75
1980	6490	91	35 573	91	42 235	89	51 051	89
1983	7239	102	40 819	104	48 242	102	57 277	100
1984 ⁸	6932	98	42 140	108	49 254	104	55 816	97
1985 ⁹	5499	78	38 116	97	43 615	92	57 477	100

Quelle: Strafvollzugsstatistik (Rechtspflege 4), jeweiliger Jahrgang. Für 1985 Mitteilung des BMJ. Indexwerte nach eigener Berechnung.

¹ Zählung zum Stichtag 31. 3. des Jahres.

² Zählung zum Stichtag 31. 3. des Jahres.

³ Zählung zum Stichtag 31. 3. des Jahres.

⁴ Zählung zum Stichtag 1. 1. des Jahres.

⁵ Erster Jahrgang der Strafvollzugsstatistik.

⁶ Jahrgang mit den höchsten Zahlen.

⁷ Jahrgang mit den niedrigsten Zahlen (infolge der Strafrechtsreformgesetze)

⁸ Zum 31. 12. (Information BMJ) lautet die Gesamtzahl = 53166 und der Indexwert = 92

⁹ Angaben für den 31. 10. 1985 (Informationen BMJ)

die grundsätzliche Entwicklung allgemein bekannt ist, mag es hier mit einer knappen Skizzierung sein Bewenden haben. Insbesondere die wiedergegebenen Indexzahlen lassen erkennen, daß auch der Jugendstrafvollzug die allgemeinen Wellenbewegungen mitmacht, obwohl die Auswirkungen der Strafrechtsreformgesetze rein rechtlich betrachtet nicht so durchschlagen konnten wie im allgemeinen Strafvollzug. Der gesamte Vollzug hat sich sozusagen, nach einer großen Verschnaufpause Anfang der 70er Jahre, recht kontinuierlich wieder aufgefüllt bis zur tatsächlichen Überbelegung 1980 und auch der rechnerischen Überbelegung in den darauffolgenden Jahren. Der zum Referatszeitpunkt letztverfügbare Wert für den Oktober 1985 deutet an, was seither verschiedentlich bestätigt zu werden scheint, daß die Lage keineswegs bereits überall dauerhaft entspannt ist, daß jedoch der Gipfel der Belastung für die Bundesrepublik Deutschland überschritten zu sein scheint. Auf den einen der Hintergründe, der sich vor allem in der Zahlenentwicklung beim Index für den Jugendstrafvollzug ausdrückt, nämlich die demographische Veränderung bei der Gesamtbevölkerung der Bundesrepublik Deutschland, wird später noch einmal kurz eingegangen werden.

Die letzte Spalte in Tabelle 3 läßt erkennen, daß auch über die Veränderungen der Untersuchungshaft ein nicht zu vernachlässigender Effekt auf die Gesamtauslastung des Vollzugssystems ausgeübt werden kann und ausgeübt wird; insoweit ist interessant zu beobachten, wie sich in der Zukunft die allmählich energisch angelaufene Debatte über die Frage, ob hierzulande zu viel und zu lange verhaftet werde, entwickeln wird.

2. Strukturen und Tendenzen, die Überbelegung begünstigen

Wenn man sich fragt, ob es bestimmte Strukturen und Tendenzen entweder in der Kriminalitätswirklichkeit oder bei den Strafverfolgungsaktivitäten gibt, die mehr oder minder zwingend in Richtung auf den Effekt der Überbelegung hinführen, dann liegt als erstes die Idee nahe, an eine wesentliche Veränderung der Kriminalitätslage zu denken.

2.1. Kriminalitätslage

Eine genaue Analyse der Kriminalitätsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland im Jahrzehnt zwischen 1975 und 1985, aus der man verlässliche Antworten für die hier interessierende Frage gewinnen könnte, liegt im erforderlichen Ausmaß bisher nicht vor und würde im Rahmen dieses Referates auch zu einer Ausweitung führen (wenn präzise Ergebnisse denn vorlägen), die kaum zu vertreten wäre. Verläßt man sich auf die polizeiliche Kriminalstatistik für die Bundesrepublik Deutschland, dann kann ein genereller und kontinuierlicher Kriminalitätsanstieg im Sinne einer recht kontinuierlichen Steigerung polizeilicher Registrierungen nicht ernsthaft bestritten werden. Bei genauer Berechnung läßt sich auf der einen Seite zeigen, daß gerade die am meisten in der öffentlichen Debatte stehenden Kapitaldelikte keine besonderen Steigerungsraten aufweisen, was durch die Art und Weise der üblichen Registrierung nicht von sich aus ohne weiteres augenscheinlich ist. Auf der anderen Seite wird evident, daß Delikte im Bagatellbereich oder mit im Einzelfall geringem Schadensumfang überproportional zum amtlichen Kriminalitätsbild beitragen, wofür stellvertretend Ladendiebstahl und Leistungerschleichung (Schwarzfahren) genannt seien. Sozusagen „dazwischen“ aber bleibt doch ein erheblicher Bereich, wo genaueres Nachfragen und Nachdenken in der Analyse der Kriminalstatistik notwendig bleibt. So lassen sich beispielsweise die relativ überproportionalen Steigerungen (in der Proportionalität noch einmal verstärkt bei jüngeren Altersgruppen der Täter) bei Körperverletzung und bei Raub im letzten Ergebnis mit Sicherheit nicht nur auf Registrierungsänderungen zurückführen.

Abgesehen davon, daß nach verbreiteter und richtiger Meinung die allgemeine Aufklärungsquote, die die Polizei bei ihren Ermittlungen erreicht, in keiner Hinsicht ein verlässlicher Indikator für die Qualität polizeilichen Wirkens ist, kann man die Entwicklung bei der Aufklärungsquote im hier interessierenden Zusammenhang jedoch als Hilfsargument brauchbar einsetzen. Bezüglich der gesamten erfaßten Kriminalität geht die Aufklärungsquote tendenziell kontinuierlich zurück und ist inzwischen auf deutlich

unter 50% gesunken. Bezüglich der Gewaltdelikte bewegt sie sich, je nach einzelner Tatbestand bzw. je nach praktischer Deliktsausführungsart, zwischen 60% und über 90% im langfristigen Schnitt, zeigt gelegentlich Wellenbewegungen, ist aber dem Augenschein nach in jüngeren Jahren in keiner Hinsicht merklich gegenüber früherer Zeit gewachsen. Selbst wenn also in Einzelbereichen der Delikte bzw. in einzelnen Gebieten der Bundesrepublik Deutschland die Polizei einen effektiveren Zugriff erreicht haben sollte, und selbst wenn man vermuten würde, daß eine „schärfere Gangart“ bei je einzelnen Ermittlungen eingeschlagen worden sei, könnte im Gesamtergebnis der sich ausgleichenden Wirkkräfte nicht davon ausgegangen werden, daß der globale „Strafverfolgungsapparat“ durch die Hervorholung von mehr Kriminalität aus dem Dunkelfeld konsequenterweise auch „mehr Kriminelle produziert“ habe.

2.2. Kriminalitätskontrolle

Mit der letzten Erwägung ist bereits der Blick von der sozusagen tatsächlichen Kriminalitätsentwicklung hinweggewendet und hingeworfen auf die Seite der Kriminalitätskontrolle. In einer generellen Perspektive der kriminologischen Analyse läßt sich ja nicht bestreiten, daß Systemeffekte durch Veränderungen auf jeder Seite der Medaille von „Kriminalität und Kontrolle“ erzeugt werden können. Bei der gerade angesprochenen Gewaltkriminalität wurde verschiedentlich auch schon daran gedacht, daß sich eine Veränderung in der Anzeigebereitschaft der Bevölkerung ergeben könnte, nämlich in Richtung auf eine größere Empfindlichkeit gegenüber Gewalttätigkeit überhaupt sowie ergänzend einer nachlassenden Fähigkeit der engeren sozialen Umfelder, entstandene Konflikte in eigener Kompetenz zu lösen, also die Behörden nicht einzuschalten. Da im Bereich der klassischen Kriminalität nach kriminologischen Erhebungen sowieso bis über 90% aller polizeilichen Ermittlungsverfahren, die zu einer Registrierung von Straftaten in der Polizeilichen Kriminalstatistik führen, durch förmliche Anzeigen oder sonstige Hinweise aus der Bevölkerung heraus angestoßen werden, wäre dies natürlich tatsächlich von erheblicher Bedeutung, wenn sich ein Wandel in der Anzeigebereitschaft empirisch feststellen ließe. Bisher sieht es aber so aus, als ob nicht mehr denn in Teilen begründete Vermutungen zur Verfügung stünden.

Diese Erwägungen müssen nicht bedeuten, daß in keiner Hinsicht von einer Verdichtung des kontrollierenden Zugriffs gesprochen werden könnte. Auswirkungen wären bzw. sind in solchen Deliktsbereichen zu erwarten, die durch den Begriff der „Kontrolldelikte“ oder ähnliche Begriffe von der klassischen Kriminalität abgeschichtet werden; dies deshalb, weil hier sozusagen von der Natur der Sache her bei den Beteiligten in der Regel keine Motivation besteht, sich an die Behörden zu wenden, vielmehr in unterschiedlicher Art und Weise sogar versucht wird, ein Bekanntwerden der Taten oder jedenfalls eine Entdeckung der Betroffenen (seien es amtlich Täter oder Opfer) zu verhindern. Dazu gehören die Delikte der Wirtschaftskriminalität, der Umweltkriminalität und des Drogenbereiches. Da nach bisherigen Erfahrungen Umweltstraftäter und Wirtschaftsstraftäter jedenfalls quantitativ nicht in merklichem Ausmaß zur Auslastung von Strafvollzugsanstalten beitragen, könnte man die Debatte auf die Drogenkri-

minalität konzentrieren. Auf Strafzumessungsaspekte wird weiter unten noch einmal einzugehen sein. An dieser Stelle sei verkürzend darauf hingewiesen, daß die Neufassung des alten Opiumgesetzes als Betäubungsmittelgesetz und die zweimalige Anhebung der Strafrahmen bzw. die zusätzliche Präzisierung oder Einführung von Straftatbeständen für den Konsum, den Handel und den Schmuggel eine wesentliche Neukriminalisierung im ursprünglichen Sinn des Wortes mit sich gebracht haben. Unabhängig davon, wie man den Erfolg polizeilicher Kontrollstrategien und Kontrolltaktiken im einzelnen einschätzt, muß die natürliche Folge einer Erweiterung der Kriminalität dann, wenn insgesamt ein allgemein verbreiteter kriminalpolitischer Wille zur energischen faktischen Strafverfolgung dahintersteht, in der Konsequenz zu einer Erweiterung der registrierten Kriminalität führen, ferner zu einer Erhöhung der Anzahl der als schwerer beurteilten Delikte, in Konsequenz dessen zu einer größeren Anzahl von Tätern, die im Ergebnis für eine vollstreckbare Freiheitsstrafe anstehen. Eine solche Entwicklung kommt auch dann in Gang, wenn die Strafgerichte im allgemeinen ihr gewohntes Muster an Strafzumessungskriterien beibehalten, also nicht spezifisch die verstärkte Repression durch die Mittel polizeilicher Kriminalitätsbekämpfung durch höhere Einsatzstrafen oder ähnliche Maßnahmen ergänzen.

2.3. Staatsanwaltschaften und Gerichte

Da nach deutschem Strafverfahrensrecht die Staatsanwaltschaft die eigentliche Schaltstelle für den Gang der Strafverfolgung darstellt, stellt sich die Frage, ob sich nicht gegebenenfalls Tendenzen erkennen lassen, wonach die Staatsanwaltschaften in jüngerer Zeit entweder mehr mit Anklagen als früher auf Kriminalität reagieren oder (zusätzlich) in der Hauptverhandlung höhere Strafen beantragen. Der letztere Aspekt läßt sich aus amtlichen Unterlagen nicht abklären. Zum ersteren Aspekt ist zu bemerken, daß insbesondere die bisher als Arbeitsunterlage veröffentlichten Statistiken des Statistischen Bundesamtes über den Geschäftsanfall und die Erledigung der Verfahren bei den Staatsanwaltschaften deutlich erkennen lassen, wie sehr die Einstellungen des Verfahrens an Umfang zunehmen, und zwar nicht nur die durch § 153a StPO seit 1975 möglichen Einstellungen gegen Auflagen, sondern auch die Einstellungen ohne Auflagen nach den verschiedensten Opportunitätsvorschriften. Der allgemeine Eindruck spricht demnach nicht für eine Verhärtung der Strafverfolgungspraxis auf der Ebene der Staatsanwaltschaften, er spricht vielmehr eher für eine zunehmende „Liberalisierung“, wobei auch hier eine präzise Aussage erst dann gemacht werden könnte, wenn es möglich wäre, das Entscheidungsverhalten von Staatsanwälten nach Deliktsbereichen zu differenzieren.

Wendet man den Blick dann den Strafgerichten zu, so erlauben dort die verfügbaren Statistiken zwar ebenfalls keine präzisen Aussagen zu der Frage, ob der „Sanktionsdruck“ in jüngeren Jahren entweder als Antwort auf eine steigende Kriminalität oder unabhängig davon verstärkt worden ist; immerhin kann man der Strafverfolgungsstatistik einige wenige Kriterien entnehmen und die entsprechenden Zahlen berechnen, die eine gewisse Annäherung an eine verlässliche Antwort ermöglichen.

2.4. Jugendgerichtsbarkeit

Aus einem eigenen Forschungsprojekt zur Jugendkriminalität und zur Entwicklung des Jugendstrafrechts, das bei insgesamt kleinem Sach- und Personalaufwand als längerfristiges Analysevorhaben angelegt ist, seien hier ausgewählte Aspekte für die Altersgruppen der Jugendlichen und Heranwachsenden verdeutlicht.

Bei Analysen der Strafverfolgungsstatistik, etwa um Vergleichszahlen für die Angaben der Polizeilichen Kriminalstatistik zu gewinnen, wird verbreitet nur auf die Zahlen der Verurteilten abgestellt. Dieses Verfahren ist schon deswegen fragwürdig, weil schon vor der relativ rasanten Entwicklung in den jüngeren Jahren, die unter dem Stichwort der „*Diversion*“ laufen, die Gerichte recht häufig von der Möglichkeit des formlosen Erziehungsverfahrens nach § 47 JGG Gebrauch gemacht haben, sei es in direkter Anwendung dieser Vorschrift, sei es über den Umweg des vereinfachten Verfahrens nach § 76 JGG, was materiell keinen Unterschied ausmacht, jedoch für die Art und Weise der Zählung in der Strafverfolgungsstatistik sehr bedeutsam ist. Sofern mit der Entscheidung nach § 47 JGG eine Ermahnung, eine Weisung, eine Auflage oder etwas „*Dazwischenliegendes*“ verbunden wird, handelt es sich zwar korrekterweise im jugendstrafrechtlichen Sinn weder um eine Strafe noch um ein Zuchtmittel oder um eine Erziehungsmaßregel, – materiell läuft es aber auf eine vergleichbare Reaktion hinaus, weswegen in kriminologischer Perspektive in allen einschlägigen Fällen von einer Sanktionierung des Verhaltens bzw. des betroffenen Täters ausgegangen werden muß.

Die Entscheidungen nach § 47 JGG werden in der Strafverfolgungsstatistik getrennt ausgewiesen, so daß man sie gesondert analysieren kann. Die entsprechend bedachten Jungtäter fallen unter die übergreifende statistische Kategorie der Abgeurteilten, die demnach schon eher für Zwecke des Vergleichs mit den Täterzahlen der Polizeilichen Kriminalstatistik herangezogen werden kann. Aber selbst damit sind nicht alle tatsächlich geschehenen Reaktionen der Gerichte erfaßt. Denn zu den Abgeurteilten zählen nach den statistischen Erfassungsregeln auch diejenigen nicht, bei denen die Verhängung einer Jugendstrafe ausgesetzt wurde (§ 27 JGG), außerdem nicht diejenigen, bei denen eine „*sonstige Entscheidung*“ getroffen wurde. Dazu zählen vor allem die Jungtäter, bei denen der Einzelrichter im Verfahren nach § 45 Abs. 1 JGG auf Antrag der Staatsanwaltschaft eine erzieherische Maßnahme eingeleitet hat, wonach der zuständige Staatsanwalt von der Verfolgung absieht. Auch dabei handelt es sich kriminologisch um Sanktionen, die in einen materiellen Vergleich mit einbezogen werden müssen. Bezüglich § 45 gibt es eine ganze Reihe von statistischen Ungenauigkeiten, auf die vor allem *Heinz* verdienstvollerweise als erster präzise hingewiesen hat. Insofern muß man die in einer gesonderten Tabelle der Strafverfolgungsstatistik nachgewiesenen Zahlen zu den Einzelrichterentscheidungen mit Vorsicht bewerten. Der Verzerrungseffekt hält sich jedoch bei einer Analyse, die die Gesamtzahlen der gerichtlich Sanktionierten in den Blick nimmt, in vertretbaren Grenzen, so daß an dieser Stelle nicht auf Details eingegangen zu werden braucht.

2.5. Informelle gegenüber formellen Sanktionen

Die abgeurteilten und die nach §§ 27 und 45 Abs. 1 bedachten Jugendlichen und Heranwachsenden werden hier unter dem Oberbegriff der „gerichtlich Behandelten“ zusammengefaßt. Man kann dann die zwei Hauptgruppen derjenigen unterscheiden, die informell sanktioniert wurden (§§ 45 und 47 JGG sowie ergänzende Opportunitätseinstellungen), und derjenigen, die eine formelle Sanktion erhielten (§§ 10–19, 21 und 27 JGG).

Der Einfachheit halber sei an dieser Stelle auf die Wiedergabe von absoluten Zahlen verzichtet. Außerdem soll die Entwicklung nur anhand ausgewählter Stichjahre verdeutlicht werden (1961, 1966, 1971, 1976, 1981, 1982, 1983 und 1984), zudem um der Anschaulichkeit willen mit Indexzahlen, wobei das Jahr 1961 mit dem Indexwert 100 den Bezugspunkt bildet. Bis zum Jahr 1983 hat sich die Reihe der Indexzahlen demnach wie folgt entwickelt: 100/106/171/286/507/527 und 541.

Die Indexreihe der formell nach Jugendstrafrecht sanktionierten Jugendlichen und Heranwachsenden nimmt sich demgegenüber wie folgt aus: 100/103/143/157/207/220 und 212.

Bei graphischer Darstellung werden die Unterschiede ganz unmittelbar augenscheinlich evident. Aber auch bei Betrachtung der Zahlenreihen ist ohne weiteres einsichtig, daß zwei Grundtendenzen ausgemacht werden können. Zum einen ist von einem ständigen und ziemlich kontinuierlichen Anstieg der Zahlen gerichtlich sanktionierter Jugendlicher und Heranwachsender seit den 60er Jahren auszugehen. Zum anderen ist der größere Teil des Zuwachses an Probanden durch den Rückgriff auf informelle Verfahren und dann informelle Sanktionen „abgearbeitet“ worden.

Am Rande mag es dabei mit Blick auf die gegenwärtig noch andauernde Diversiondiskussion nicht ganz unwichtig sein, darauf hinzuweisen, daß anscheinend die grundsätzliche Umorientierung der Jugendstrafergerichtsbarkeit auf informelle Verfahren schon einige Jahre vor Einrichtung der Diversionsprogramme stattgefunden hat, so daß diese generell schon auf ein geändertes Klima trafen, was freilich keineswegs ausschließt, daß in Einzelfällen in bestimmten Orten und Regionen erst das konkrete Projekt selber den Wechsel herbeigeführt hat.

Die Unterschiede in den Indexreihen bleiben auch im Jahr 1984 erhalten, jedoch zeigt sich in der Höhe der Werte in beiden Bereichen sozusagen ein deutlicher Knick nach unten, welcher sich auch bei zusätzlichen Analysen mit anderen Daten feststellen läßt. Hier lauten die beiden Werte 492 bzw. 225. Unabhängig von einem möglichen allgemeinen Sanktionswandel liegt hier mit einiger Sicherheit der erste deutliche Ausdruck des seit den 60er Jahren sich langfristig ausprägenden Geburtenrückgangs in der Bundesrepublik Deutschland vor.

In einer anderen Art von Berechnung kann man den differenzierten Rückgriff der Praxis auf verschiedene Sanktionierungsmöglichkeiten dadurch weiter zu verdeutlichen versuchen, daß man die Generallinie aller Reaktionen zum Bezugspunkt nimmt. Es wird demgemäß berechnet, wie weit einzelne Reaktionsarten relativ vom Gesamtrend nach oben oder unten abweichen. Nimmt man auf diese Art und Weise alle „gerichtlich

behandelten“ Jugendlichen und Heranwachsenden (nach Jugendstrafrecht) in den Blick, so ergibt sich für die Bezugsjahre für die informell Behandelten folgende Entwicklungsreihe der relativen Indexwerte, wobei nunmehr der Wert für 1961 nicht mehr 100, sondern 0 lautet: 0/3/22/100/234/240/252 und (für 1984) 225.

Die Entwicklungsreihe der relativen Indexwerte für die formell Sanktionierten lautet demgegenüber: 0/-1/-6/-28/-66/-68/-71 und (für 1984) -70. Dies bedeutet, daß die Gerichte zunehmend relativ überproportional den Weg der formlosen Behandlung von Jugendkriminalität wählen, während die formellen Reaktionen in ihrer Signifikanz überproportional absinken.

Aus dieser Betrachtung allein erfolgt natürlich zunächst noch nichts für die Frage, wie die Folgewirkungen für den Vollzug aussehen. Dieser Frage kann man sich im nächsten Schritt etwas stärker nähern, indem man mit entsprechenden Berechnungsverfahren nur die formell sanktionierten Jugendlichen und Heranwachsenden in den Blick nimmt und danach unterscheidet, ob sie ausgesetzte Strafen (§§ 21 und 27 JGG) oder unbedingte Strafen (bestimmte Jugendstrafe nach § 17 JGG sowie unbestimmte Jugendstrafe nach § 19 JGG) erhalten haben.

Für die ausgesetzten Strafen erhält man folgende Entwicklungsreihe der Indexwerte für die Stichjahre: 100/98/160/228/269/291/287 und 217.

Die Vergleichsreihe für die unbedingten Strafen lautet: 100/77/102/118/120/136/133 und 125.

Demnach setzt sich der auf der globaleren Ebene festgestellte Trend im formellen Bereich fort. Sofern die Gerichte überhaupt eine Reaktion auf der Ebene der Jugendstrafe für nötig hielten, griffen sie überproportional häufig auf das Mittel der Bewährungsaussetzung zurück, während demgegenüber die vollstreckbaren Strafen durchaus moderat anstiegen.

Ergänzend sei auch hier ein Blick auf die relativen Indexwerte geworfen. Die Entwicklungsreihe für die zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafen lautet: 0/-5/12/42/-4/4/-2 und -50.

Die parallele Reihe für die unbedingten Strafen lautet demgegenüber: 0/-26/-47/-67/-153/-151/-155 und -141.

Die erste Reihe macht ersichtlich, daß in verschiedenen Jahren die relative Bereitschaft, Bewährungsstrafen anzuordnen, anscheinend von kurzfristigen Faktoren in der einen oder anderen Richtung mitbeeinflusst wird, während demgegenüber aus der zweiten Entwicklungsreihe deutlich wird, daß die unbedingten Strafen, die zu einer Vollstreckung führen, kontinuierlich an Signifikanz verloren haben. Ein vergleichbares Bild ergibt sich auch, wenn man etwa die bestimmte Jugendstrafe ohne Bewährung nach §§ 17, 18 JGG noch einmal getrennt herausrechnet.

2.6 Sanktionsverschärfungen

Da vom Grundsatz her aber trotz aller Relativierungen nicht zu bestreiten ist, daß die vollstreckbaren Strafen jedenfalls auch in der gesamten Beobachtungsperiode an Häufigkeit zugenommen haben, würde die einfache Schlußfolgerung darin bestehen, daß

der festgestellte Trend die Vollzugsüberfüllung hinreichend erklärt. Jedoch reicht bei genauer Betrachtung die absolute Höhe der Zahlen dazu keinesfalls aus. Deswegen liegt die auch ansonsten gestellte weitergehende Frage nahe, ob die Gerichte den insgesamt moderaten Anstieg der Bestrafungen in dessen Qualität dadurch verändert haben, daß beim Strafenniveau zugelegt wurde.

Nach der Strafverfolgungsstatistik kann man bei den bestimmten Jugendstrafen ohne Bewährung sechs Verbüßungskategorien unterscheiden, was für differenzierte Analysen nicht ausreicht. Für eine gröbere Analyse sind die mit diesen Kategorien zu erhaltenden Ergebnisse freilich bemerkenswert genug. Der Einfachheit halber seien auch hier keine absoluten Zahlen wiedergegeben, sondern nur Indexwerte.

Bei der Mindeststrafe von 6 Monaten gab es nach 1961 zunächst einen deutlichen Rückgang und nach 1966 wieder einen Anstieg; insgesamt veränderte sich der Indexwert von 100 im Jahr 1961 auf 84 im Jahr 1983 und auf 88 im Jahr 1984. Demgemäß ist der Gebrauch der ganz kurzen Jugendstrafe deutlich zurückgegangen. Einen noch stärkeren Rückgang findet man bei der Kategorie der Jugendstrafen zwischen 6 und 9 Monaten. Hier hat sich der Index gegenüber 1961 auf 70 im Jahr 1983 und 71 im Jahr 1984 verändert.

Der Umschlag tritt bei der Strafkategorie zwischen 9 und 12 Monaten ein; ab hier beginnt ein Anstieg, und zwar desto deutlicher, je höher die Strafkategorie bemessen ist. Bei 9-12 Monaten verändert sich der Indexwert zwischen 1961 und 1983 auf 112, um 1984 etwas auf 109 zurückzugehen. Bei der Strafkategorie von 1-2 Jahren findet bis 1983 ein Anstieg auf 232 statt, mit einer Verminderung auf 209 im Jahr 1984. Die Strafkategorie zwischen 2 und 5 Jahren erlebt den stärksten Anstieg, nämlich von 100 auf 577; sie verbleibt auch nach dem Rückgang auf 500 im Jahr 1984 die am höchsten ausgeprägte Kategorie. Nicht viel zurück bleibt die Kategorie der Strafen zwischen 5 und 10 Jahren; hier ergibt sich ein Anstieg von 100 im Jahr 1961 auf den Höchstwert von 559 im Jahr 1981, um von dort an relativ kontinuierlich bis auf 469 im Jahr 1984 zurückzugehen. Damit bleibt diese Kategorie im Jahr 1984 noch die am zweithöchsten belastete. Zur Vermeidung von Mißverständnissen ist für die Strafen zwischen 5 und 10 Jahren anzumerken, daß die absolute Anzahl der Betroffenen natürlich recht gering bleibt.

Berechnet man die relativen Indexwerte nach dem oben angegebenen Verfahren, so ergeben sich negative Zahlen für die Strafkategorien zwischen 6 Monaten und 12 Monaten und positive Zahlen für die Strafkategorien ab 1 Jahr mit dem höchsten relativen Indexwert im Jahr 1983 von 412 für die Strafkategorie zwischen 2 und 5 Jahren, womit noch einmal anschaulich wird, daß die „Strafenpraxis“ sich in denjenigen Fällen, bei denen überhaupt auf schärfere formelle Reaktionen zurückgegriffen wurde, sozusagen zum schärferen Ende hin verschoben hat. Aus dieser deskriptiv erfaßbaren Entwicklung läßt sich nun freilich allein nicht ableiten, ob es sich hier um eine eher neutrale und gleichmäßige Reaktion auf schwerer gewordene Kriminalität handelt oder um eine mehr oder minder bewußte Änderung der Strafenpolitik bzw. „Bestrafungspolitik“.

Auf der einen Seite sind, vereinfacht ausgedrückt, die milden Strafen viel stärker gestiegen als der Durchschnitt, auf der anderen Seite sind jedoch, ebenso vereinfacht

ausgedrückt, die intensivsten Strafen ebenfalls deutlich stärker gestiegen als der Durchschnitt der eingreifenden Strafmaße. In der wissenschaftlichen Diskussion ist daraus die Überlegung entwickelt worden (unter anderem vorwiegend von Voss), daß hier unter Umständen tatsächlich eine gezielte „Doppelstrategie“ auf seiten von Staatsanwaltschaft und Gerichten vorliegen könnte, nämlich dahingehend, auf der einen Seite die kleineren Taten und ungefährlichen bzw. ungefährdeten Täter in einem schnellen und unaufwendigen Verfahren formlos zu behandeln, um dadurch auf der anderen Seite Spielraum im unterschiedlichsten Sinn des Wortes zu gewinnen, damit die als intensiv gefährdet oder intensiv gefährlich betrachteten Jungtäter längerfristig möglichst effektiv behandelt und gegebenenfalls kontrolliert werden können.

Wissenschaftlich distanziert betrachtet sind wir relativ weit von einer in irgendeiner Hinsicht eindeutigen Beweissituation entfernt. Immerhin würde eine entsprechende praktische Reaktionsweise allgemeinen Überlegungen entsprechen, die weltweit in kriminalpolitischen Diskussionen und jugendkriminologischen Erwägungen in jüngeren Jahren zum Ausdruck kamen.

Da längere Strafen einfach durch den schlichten Effekt der langen Anwesenheit des Betroffenen in einer Vollzugsanstalt überproportional Haftplatzkapazität binden, kann ein Auffüllungseffekt auch dann eintreten, wenn absolut und aufs große Ganze gesehen der Langstrafenzuwachs nicht kriminalpolitisch dramatisiert werden muß. Durch entsprechende Kumulierungseffekte erklärt sich auch ein Teil des auf den ersten Blick paradoxen Umstandes, daß bis zum Jahr 1980 die nach der Strafvollzugsstatistik zu messende Zahl der jährlichen Strafantritte kontinuierlich zurückging, während die Vollzugsbelegungsdurchschnittszahlen schon anstiegen, daß schließlich ab 1980 die Strafantritte zwar stiegen, aber vergleichsweise bescheiden gegenüber dem anwachsenden Überbelegungsdruck. Bildlich gesprochen: Eine einzige Strafe von 5 Jahren bindet ebenso viel Haftplatzkapazität wie 10 Strafen von 6 Monaten.

Inwieweit eine Kriminalitätsverschärfung die Strafenpraxis determiniert, ist schon ganz generell schwer zu beantworten. Selbst einfache Meßwerte, die eine brauchbare Indexbildung erlauben, stehen in der Bundesrepublik Deutschland nicht zur Verfügung, etwa solche, mit denen eine Gewichtung von Straftaten durchgeführt werden kann. Die Ergänzungen der Polizeilichen Kriminalstatistik ab dem Jahrgang 1983 lassen erwarten, daß die Unsicherheitszone in Zukunft wenigstens einigermaßen von den Randbereichen her etwas eingeengt bzw. genauer bestimmt werden kann.

Bezüglich einer Bewertung der Reaktionen auf Jugendkriminalität darf zumindest folgender Umstand nicht unberücksichtigt bleiben: Der in Einzelbereichen schon lange feststellbare Trend von Jugendgerichten, bei Heranwachsenden desto eher Jugendstrafrecht anzuwenden, je schwerer ihre Taten sind, hat sich offenbar auf die ganze Bundesrepublik ausgebreitet und außerdem insgesamt eine Verstärkung dahingehend erfahren, daß zunehmend auch leichtere Delikte in den Anwendungsbereich des Jugendstrafrechtes gezogen werden. Global ausgedrückt hat dies zur Folge, daß im wesentlichen nur noch die Verkehrsdelikte zu erheblichen Anteilen nach allgemeinem Strafrecht abgeurteilt werden, mit dem einfachen praktischen Hintergrund, daß dies den Weg des Strafbefehlsverfahrens eröffnet. Waren es in früheren Jahren nur rund 30% der Heranwach-

senden, auf die Jugendstrafrecht Anwendung fand, so sind es jetzt im Bundesschnitt weit über 60%. In den Stadtstaaten scheint die Entwicklung am weitesten vorangegangen zu sein; so wird in Hamburg allgemeines Strafrecht auf Heranwachsende nur noch in Ausnahmefällen angewendet. Im Gesamtzusammenhang folgt daraus, daß bestimmte Bereiche von Schwerekriminalität (vor allem im Bereich von Körperverletzung und Raub), auch statistisch sozusagen in den „Zählbereich“ des Jugendstrafrechts verlagert werden, was zu dem Bild einer Reaktionsverschärfung beitragen kann, die durchaus nicht in dieser Weise der Realität entsprechen muß.

Da sich bei Detailanalysen zeigt, daß das Hauptkontingent des Langstrafenzuwachses sich auf die Deliktsbereiche Raub und Drogen konzentriert, kann vorläufig davon ausgegangen werden, daß Mischeffekte vorliegen dürften. Im Drogenbereich wird man aus den oben erwähnten Gründen eher geneigt sein, an verstärkte Wirkung von Kontrolleffekten zu denken. Aber auch bei Raub läßt sich dies nicht ganz ausschließen, zumal in internationalen Vergleichen bisher nirgendwo eine zwingende Korrelation zwischen der Kriminalitätsrate, der Sanktionsrate und der Vollzugsrate erfaßt werden konnte.

Für das Mitwirken eines insgesamt geänderten Sanktionsklimas spricht der Umstand, daß getrennte Berechnungen für einzelne Deliktsbereiche in unserem eigenen Forschungsprojekt eine bislang ausnahmslos gleichsinnige Tendenz ergeben haben: Gemessen am jeweiligen Ausgangsniveau, das die Praxis in der Sanktion bei dem entsprechenden Delikt hielt, ist das Sanktionsniveau bis zu den 80er Jahren um je mindestens eine „Stufe“ gestiegen. Es haben sich entweder Verschiebungen von den Erziehungsmaßregeln zu den Zuchtmitteln oder von den Zuchtmitteln zur Jugendstrafe mit Bewährung oder, innerhalb einzelner Kategorien, von der leichteren zur schwereren Eingriffsart bzw. bei der Jugendstrafe mit Bewährung und ohne Bewährung zur höheren Zählkategorie hin ergeben. Beweiskräftige Folgerungen lassen sich allein daraus freilich ebenfalls nicht ableiten.

In der kriminalpolitischen Debatte der jüngsten Zeit ist als zusätzlicher Aspekt gehäuft die mögliche „Sogwirkung“ von zusätzlich geschaffener Haftplatzkapazität, insbesondere im Fall von neueröffneten attraktiven (und das heißt gutausgestatteten) Anstalten, vorgebracht worden. Für dieses Argument spricht, daß bei internationalen Vergleichen die vorhandene Haftplatzkapazität im Vergleich zu anderen Indikatoren (Kriminalitätsumfang, Kriminalitätsschwere, Altersgruppenbelastung usw.) als der relativ jeweils beste Indikator verwendbar war, um den Wandel im Gebrauch von freiheitsentziehenden Sanktionen zu „erklären“. Bei differenzierter Betrachtung ist die Kausalfrage freilich ziemlich offen. Die gelegentlich geäußerte Vermutung für den Strafvollzug der Bundesrepublik Deutschland, daß die als Vollstreckungsleiter fungierenden Jugendrichter in jüngeren Jahren von den Möglichkeiten des § 92 JGG (Herausnahme vor allem der Heranwachsenden aus dem Jugendstrafvollzug) weniger Gebrauch gemacht hätten als früher, so daß lediglich ein Scheinanstieg der Belegung im Jugendstrafvollzug selber stattgefunden haben könnte, läßt sich jedenfalls anhand einer immerhin teilweise möglichen Auswertung der Strafvollzugsstatistik nicht bestätigen.

3. Stellung der Bundesrepublik Deutschland im europäischen Vergleich

Verläßt man die vielfältigen Streitfragen der Analyse der nationalen Situation, die im voranstehenden Kapitel im wesentlichen nur angetippt werden konnten, so mag man zusätzliche Beurteilungsaspekte im Wege des internationalen Vergleichs finden. Hier ist die Datenlage in mancherlei Hinsicht freilich noch unsicherer. Bis vor wenigen Jahren war es fast überhaupt nicht möglich, wenigstens regelmäßig Gefangeneneraten über die Mehrzahl der Staaten dieser Erde zu erhalten. Auf die in größeren Abständen wiederholten Umfragen der Vereinten Nationen reagierten sehr viele Staaten äußerst zurückhaltend, zum Teil überraschenderweise auch diejenigen, bei denen man ganz allgemein vermuten müßte, daß es nichts zu verbergen geben könnte, also vor allem die westlichen Demokratien.

Wie dem auch sei: Seit Anfang der 80er Jahre findet eine engere Kooperation der Mitgliedsstaaten des Europarates statt, getragen von einer zunehmend ernsthaften materiellen Anstrengung, brauchbare Zahlen zu produzieren und auch regelmäßig auszutauschen. Durch zunehmend intensivierte Kontakte mit anderen Staaten, wie z.B. Finnland, Israel oder Kanada deutet sich nach und nach die Möglichkeit an, auf diesem Wege zu einer Art internationaler Strafvollzugsstatistik von einigem Gewicht zu gelangen.

In der Substanz ist bisher ein Indikatorenpaket für eine wissenschaftlich und kriminalpolitisch direkt verwertbare „Messung“ der internen Qualität eines Vollzugssystems (etwa auf der Vergleichsebene von Liberalität gegenüber Punitivität) nicht vorhanden.

Die vergleichsweise am häufigsten und dabei auch in polemischer Absicht eingesetzte Meßplatte bildet die Gefangenenerate, gemessen an den sogenannten Gefangenziffern, also der Zahl der Insassen an einem bestimmten Stichtag pro 100 000 der jeweiligen Wohnbevölkerung. Definitions- und Zählprobleme gibt es verbreitet sowohl bei dem Begriff der Insassen als auch bei dem Begriff der Wohnbevölkerung, aber das kann im vorliegenden Rahmen vernachlässigt werden.

Eine auf die Gefangenenerate zurückgreifende Darstellung findet sich in Tabelle 4. Sie greift auf Erhebungen des Europarates zurück, wobei lediglich die Angaben für Finnland ergänzt zu werden brauchten. Ohne weiteres erkennbar ist dabei zunächst die außergewöhnlich breite Streuung, die die Werte der Gefangenenerate annehmen kann und tatsächlich annimmt. Unter den hier dargestellten Staaten nimmt die Türkei die Spitzenposition ein, die Niederlande belegen den letzten Rangplatz, was der klassischen Einschätzung der besonders liberalen Position der Niederlande entspricht. Die Bundesrepublik Deutschland belegt einen sehr hohen Rangplatz und behält ihn bei allen drei Meßzeitpunkten bei, trotz Unterschieden im einzelnen.

Wie sich aus den Ausführungen weiter oben zwangsläufig ergibt, folgt aus der Gefangenenerate zu einem bestimmten Stichtag oder Stichmonat nichts für die Frage, ob ein System überlastet ist oder nicht, weil es eben auf das Ausgangsniveau der verfügbaren Kapazität ankommt. Insoweit ist beispielsweise bei den Niederlanden der vergleichsweise sehr deutliche Anstieg zwischen Februar 1983 und Februar 1985 besonders be-

merkwürdig, macht er doch plausibel, daß gerade ein insgesamt „kleines System“ auch schnell an die Grenzen stoßen kann, wenn Kriminalität und Strafzumessung sich wandeln.

Tabelle 4. Gefangene in Europäischen Staaten (Gefangenenziffern = Insassen pro 100 000 der Bevölkerung)

Staat ¹	Stichmonate für die Zählung		
	Februar 1983	Februar 1984	Februar 1985
Türkei	171,1	?	147,0
Österreich	114,0	114,0	111,5
BR Deutschland	102,8	104,4	99,7
Schottland	100,4	90,1	97,4
Finnland	99,0	?	97,0
England/Wales	87,0	83,3	87,8
Frankreich	67,8	74,2	79,7
Schweden	65,0	57,0	58,0
Italien	64,6	76,3	77,5
Dänemark	63,0	70,0	68,0
Spanien	59,8	38,2	50,7
Schweiz	58,0	62,0	68,3
Belgien	53,4	72,0	66,9
Portugal	53,0	68,6	87,0
Norwegen	51,5	48,0	50,7
Irland	37,0	47,6	47,3
Griechenland	35,0	40,0	37,4
Niederlande	48,2	31,0	34,0

Quelle: „Prison Information Bulletin“ (Ed.: Council of Europe) No. 3, June 1984 und No. 5, June 1985 =
Reihung anders als im Original

¹ Ohne kleinste Staaten bzw. Vollzugssysteme, wie z. B. Luxemburg, Malta.

Bei einem zweiten Blick auf die Tabelle 4 kann man den Zahlen entnehmen, daß die Entwicklungstrends sich von Staat zu Staat recht unterschiedlich ausprägen. Im Überprüfungszeitraum hatten Italien, Frankreich, Portugal und die Schweiz den relativ stärksten Zuwachs zu verzeichnen. Österreich behält trotz aller bekanntgewordenen Anstrengungen zur Strafrechtsreform und Strafvollzugsreform auf der Zähllebene den zweiten Rangplatz. Bemerkenswerte Rückgänge hat kein System zu verzeichnen.

Wie wenig die Gefangenenrate direkt etwas über die Qualität des Vollzugswesens aussagt, wie wenig auch über die Belastungsverschiebungen, kann man sich am Ver-

gleich von Frankreich und der Schweiz anschaulich verdeutlichen. Der Anstieg der Gefangenenziffern weicht nicht weit voneinander ab, dennoch waren in jüngeren Jahren aus der Schweiz längst nicht so viel massive Probleme zu erfahren wie aus Frankreich.

In der wissenschaftlichen Diskussion ist inzwischen kaum mehr bestritten, daß man über die Insassenrate allein keinen brauchbaren Systemvergleich durchführen kann. Deswegen wird international nach zusätzlichen Indikatoren gesucht. Einen dieser Indikatoren bildet der Anteil der vollstreckbaren Freiheitsstrafen an den überhaupt ausgesprochenen Sanktionen. Darauf soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden. Einen

Tabelle 5. Verweildauer der Gefangenen im Vollzug 1983 (Durchschnittswerte¹ für ausgewählte europäische Staaten)

Staat ²	Indikatorwert der Verweildauer in Monaten
Nordirland	6,8
Griechenland	6,4
BR Deutschland	6,4
Türkei	5,5
Finnland (1985!)	(5,5)
Portugal	5,3
Frankreich	5,2
Italien	4,8
Schweden	(3,8)
Belgien	3,5
Spanien	3,5
England + Wales	3,4
Irland	2,8
Norwegen	2,2
Niederlande	2,0
Schweiz	1,8
Schottland	1,7
Dänemark	1,0

Quelle: „Prison Information Bulletin“ No. 5, June 1985. Reihung anders als im Original. In Klammer gesetzte Werte = Eigene Berechnung anhand der Rohdaten im Original.

¹ Die Durchschnittswerte sind nicht vollständig exakt, da nur mit Aggregatdaten gearbeitet werden kann. Die Ergebnisse bilden daher allenfalls (aber immerhin) einen brauchbaren Indikator für den Vergleich.

² Ohne kleine Staaten bzw. Vollzugssysteme, wie z. B. Luxemburg oder Malta. Für Österreich waren Angaben nicht vorhanden.

näher am Vollzug direkt orientierten Indikator bildet die Verweildauer der Gefangenen in den Anstalten. Im Rahmen der Bemühungen des Europarates um Vereinheitlichung der statistischen Erfassung bemüht man sich auch hier um ein Weiterkommen. Verlässliche Zahlen könnte man nur dann erhalten, wenn jeweils mit der Verrechnung individueller Datensätze gearbeitet werden könnte. Bisher verfügt man nur über Aggregatdaten. Das Ergebnis entsprechender Auswertungen ist exemplarisch in Tabelle 5 wiedergegeben. Wie man sieht, ergeben sich mit dieser Art von Berechnung zum Teil durchaus erhebliche Verschiebungen in der Rangreihe der in die Betrachtung einbezogenen Staaten. Die Bundesrepublik Deutschland behält ihren dritten Rangplatz; Griechenland, das nach der Zählweise in Tabelle 4 den vorletzten Rangplatz beanspruchte, rückt an Platz 2 vor; die Niederlande verlieren ihre letzte und damit materiell gesehen die „Spitzenposition“ an Dänemark. Insgesamt gesehen ist die Spannweite zwischen den Staaten auch hier bemerkenswert. Stellt man etwa die Bundesrepublik Deutschland und Dänemark gegenüber, so ist auf dieser globalen Ebene festzustellen, daß die deutschen Gefangenen im Durchschnitt mehr als sechsmal so lange einsitzen wie die dänischen Gefangenen. So betrachtet ist, zurückgeblendet auf die Strafzumessung, die deutsche Strafrechtspraxis „punitiver“ als die dänische. Will man noch stärker in eine wertende Sprache verfallen, dann könnte man sogar dahingehend formulieren, daß die Bundesrepublik Deutschland im internationalen Vergleich bei zwei wesentlichen Indikatoren vergleichsweise sehr „schlecht“ abschneidet.

Die in Tabelle 5 verwendete durchschnittliche Verweildauer repräsentiert relativ deutlich, wenngleich vermittelt, die Art und Weise, wie in einem bestimmten Staat von langen Strafen einerseits, von kurzen Strafen andererseits Gebrauch gemacht wird. Demgemäß kann man schon aus den einschlägigen Angaben ableiten, daß die Bundesrepublik Deutschland relativ gesehen zu den Langstrafenländern gehört, was auch konsequent der kriminalpolitischen Linie insofern entspricht, als es der Strafrechtsreform der späten 60er Jahre ja darum ging, vor allem im unteren Bereich die kurzen Freiheitsstrafen zu vermeiden. Demgegenüber haben andere Staaten konsequent und sozusagen hartnäckig das Prinzip der kurzen Strafen beibehalten. In Kontinentaleuropa wird dieser Block durch Dänemark, die Niederlande und die Schweiz repräsentiert.

Kurze Strafen führen notwendigerweise zu einer kurzen Verweildauer der Gefangenen im Strafvollzug. Von der kurzen Verweildauer aus kann man abstrakt die Schlußfolgerung ableiten, daß demgemäß auch die entsprechend dominierenden Staaten einen vergleichsweise hohen „Durchsatz“ von Gefangenen durch ihr Vollzugssystem haben mußten. Bei einer durchschnittlichen Vollzugsdauer von einem Monat lassen sich rechnerisch 12 Gefangene pro Jahr auf einem Haftplatz unterbringen, während bei einer durchschnittlichen Verweildauer von 6 Monaten und bei normaler Belegung nicht mehr als 2 Gefangene untergebracht werden können.

Die „tatsächliche Umschlaggeschwindigkeit“ wird exemplarisch für die ausgewählten Staaten aus Tabelle 6 deutlich, wobei auch hier zur Vorsicht gleich anzumerken ist, daß die Berechnungsart kleinere Unsicherheiten enthält, die sich vor allem bei der Reihung relativ nahe beieinanderliegender Staaten auswirken können.

Tabelle 6. Aufnahmen in den Strafvollzug im Jahresverlauf 1983 (Ausgewählte europäische Staaten, Werte pro 100 000 der Bevölkerung)

Staat	„Committals“/„Strafantritte“ pro 100 000
Dänemark	712,4
Schottland	688,8
Schweiz	421,0
Türkei	371,9
England + Wales	307,2
Norwegen	262,0
Belgien	225,8
Finnland (1985!)	209,9
BR Deutschland	187,2
Schweden	(183,1)
Italien	181,9
Irland	178,0
Niederlande	171,5
Frankreich	158,4
Portugal	134,6
Spanien	133,7
Griechenland	88,7

Quelle: „Prison Information Bulletin“, No. 5, June 1985. Reihung anders als im Original. In Klammern gesetzter Wert = Eigene Berechnung anhand der Rohdaten im Original. Für Österreich waren Angaben nicht vorhanden.

Auf den ersten Blick ist bei Tabelle 6 wiederum bemerkenswert, wie groß die Spannweite zwischen den verschiedenen Staaten ausfällt. Weiterhin ergibt sich erneut eine mitunter sehr deutliche Umschichtung. Griechenland, das nach dem Meßkriterium der Tabelle 5 den zweithöchsten Rangplatz einnahm, rutscht jetzt wieder auf den letzten Rangplatz zurück. Dänemark wechselt, der Logik der Betrachtung entsprechend, vom letzten Rangplatz in Tabelle 5 auf den ersten Rangplatz in Tabelle 6. Die Bundesrepublik Deutschland nimmt erstmals hier einen mittleren Rangplatz ein. Während die Schweiz sozusagen dem Beispiel von Dänemark folgt, verbleiben die Niederlande relativ in der Nähe des vorher innegehabten Rangplatzes.

Woraus erklären sich nun diese Verschiebungen? Nach Ausweis der Tabelle 6 wäre ja Dänemark nun plötzlich der punitivste Staat, während Griechenland die liberalste Position inne hätte.

In jedem Einzelfall handelt es sich um ein komplexes Bündel von Einflußfaktoren. Die Grundstruktur, die zu dem jeweiligen Ergebnis führt, ist freilich relativ einfach: Der höchste „Durchsatz“ ergibt sich für diejenigen Staaten, die zunächst einmal im

Gesamtbudget der von den Strafgerichten verhängten Sanktionen in vergleichsweise besonders hohem Ausmaß auf die Freiheitsstrafe zurückgreifen, sodann in vergleichsweise hohem Ausmaß sich auf kurze bis ganz kurze Freiheitsstrafen stützen, diese jedoch nur zu einem vergleichsweise geringen Grad zur Bewährung aussetzen und schließlich außerdem gegebenenfalls bei den Aussetzungen noch einen hohen Widerufsgrad haben. Niedere Gesamtwerte ergeben sich aus entsprechend umgekehrt gerichteten Kombinationen.

Tabelle 7. Niederlande, Nordrhein-Westfalen und Bundesrepublik Deutschland im Zahlenvergleich 1983

Bezeichnung	Nordrhein-Westfalen	Niederlande
(1) Polizeilich bekanntgewordene Straftaten ohne Straßenverkehr	N = 1225 149 R = 7206	N = 817 968 R = 5641
(2) Polizeilich ermittelte Tatverdächtige	N = 404 534 R = 2380 A.Q. = 33,0%	N = 167 161 R = 1153 A.Q. = 20,4%
(3) Gerichtlich Abgeurteilte	N = 132 000 R = 776 Ab.Q. = 32,6%	N = 37 000 R = 225 Ab.Q. = 22,1%
Bezeichnung	Bundesrep. Deutschland	Niederlande
(4) Gefangene am Stichtag	R = 102	R = 29
(5) Im Jahresverlauf zu unbedingter Freiheitsstrafe Verurteilte	R = 68	R = 118
(6) Länge der verhängten Freiheitsstrafen (1982)		
bis zu 6 Monaten	27%	86%
6 Mon. bis 1 Jahr	39%	8%
1 Jahr bis 3 Jahre	27%	5%
3 Jahre und mehr	8%	1%

Quelle: Blankenburg, E.: Indikatorvergleich der Rechtskulturen in der Bundesrepublik und den Niederlanden. Zeitschrift für Rechtssoziologie 6/2, 255-279, hier 268f. Teilweise eigene Umstellungen und ergänzende Berechnungen gegenüber dem Original

Abkürzungen: N = Absolute Zahl; R = Rate = Anzahl pro 100 000 der jeweiligen Wohnbevölkerung; A.Q. = Abweichend von der Polizei berechnete „Aufklärungsquote“ = Zeile 2 im Verhältnis zu Zeile 1; Ab.Q. = Abgeurteiltenquote = Abgeurteilte im Verhältnis zu den Tatverdächtigen.

Die Komplexität der Zusammenhänge läßt sich anhand einer Gegenüberstellung der Niederlande mit der Bundesrepublik Deutschland etwas weiter veranschaulichen. Anhand von Daten, die *Blankenburg* zusammengestellt hat, sei dies in Tabelle 7 versucht. Anhand von Zeile 1 erkennt man zunächst, daß die Kriminalitätsbelastungsrate in Nordrhein-Westfalen, das man von der Bevölkerungsstruktur, der Größe und sonstigen Indikatoren her (auch Nachbarschaftslage) am ehesten den Niederlanden gegenüberstellen kann, vergleichsweise um einiges höher liegt, daß die Niederlande jedoch auch selber mit einer sehr erheblichen Kriminalitätsbelastung konfrontiert sind. Die zweite Querzeile läßt das „Auseinanderdriften“ der beiden „Systeme“ jedoch dann bereits auf den ersten Stufen der Strafverfolgung erkennen. Eine unterschiedlich ausgeprägte Aufklärungsquote führt zusammen mit weiteren Faktoren dazu, daß der Unterschied in den Tatverdächtigenraten (1153 gegenüber 2380) mit mehr als 100% schon viel deutlicher ausgeprägt ist als der Unterschied in den Kriminalitätsbelastungsraten. Infolge der dann ebenfalls viel geringeren Aburteilungsquote (Querzeile 3) prägt sich der Unterschied auf der Ebene des Gerichtes noch einmal überproportional aus: Mit einer Abgeurteiltenrate von 225 erreichen die Niederlande weniger als ein Drittel der Belastung Nordrhein-Westfalens.

Der zweite Block an Daten in Tabelle 7 verdeutlicht das oben angesprochene Wechselverhältnis von Freiheitsstrafenquote und Länge der verhängten Freiheitsstrafen. Auf der einen Seite machen die Niederlande deutlich stärker vom Mittel der Freiheitsstrafe Gebrauch als die Bundesrepublik Deutschland. Da jedoch 86% aller verhängten Strafen im Bereich bis zu 6 Monaten bleiben (die Mehrzahl bleibt im entsprechenden Zeitraum eher unter 3 Monaten) und da Strafen von 3 Jahren und mehr knapp 1% ausmachen, können die Niederlande bei der Stichtagszählung der Vollzugsbelegung einen enorm günstigen Wert erreichen.

Bevor man zu einem abschließenden Urteil darüber gelangen könnte (wenn überhaupt), ob nun die Strafverfolgung in der Bundesrepublik Deutschland oder in den Niederlanden „punitiver“ oder eben auch „liberaler“ sei, müßte man gewiß noch weitere Indikatoren beiziehen; außerdem ließen sich Ambivalenzen in der Wertung nicht ohne weiteres ausschließen. Beispielsweise könnte erst durch zusätzliche intensive Befragungen unter Gefangenen einerseits und in der Normalbevölkerung andererseits in einem mehr als nur oberflächlichen Sinne abklären, ob durch das Mittel der Vollstreckung von vergleichsweise vielen kurzen Strafen eine substantielle andere Art von Eingriff mit substantiell anderen Folgewirkungen erreicht wird als durch das Mittel von vergleichsweise wenigen Freiheitsstrafen mit einer vergleichsweise langen Verbüßungsdauer.

In bisher nicht veröffentlichten Vergleichsberechnungen glaubt der norwegische Kriminologe *Sveri* aufzeigen zu können, daß sich dann, wenn man alle möglichen Arten von mit dem Strafrecht zusammenhängenden Freiheitsentziehungen zusammenrechnet, die nicht notwendig offiziell als Strafe fungieren müssen, sich die gewohnten Bilder noch einmal drastisch verschieben, auch gegenüber denjenigen, wie sie mit den vorstehenden Tabellen 4 bis 7 gezeichnet werden. *Sveri* kommt in seinen Berechnungen zu dem Ergebnis, daß Schweden, das ja international den Ruf eines überaus liberalen

Staates genießt, nicht nur im Konzert der skandinavischen Staaten, sondern auch im Vergleich zu Großbritannien und der Bundesrepublik Deutschland sich als dasjenige Land entpuppt, das am umfangreichsten vom Mittel des Freiheitsentzuges Gebrauch macht. In dem von *Sveri* durchgeführten Vergleich schneidet bisher nach seinen Aussagen dabei die Bundesrepublik Deutschland in fast allen Dimensionen am günstigsten ab. Insofern wird es besonders interessant sein, den später zu veröffentlichenden Ergebnissen nach der Publikation im Detail nachzugehen, um zu prüfen, ob sie methodischen oder inhaltlichen Einwänden standhalten.

4. Ausblick

Abschließend empfiehlt es sich zunächst noch einmal, einen Blick auf den „Vollzugsbetrieb“ in der Bundesrepublik Deutschland zu werfen, um anhand von ausgewählten Zahlen die übliche Belastung des Personals deutlich werden zu lassen. In der Tabelle 8

Tabelle 8. Zahlen zur Gefangenenbewegung 1984 in den Justizvollzugsanstalten der Bundesrepublik Deutschland

Bezeichnung	Anzahl
Strafantritte	54 748
Erstaufnahmen in eine JVA aus der Freiheit	107 032
Erstmalige Aufnahmen aus einer anderen JVA	232 134
Zugänge in die Anstalten	538 843
Abgänge aus den Anstalten	541 493
Entlassungen in Freiheit generell	68 530
Unbedingte Entlassungen (Ende der Strafe oder Maßregel)	46 690
Bedingte Entlassungen (Aussetzung des Restes einer Strafe oder Maßregel)	21 840
Aufteilung der Restaussetzungen nach dem Rechtsgrund	
§§ 57, 57a StGB ¹	13 924
§§ 88, 89 JGG	4 655
Gnade	2 322
§ 35 BtMG	887
Sicherungsverwahrung	42

Quelle: Strafvollzugsstatistik 1984 (Rechtspflege 4). Umstellungen gegenüber dem Original

¹ Untergliederung: § 57 Abs. 1 = 13 745; § 57 Abs. 2 = 146; § 57a = 33

verdeutlicht sich der alltägliche administrative Aufwand vor allem in den hohen Zahlen für die Zugänge in die Anstalten bzw. für die Abgänge aus den Anstalten, weil ja in jedem einzelnen Fall Unterlagen geführt und damit unter anderem Papier gefüllt werden muß, von den vielfältigen Handlungsvollzügen der unterschiedlichsten Personalkategorien ganz zu schweigen. Die weiteren Zahlen in den ersten beiden Blöcken der Tabelle 8 machen darüber hinaus deutlich, wie groß die Dimensionsunterschiede sind, je nachdem, welches Kriterium man für eine Zählung der Vollzugsbelastung zugrundelegt. So stehen den rund 540 000 Zugängen in die Anstalten beispielsweise nur rund 55 000 Strafantritte gegenüber. Im dritten Block der Tabelle 8 ist ersichtlich, daß die Routineaussetzungen nach allgemeinem Strafrecht und nach Jugendstrafrecht durchaus erheblich sind und den Löwenanteil aller „Restaussetzungen“ ausmachen, daß aber vor allem die Gnade nach wie vor ihre Bedeutung nicht ganz verloren hat, wenngleich das Gewicht entscheidend vermindert ist.

Tabelle 9 schließlich läßt die am Anfang des Referates betonten Unterschiede zwischen den Bundesländern in einer anderen Dimension, nämlich gerade bei den eben genannten bedingten Entlassungen, noch einmal auf andere Weise deutlich werden. Richtet man den Blick zunächst auf das Saarland, das bei der Quote der bedingten Entlassungen den ersten Rangplatz einnimmt, so könnte sich die schnelle ad hoc-Erklärung anbieten, daß es infolge der am stärksten ausgeprägten Überbelegung im

Tabelle 9. Bedingte Entlassung 1984 in den Bundesländern

Bundesland	Rangplatz	Strafrestausssetzung etc. in % aller Entlassungen
Saarland	1	44,5
Nordrhein-Westfalen	2	35,6
Hamburg	3	34,9
Hessen	4,5	34,1
Baden-Württemberg	4,5	34,1
Rheinland-Pfalz	6	31,6
Bayern	7	28,3
Niedersachsen	8	27,7
Bremen	9	26,6
Schleswig-Holstein	10	26,4
Berlin	11	22,5
Bundesdurchschnitt	—	31,9

Quelle: Eigene Berechnungen nach der Strafvollzugsstatistik 1984 (Rechtspflege 4)

Saarland nur natürlich ist, daß man dort am ausgiebigsten vom Mittel der bedingten Entlassung sozusagen als „Notventil“ Gebrauch macht. Schon der Blick auf den zweiten Rangplatz, den Nordrhein-Westfalen einnimmt, oder den dritten Rangplatz von Hamburg zeigt, daß eine derartige Erklärung in dieser Einfachheit auf keinen Fall gehalten werden kann. Offenbar gibt es auch hier eine Fülle von Traditionen, Routinen und äußeren Einflußfaktoren die zum endgültigen statistisch ausgewiesenen Gesamtergebnis führen. Wie ein Gutachten von *Böhm* für die Situation des Landes Hessen in einer bis dahin nicht gezeigten Klarheit aufzeigen konnte, muß man offenbar auch eine ganze Reihe von verfälschenden Einflüssen teils durch die Registrierungsregeln, teils durch die Registrierungspraxis in den Vollzugsgeschäftsstellen miteinkalkulieren.

Der letzte Rangplatz von Berlin entspricht der in den vergangenen Jahren öfter vorgebrachten Behauptung, daß die Berliner Gerichte besonders restriktiv seien. Vor einer Gesamtbewertung müßte man jedoch erst noch zu klären versuchen, welche Rolle beispielsweise der Anteil der Kurzstrafen spielt, welche im Regelfall ja nicht zu einer Aussetzung führen können, außerdem müßte untersucht werden, inwieweit in Berlin eventuell andere Regulierungsmechanismen angewandt werden, um den materiellen Effekt gehäufte vorzeitiger Entlassungen zu erreichen, aber nach den amtlichen Zählregeln eben nicht in der entsprechenden Kategorie zu registrieren sind.

Für die Weiterentwicklung des Strafvollzuges in der Bundesrepublik Deutschland muß zunächst der erhebliche Umstand eingeplant werden, daß infolge des Geburtenrückgangs in absehbarer Zeit zunächst mit einem erheblichen „Verlustquotienten“ bei der jüngeren Generation zu rechnen ist, der sich dann, bildlich gesprochen, von Jahrfünft zu Jahrfünft in die nachfolgende Altersgruppe durchschiebt. Die verbreitete Prognose, daß mit einem 30%igen oder noch höheren Rückgang der deutschen Bevölkerung bis nach dem Jahr 2000 zu rechnen ist, hat deshalb relativ hohen Gewißheitswert, weil ja inzwischen bis zum Geburtsjahrgang 1986 die Ausgangszahlen unveränderlich festliegen.

Ähnlich wie bei der Entwicklung im Bildungsbereich, wo der Schülerrückgang bei den Grundschulen begann und sich spätestens nach 1990 im drastischen Rückgang der Studentenzahlen sozusagen vollenden wird, wird im Kriminalitätsbereich die Kinderkriminalität abnehmen, sodann die Jugendkriminalität mit unmittelbarer Auswirkung auf Jugendpolizei, Jugendstaatsanwaltschaft und Jugendgerichte, schließlich die Heranwachsendenkriminalität. Dies ist auch organisationssoziologisch und organisationspsychologisch von Belang und führt beispielsweise zu der Frage, ob die Behörden, die davon als erste betroffen sind, sich nicht in ihrer Existenz bedroht fühlen könnten mit der weiteren Folge, daß den weniger werdenden Mitgliedern der nachwachsenden Generationen eine intensivere Aufmerksamkeit gewidmet wird, nicht gerade mit der gezielten Absicht, aber doch dem Endeffekt, daß die amtlich registrierte und schließlich behandelte Kriminalität sich gar nicht so sehr ändert.

In Großbritannien führte dies schon vor längerer Zeit zu der Diskussion, ob nicht Jugendkriminalität im Sinne der ökonomischen Theorie künftig als ein „knappes Gut“ (scarce resource) betrachtet werden müsse mit der üblichen Folge, daß damit ein Druck auf die „Nachfrage“ (von seiten der damit befaßten Institutionen) ausgehe. Dement-

sprechend hat sich der Jugendgerichtstag für den Herbst 1986 das Motto gestellt: „Und wenn es immer weniger werden?“

Im speziellen Blick auf den Jugendstrafvollzug ist die mittelfristige Folge bei unflexibler Reaktion der Behörden (die an sich zu wünschen ist) ein sehr schneller Rückgang der Gefangenenzahlen, überproportional bei den jungen deutschen Gefangenen, was schon deshalb zu einer ständig überproportionalen Erhöhung des Anteils der jungen Ausländer führen wird, auch wenn sich in deren Kriminalität im übrigen keinerlei Veränderung ergeben sollte.

In den 90er Jahren müßte – bei im übrigen gleichbleibenden Bedingungen – diese Entwicklung dann endgültig auch auf den allgemeinen Strafvollzug durchschlagen.

Von daher gesehen kann man global schlußfolgern, daß sich im Zweifel das gesamte Vollzugssystem zu leeren beginnt, d. h. aber auch, alle diejenigen Anstalten, die nach den Bauplänen der Bundesländer jetzt zusätzlich gebaut werden sollten, um den Überbelegungsdruck abzufangen. Dieser Effekt wird selbst dann eintreten, wenn wir davon ausgehen müssen, daß die auf polizeilicher Ebene registrierte Kriminalität nicht zurückgeht, sondern in einem gewissen linearen Sinn weiter ansteigt.

So gesehen erscheint, ganz grob bewertet, jeder „stabile“ Neubau einer Vollzugsanstalt langfristig fehlinvestiertes oder verschwendetes Kapital zu sein. Freilich sind andersartige Gründe für die Legitimierung von Neubauten denkbar, beispielsweise für die Ersetzung von untragbar gewordener Bausubstanz in den gegebenen Anstalten. Doch damit ist ein neues Feld betreten, das seine eigene hohe Komplexität hat, und das in den Details deshalb auf sich beruhen soll.

Alles in allem kann und muß man wohl davon ausgehen, daß die Überbelegung auf der einen Seite keineswegs nur von sogenannten natürlichen Zwängen oder natürlichen Umständen abhängt, daß sie auf der anderen Seite aber insofern, als sie von natürlichen Umständen abhängt, in sehr naher absehbarer Zeit zu einem geschichtlichen Phänomen geworden sein dürfte.

Literaturhinweise

(Zitierte und sonst beigezogene Quellen sowie weiterführende Arbeiten)

- Albrecht, H. J./Dünkel, F./Spiess, G.: Empirische Sanktionsforschung und die Begründbarkeit von Kriminalpolitik. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 64 (1981), 310–326.
- Böhm, A./Erhard, Ch.: Die Praxis der bedingten Strafrestaussetzung. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 67 (1984), 365–378.
- Dolde, G./Rössner, D.: Freiheitsstrafe ohne soziale Desintegration. In: *Deutsche Forschungen zur Kriminalitätsentstehung und Kriminalitätskontrolle*. Köln 1983, 1719ff.
- Dünkel, F.: Die Reform von Jugendstrafe und Jugendstrafvollzug im internationalen Vergleich. *Recht der Jugend und des Bildungswesens* 32 (1984), 308–326.
- Dünkel, F./Rosner, A.: Die Entwicklung des Strafvollzugs in der Bundesrepublik Deutschland seit 1970. 2. Auflage. Freiburg 1982.
- Dünkel, F./Spiess, G. (Hrsg.): Alternativen zur Freiheitsstrafe. Strafaussetzung zur Bewährung und Bewährungshilfe im internationalen Vergleich. Freiburg 1983.
- Eser, A./Huber, B. (Hrsg.): Strafrechtsentwicklung in Europa. Freiburg 1985.
- Feltes, Th.: Ist der Strafvollzug am Ende? *Zeitschrift für Strafvollzug* 33 (1984), 195–201.
- Haesler, W. T. (Hrsg.): Alternativen zu kurzen Freiheitsstrafen. Diessenhofen 1979.
- Heinz, W.: Entwicklung, Stand und Struktur der Strafzumessungspraxis. *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 64 (1981), 148–165.

- : Strafrechtsreform und Sanktionsentwicklung. Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft 94 (1982), 632–668.
- : Strategien der Diversion in der Jugendgerichtsbarkeit der Bundesrepublik Deutschland. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 32 (1984), 291–308.
- Heuni (ed.): Criminal Justice Systems in Europe. Helsinki 1985.*
- Jescheck, H. H. (Hrsg.): Die Freiheitsstrafe und ihre Surrogate im deutschen und ausländischen Recht. 3 Bände. Baden-Baden 1983–1985.*
- Kaiser, G.: Strafvollzug im europäischen Vergleich. Darmstadt 1985.*
- Kaiser, G./Kerner, H.-J./Schöch, H.: Strafvollzug. Ein Lehrbuch. 3. Auflage. Heidelberg 1982.*
- Kreuzer, A.: Gefängnisüberfüllung – eine kriminalpolitische Herausforderung. In: Festschrift für Günter Blau. Berlin, New York 1985, 459–486.*
- Müller-Dietz, H.: Probleme der Strafvollzugsvergleichung. In: Festschrift für Günter Blau. Berlin, New York 1985, 515–535.*
- Oberheim, R.: Gefängnisüberfüllung. Frankfurt/Bern/New York 1985.*
- Rehn, G.: Haftplätze, Belegung und Überbelegung: Mehr Fragen als Antworten. Kriminalpädagogische Praxis 12 (1984), Heft 18, 2–7.*
- Schumann, K. F.: Die Ausweitung des staatlichen Strafsystems. Vorgänge 25 (1986), Heft 79, 45–56.*
- Sveri, K.: The Case of Short-term Imprisonment. In: Haesler, W. T. (ed.): Alternatives of Short-term Imprisonment. Diessenhofen 1979, 191–208.*
- Tournier, P.: Statistics Concerning Prison Populations in the Member States of the Council of Europe. Prison Information Bulletin (Council of Europe) No. 5, June 1985, 16–27.*
- Voss, M.: Der strafrechtliche Gebrauch der Freiheitsstrafe im Zuge ihrer veränderten Ansprüche. Bewährungshilfe 32 (1985), 298–311.*