

Bevölkerungsentwicklung und Haftplatzbedarf

Karl F. Schumann
Universität Bremen

Welche Auswirkungen könnte die demographische Entwicklung der Bevölkerung auf den Strafvollzug in Baden-Württemberg haben? Diese Frage hatte der Landtag als Thema einer Anhörung aufgeworfen¹; ihr soll im folgenden nachgegangen werden.

1. Überblick über einige prognostische Aussagen

Ausgangspunkt sind die Prognosen, die vom Statistischen Landesamt Baden-Württemberg hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung (1985) und von der Bundesregierung hinsichtlich der Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die verschiedenen Bereiche von Staat und Gesellschaft (BT-Drucksache 10/863) sowie von der Hochschule der Bundeswehr zu den Folgen der Bevölkerungsentwicklung für die Sektoren Rechtsschutz und Öffentliche Sicherheit (Becker/Tekles 1983) vorgelegt wurden.

Die Bevölkerungsprognose des Statistischen Landesamtes Baden-Württemberg sagt für die Zeit bis zum Jahr 2000 voraus, daß bei leicht sinkender Bevölkerungszahl insbesondere eine altersmäßige Verschiebung stattfinden wird. Der prozentuale Anteil der Altersgruppe der unter 45jährigen sinkt von heute 61,7% auf 56,1%, der Anteil der über 45jährigen steigt von 38,3% auf 43,9% an. Geht man davon aus, daß die Altersgruppe der unter 45jährigen zur Kriminalität stärker beiträgt, so ist bei einer Schrumpfung dieses Personenkreises um mehr als 5% in den nächsten 15 Jahren auch von einem Absinken der Zahl der Tatverdächtigen auszugehen (vgl. Stat. Landesamt 1985, S. 6, Tabelle 3).

Die von der Bundesregierung veröffentlichte Bevölkerungsprognose sagt voraus, daß der Bevölkerungsumfang von (heute) 61,5 Millionen zurückgeht auf 59,14 Millionen im Jahr 2000 und auf 45,74 Millionen im Jahr 2030 (BT-Drucksache 10/863, S. 7). Eine Modellrechnung

hinsichtlich der Kriminalitätsentwicklung wird in dieser Studie nicht vorgenommen; sie verbiete sich, so wird argumentiert, weil „Kriminalitätsentwicklung wesentlich abhängig sei von Einflußnahmen der Gesellschaft auf kriminogene Faktoren durch Bildungs- und Sozialpolitik, durch Gesetzgebung und Sanktionspraxis“ (ebenda, S. 107). Im übrigen habe die Kriminalstatistik nur geringe Aussagekraft, weil sie durch das Quantum nicht angezeigter Taten, sich ändernde Aufklärungsquoten, Verzerrungen durch Mehrfachzählungen und andere Faktoren beeinträchtigt sei. Statt einer Kriminalitätsprognose beschränkt sich die Studie der Bundesregierung auf Tendenzaussagen über die Zahl der Tatverdächtigen in verschiedenen Altersgruppen. Bilanzierend wird gesagt, daß sich die Zahl aller Tatverdächtigen bis zum Jahr 2000 infolge der sich verändernden Altersstruktur auch bei Zunahme des ausländischen Bevölkerungsanteils vermindern wird (S. 108).

Die Hochrechnung aus der Hochschule der Bundeswehr schließlich betrifft neben der Kriminalitätsprognose auch eine Prognose des Haftplatzbedarfs. Deshalb scheint sie besonders einschlägig zu sein. Ich fasse einige Hauptergebnisse zusammen:

1. Die Bevölkerungsprognose von Becker/Tekles (1983) sagt voraus, daß die Bevölkerung der BRD von 61,5 Mio. im Jahr 1980 auf 44,0 Mio. im Jahr 2040 sinken wird. Die Bevölkerung Baden-Württembergs schrumpft von 9,2 Mio. auf 7,4 Mio., also um 20%.
2. Auch die Zahl der Tatverdächtigen sinkt nach Becker/Tekles ab; nach einem Maximalwert im Jahr 1985 (1 553 000) sinkt sie bis 2040 auf unter eine Million (957 300), also um 1 Drittel. Für Baden-Württemberg wurde ein Absinken der Straftaten um ebenfalls ein Drittel zwischen 1990 und 2040 prognostiziert (S. 44).
3. Die Zahl der Strafgefangenen soll von 42 Tausend (1980) über einen Anstieg auf 46 Tausend im Jahr 1990 auf letztlich 25,6 Tausend im Jahr 2040 absinken. In Baden-Württemberg soll im Jahr 2000 der Stand von 1980 wieder erreicht sein (das wären 7300), und im Jahr 2040 nur noch etwa 66,8% davon (das wären weniger als 5000) betragen.

Alle Prognosen kommen übereinstimmend zum Ergebnis, daß in Zukunft weniger Tatverdächtige und folglich wohl auch weniger Gefangene zu erwarten sind. Der sinkende Bedarf an Haftplätzen wird besonders für die Zeit nach dem Jahr 2000 offensichtlich. Zweifellos geben diese Prognosen wichtige Hinweise, aber die Frage ist, ob sie ausreichen für konkrete Entscheidungen wie etwa die Frage, ob die geplanten Bauvorhaben der Landesregierung Baden-Württembergs in Heimsheim, Ellwangen und Schwäbisch Hall durchgeführt werden sollen, oder ob auf diese Bauten verzichtet werden kann. Ein Verzicht darauf würde dem Steuerzahler immerhin 266 Mio. DM sparen (Planungsstand März 1985). Wenn es also darum geht, ob eine Viertel-Milliarde eingespart werden könnte, sind gründliche Recherchen erforderlich.

2. Die Unmöglichkeit einer brauchbaren Prognose des Haftplatzbedarfs

Die Prognose von Becker/Tekles (1983) ist im Grunde nicht brauchbar, weil sie bei den Modellrechnungen bestimmte Prämissen macht, die zweifelhaft sind. Die Bevölkerungsprognose ist auf bestimmte Annahmen über die Geburtenrate (Fertilität), Sterberate (Mortalität) und Wanderungsrate (Migration) gestützt, die möglicherweise plausibel sind, aber, wie Erfahrungen mit Bevölkerungsprognosen in Baden-Württemberg zeigen, wahrscheinlich zu optimistisch formuliert wurden. Wichtiger aber ist, daß die Tatverdächtigenrate und die Gefangenenrate berechnet wurden als einfache Fortschreibung der Relationen des Jahres 1980. Damit wird die Dynamik der Entwicklung von Kriminalität und Strafverfolgung vollständig ignoriert. Angesichts dieser Vereinfachung ist es erforderlich zu zeigen, warum eine derartige lineare Hochrechnung von einer prognostizierten Bevölkerungsentwicklung auf Gefangenziffern den Sachverhalt unzulässig verkürzt:

Eine lineare Hochrechnung der Bevölkerungszahl auf Gefangene setzt voraus, daß fünf Relationen auch für die Zukunft bekannt sind bzw. konstant bleiben:

1. der Anteil der Bevölkerung, der Straftaten begeht,
2. der Anteil von Straftätern und Tätern, die angezeigt werden,
3. der Anteil von Tätern, der angeklagt wird,
4. der Anteil von Angeklagten, der verurteilt wird,
5. der Anteil der Verurteilten, bei dem eine unbedingte Freiheitsstrafe verhängt wird bzw. bei dem eine bedingte Freiheitsstrafe widerrufen wird.

Für diese Relationen lassen sich zwar aus der Vergangenheit Einzelwerte, Mittelwerte oder Trends mathematisch bestimmen; wenn sie aber in Hochrechnungen eingehen, so geschieht dies unter der Voraussetzung des status quo. D.h. Einzelwerte, Trends oder Mittelwerte der Vergangenheit werden als fortdauernd unterstellt. Je länger die Prognose, desto gewagter diese Unterstellung.

Dies wird durch ein Gedankenexperiment klar. Versetzen wir uns einmal zeitlich zurück in das Jahr 1970 und tun wir so, als müßte nicht für die Zeit 1986 bis 2000 prognostiziert werden, sondern für die Zeit 1970–1985. Zum Zeitpunkt 1970 konnten wir z. B. folgendes nicht voraussehen:

Zu 1.: Der Anteil der Bevölkerung, der Straftaten beging, änderte sich aufgrund der Drogenwelle Ende der 70er Jahre erheblich. Die Umstellung auf das Selbstbedienungsprinzip bei Läden und Verkehrsbetrieben bewirkte einen drastischen Anstieg von Bagatelldelinquenz. Die Entwicklung von Straftaten gegen den Staat (Terrorismus, aber auch die Nötigungsdelikte im Zusammenhang der Friedensbewegung) war nicht vorhersehbar. Kriminalität ist offenbar zu stark mit gesellschaftlichen Prozessen verwoben, und insofern dem Wandel unterworfen, als daß sie einfach fortgeschrieben werden könnte.

Zu 2.: Die Anzeigerate ist einerseits gesellschaftlich, andererseits versicherungsbedingt. Die vor kurzem erfolgte Ausgliederung der Fahrräder aus der Hausratsversicherung dürfte etwa die Zahl der Anzeigen von Fahrraddiebstählen reduzieren.

Zu 3.: Nicht im Jahr 1970 prognostizierbar war die Einführung von § 153a StPO, der eine Einstellung unter bestimmten Auflagen vorsieht. Nicht vorhersehbar war das Aufkommen der Diversionsbewegung, deren Ziel, Verzicht auf Anklageerhebung, insbesondere im Jugendstrafrecht zunehmend Verbreitung findet.

Zu 4.: Die nicht prognostizierbare Diversionsbewegung hat auch in den Jugendgerichten zur Senkung der Verurteiltenrate besonders bei sehr jungen Tätern und Ersttätern geführt.

Zu 5.: Die Auswirkungen der großen Strafrechtsreform waren 1970 natürlich nicht vorhersehbar. Der Trend zu längeren Freiheitsstrafen, die Ausweitung im Gebrauch von Strafaussetzung zur Bewährung, die Tilgung von Geldstrafen durch gemeinnützige Arbeit, Streichung der Rückfallklausel des § 48 StGB – all dies sind nur einige Details der Rechtsentwicklung, die Auswirkungen auf die Gefangenenzahl hatten, aber nicht vorhersehbar waren.

In den kommenden 15 Jahren wird Gesellschaftspolitik, Wirtschaftspolitik und Rechtspolitik ebenso Auswirkungen haben, die die Beziehung zwischen Bevölkerungsziffer und Gefangenenzahl sehr dynamisch gestalten werden und ihre Prognostizierbarkeit ausschließen. Für diese Einschätzung sprechen auch jene wenigen Versuche, Tatverdächtigen- und Gefangenenzahlen zu prognostizieren, die insbesondere von Wissenschaftlerstäben in Justizministerien oder beim BKA veranstaltet wurden. So wurde zur Vorhersage von Kriminalitätsentwicklungen 1982 im BKA eine Projektgruppe „Prognose der Kriminalität“ gegründet; inzwischen wurde sie zu einem Prognose-Gremium umgewandelt. Die Arbeitsergebnisse sind bislang nicht ermutigend. Quantitative Prognosen waren über 3 Monate hinaus „nicht mehr brauchbar“, so daß Trendextrapolationen als „kaum erfolgsversprechend“ (Kube)² angesehen werden. Vom Justizministerium in Nordrhein-Westfalen wurden Verurteilungsraten mehrfach seit 1976 prognostiziert. Vergleicht man diese Prognosen mit den (inzwischen bekannten) Verurteilungen, so zeigen sich große Abweichungen. Diese Trends der Verurteilungen erwiesen sich als nicht linear und deshalb mathematisch schwer bestimmbar. Diese Hochrechnungen wurden inzwischen eingestellt.³ Auch Versuche der Referatsgruppe „Planung, Forschung, Soziale Dienste“ im Justizministerium Niedersachsen zeigten, daß Trendfortschreibungen etwa von Gefangenenzahlen unterschiedlich ausfallen, je nach Zahl und Art der Jahre, die man zur Trendbestimmung heranzieht. Bezog man die Jahre 1971–1974 mit ein, ergab sich Stagnation, ließ man sie weg, ergab sich ein Anstieg.⁴ Weiter: niedersächsische Prognosen von Verurteilungen zu Freiheitsstrafen mit und ohne Bewährung erwiesen sich schon nach einem halben Jahr als falsch, weil zwei Grundannahmen (Anstieg der Jugendkriminalität und kein Anstieg der verfügbaren Haftplätze) falsch waren.⁵ Versuche der

Prognose von Gefangenenzahlen in Berlin erwiesen sich gleichfalls retrospektiv als unbrauchbar.⁶ Das Fazit dieser Erfahrungen mit der geringen Treffsicherheit von Prognosen ist: weder Kriminalitätsraten, noch Verurteilungs- oder Gefangeneneraten lassen sich exakt genug vorhersagen, um darauf Planungen zu stützen.

3. Eine Alternative zur Prognose: die Projektion von demographischen Ausgangsdaten auf Altersstufen der Strafmündigkeit

Bedeutet die Unmöglichkeit brauchbarer Prognosen etwa des Haftplatzbedarfs nun, daß man überhaupt keine Aussagen über die Zukunft machen kann? Nein. Es gibt eine Alternative. Man kann, ohne die Dynamik des Zusammenhangs von Bevölkerungsentwicklung und Haftplatzziffer zu unterschlagen, zwei Problemkreise getrennt analysieren:

1. die demographischen Rahmenbedingungen der Kriminalität und Strafverfolgung können sehr exakt für die kommenden Jahre angegeben werden;
2. es kann gesagt werden, durch welche kriminalpolitischen Programme eine gewisse Harmonie von demographischer Entwicklung und Gefangenenziffer erreicht werden kann.

Statt einer Prognose der Bevölkerungsentwicklung in den nächsten Jahren gehe ich von bekanntem Wissen aus. Wir wissen nicht, wieviele Kinder in den nächsten Jahren geboren werden, aber wir wissen, wieviele in den vergangenen Jahren geboren worden *sind*. Wenn die Stärke der Geburtsjahrgänge jeweils auf die Altersstufen projiziert wird, in denen Personen strafrechtlich als Jugendliche, Heranwachsende und Erwachsene gelten, erhält man einen Eindruck davon, welchen Einfluß die geburtenstarken Jahrgänge im Verlauf der Zeit auf mögliche Zahlen von Tatverdächtigen oder Gefangenen haben *könnten*. Der Geburtenberg der Jahre 1961 bis 1967 ist ja verglichen worden mit dem Bild einer Schlange, die ein Schwein gefressen hat, das nun langsam durch den Körper der Schlange gewürgt wird. Will sagen: die geburtenstarken Jahrgänge tauchen zunächst in der Kohorte der Jugendlichen auf, dann bei den Heranwachsenden und schließlich bei den Erwachsenen. Aber das Bild ist unvollständig. Die geburtenstarken Jahrgänge sind relativ abrupt geschrumpft – durch den sogenannten Pillenknick. Die Schlange wird, wenn das Schwein hindurchgewürgt ist, dünner, sie schrumpft anschließend zum Regenwurm. Diese komplizierten demographischen Entwicklungen sind im Detail zu verfolgen, will man konkrete Planungsentscheidungen darauf stützen.

Die nun folgende Projektion der Geburtsjahrgänge auf die strafrechtlichen Altersstufen ignoriert die Tatsache, daß die Geburtskohorten im Lauf der Zeit durch Sterblichkeit sich verringern und daß sich die

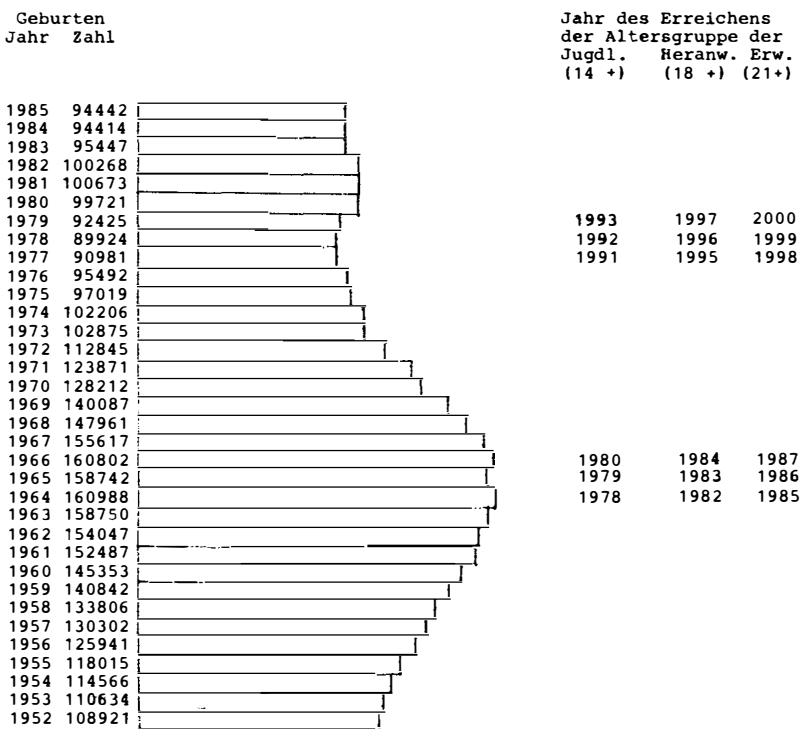
Zahl durch Wegzug und Zuzug ändert. Es wird mit den Ausgangszahlen gearbeitet, um nicht Fortschreibungsdaten durch falsche Annahmen zu verzerren. Es hat sich bei den verschiedenen Bevölkerungsprognosen des Statistischen Landesamts Baden-Württembergs gezeigt, daß die dort getroffenen Unterstellungen vor allem zu den Wanderungsquoten sich später als falsch erwiesen. Insbesondere in den 1973 und 1982 abgegebenen Prognosen wurde die Bevölkerungsentwicklung stark überschätzt. Dabei wurde insbesondere die Zuwanderungsquote zu hoch angesetzt. Prognosen wie die aus den Jahren 1977 und 1980, wo weder Wanderungsgewinne noch -verluste unterstellt wurden, haben sich – soweit die Realität inzwischen erwies – als korrekter gezeigt. Oft wurde auch die Fertilität zu hoch angesetzt.⁷ Diese Erfahrungen legen es nahe, auf Annahmen zu Fertilität, Wanderung und auch Mortalität völlig zu verzichten.

Bei der folgenden Analyse geht es also nicht um eine Fortschreibung der Bevölkerung auf der Basis bekannter Geburtsziffern, sondern um eine Projektion der Geburtenziffern selbst. Dies ist bis zum Jahr 1999 möglich für drei Altersgruppen: die Jugendlichen, Heranwachsenden und die Jungerwachsenen (21–30 Jahre). 1999 werden diejenigen strafmündig, die im Jahr 1985 geboren wurden. Diese Zahl steht – als letzte – fest. Weitergehende Projektionen sind nur für die Heranwachsenden und Jungerwachsenen möglich. Aus der Summe der jeweils einschlägigen Geburtenjahrgänge läßt sich ermitteln, welchen Umfang die jeweilige Gruppe der Strafmündigen maximal haben kann. Die Mortalität bleibt unbeachtet; für Wanderung wird eine Nullbilanz unterstellt. Daß keine Sterbeziffer in Rechnung gestellt wird, führt dazu, daß mit zunehmendem Alter einer Geburtskohorte deren Umfang zunehmend stärker überschätzt wird. Die Projektionen sind also bei Jugendlichen am ehesten korrekt; bei späteren Altersgruppen führen sie zu wachsenden Überschätzungen. Deshalb ist die Analyse konservativ. In Wahrheit ist von noch größerer Schrumpfung auszugehen. Die Analyse wird auf die Altersgruppe der Erwachsenen bis 30 Jahre beschränkt. Einerseits ist die Verurteiltenziffer der späteren Jahrgänge geringer; weiter wären bei älteren Jahrgängen die Projektionen zunehmend stärker überzeichnet. Schließlich hat auch die Landesregierung Baden-Württembergs bei der Begründung des Sofortprogramms darauf abgestellt, daß „die geburtenstarken Jahrgänge jetzt nach und nach in das besonders kriminalitätsrelevante Alter zwischen 20 und 30 Jahren hineinwachsen“ (LT Baden-Württemberg Dv. 8/3182 S. 3), so daß diese Altersgruppe besonders interessiert. Verfolgt man nun im Schaubild, wie der Geburtenberg zwischen 1961 und 1967 und wie die Geburtenabsenkung ab 1972 durch die verschiedenen strafmündigen Altersgruppen „wandern“, so zeigt sich: Bei den Jugendlichen war 1980, bei den Heranwachsenden 1984 die Zahl der Strafmündigen am größten. Danach sank sie ab und wird 1993 ihren Tiefpunkt erreichen. Die Zahl

der nach JGG strafbaren Personen ist dann etwa um 40% kleiner, als diese Zahl es 1982 war, als die nach JGG strafmündigen Jugendlichen und Heranwachsenden zahlenmäßig den Maximalwert erreichte.

Schaubild

Projektion der Geburtenzahlen der Jahre 1952–1985 in Baden-Württemberg auf ausgewählte strafrechtlich relevante Altersgruppen



Der zahlenmäßige Umfang einer Altersgruppe ergibt sich durch Summierung von vier Jahrgängen bei Jugendlichen, drei bei Heranwachsenden und neun bei der Altersgruppe der 21–30jährigen; im Jahr 1980 bzw. 1984 ergibt die Summierung der jeweils vorausgegangenen Geburtsjahrgänge bei Jugendlichen und Heranwachsenden einen Maximalwert. Bei den jungen Erwachsenen ist die Maximalzahl 1989 erreicht. Die Minimalwerte sind bei Jugendlichen 1993, bei Heranwachsenden 1997 und bei jungen Erwachsenen 2006 erreicht.

Quelle:

Baden-Württemberg in Wort und Zahl, Januar 1985, Tab. 4, S. 8; Zahlen für 1984 und 1985 wurden durch Anfrage ermittelt.

Bei den jungen Erwachsenen (den 21- bis 30jährigen) werden sich die geburtenstarken Jahrgänge etwa 1989/90 am stärksten auswirken. Danach sinkt die Zahl dieser Altersgruppe und besteht um die Jahrtausendwende nur noch aus Jahrgängen des Pillenknicks. Will man aus dieser Zahlenentwicklung Schlüsse auf die Entwicklung der Haftzahlen ziehen, so wäre, wenn sich die Bevölkerungsentwicklung direkt auf die Gefangenenzahlen auswirken würde, folgende Prognose zu stellen.

1. Der Jugendstrafvollzug hatte seine Maximalbelegung im Jahr 1982; seither sinkt dort die Gefangenenzahl und wird 1992 nur noch 50–60 Prozent der Zahl von 1982 ausmachen und sich auf diesem Niveau einpendeln.

2. Der Strafvollzug an Erwachsenen wird bis ins Jahr 1990 noch wachsende Gefangenenzahlen aufweisen; danach wird die Belegung zurückgehen. Im Jahr 1995 könnte wieder der Stand von 1981 erreicht sein. Um die Jahrtausendwende, wenn nur noch geburtenschwache Jahrgänge die Altersgruppe der 20- bis 30jährigen ausmachen, wird auch hier – gegenüber 1990 – eine drastische Senkung der Gefangenenziffer zu bemerken sein.

Da allerdings die geburtenstarken Jahrgänge in die Altersgruppe der 30- bis 40jährigen hinüber „wandern“, die auch in gewissem Umfang zur Inhaftierungsrate beiträgt, verläuft die Abnahme der Gefangenenzahl langsamer als im Jugendstrafvollzug.

Diese Vorhersagen gelten allerdings nur unter der Voraussetzung, daß sich Geburtenraten direkt auf Gefangenenraten auswirken. Eine solche Linearität ist aber nicht gegeben. Insofern legen die unterschiedlichen Jahrgangsstärken lediglich Rahmenbedingungen fest. Wieviele Personen davon Straftaten begehen, hängt von gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Faktoren ab, die nicht vorhersagbar sind. Auch die Wirtschaftsprognosen z. B. der 5 Weisen sind, sollen sie über wenige Monate hinausreichen, unsicher. Wieviele potentielle Täter letztlich im Gefängnis landen, hängt von kriminal- und rechtspolitischen Weichenstellungen ab, die dem Wandel unterliegen.

Entscheidend ist aber, daß bei der absehbaren demographischen Entwicklung, nämlich der Abnahme jener Altersjahrgänge, die erfahrungsgemäß am häufigsten Straftaten begehen, die Gefahr droht, daß eine Beharrungstendenz bei den Organen der Strafverfolgung zu erhöhten Tatverdächtigen-, Verurteilten- und Gefangenenraten führen könnte. Die demographische Entwicklung bedeutet ja, daß bei Polizei, Justiz und Vollzug mittelfristig Stellen abgebaut werden können. Dagegen ist Widerstand erwartbar. Es besteht die Gefahr, daß durch verstärkten Tätigkeitsnachweis die Notwendigkeit einer Erhaltung der Personalstärke begründet wird; will sagen:

daß verstärkt ermittelt, angeklagt, verurteilt und vollstreckt wird. Diese Gefahr wird auch mittlerweile schon von Verantwortlichen gesehen. So hat der diesjährige Jugendgerichtstag in Köln das Motto: „Und wenn es immer weniger werden – die Herausforderung der geburtenschwachen Jahrgänge“. Es ist also wichtig, in der Rechtspolitik die Weichen so zu stellen, daß die Entwicklung der Gefangenenzahlen nicht gegen den demographischen Trend künstlich hochgehalten wird. Bevor dieser Sachverhalt behandelt wird, seien kurz die Konsequenzen skizziert, die sich aus linearer Projektion der demographischen Entwicklung für die Bauplanung ergeben.

4. Folgerungen für die Kalkulation des Haftplatzbedarfs

Ich komme zu den Konsequenzen dieser Zusammenhänge für die Planung der Strafvollzugsgestaltung in den kommenden 15 Jahren.

a) Zunächst zu Jugendlichen und Heranwachsenden; diese Altersgruppe war in den Jahren 1982/83 am zahlenstärksten. In dieser Zeit war auch die Zahl der Insassen von Adelsheim und Schwäbisch Hall am größten. Seither sinkt sie. Seit 1986 wachsen in diese Altersgruppe die Jahrgänge des Pillenknicks hinein, die um 40% weniger Personen umfassen als die geburtenstarken Jahrgänge. Die Zahl der nach dem JGG verurteilten Gefangenen könnte daher sinken um bis zu 40% (wahrscheinlich 1993). Im Jahr 1993 könnte daher die Anstalt Schwäbisch Hall geschlossen werden, *ohne daß ein Ersatzbau erstellt* worden ist. Die verbleibende Kapazität von 473 Haftplätzen in Adelsheim dürfte völlig ausreichen für die anschließenden Jahrzehnte. Damit steht fest, daß ein Neubau in Schwäbisch Hall entbehrlich ist und diese Kosten eingespart werden können.

b) Bei den über 21jährigen stellt sich die Situation anders dar. Hier wachsen seit 1982 die geburtenstarken Jahrgänge in das Kollektiv der nach allgemeinem Strafrecht Strafmündigen hinein und werden bis in die Jahre 1988–1992 die Gefangenenzahl anheben. Der Höchstbedarf könnte im Jahr 1990 liegen; danach wird sich die Lage zunehmend entspannen, weil die Stärke der nachrückenden Altersjahrgänge nun drastisch zurückgeht. Im Jahr 1995 könnte der Bedarf wieder auf das Niveau von 1981 gesunken sein und danach weiter sinken. Die Frage ist, ob diese Entwicklung den Bau oder Ersatzbau von Gefängnissen erfordert. Anders gefragt: wie kommen wir über den Berg („Gefangenenberg“) der Jahre 1988–1992, gegebenenfalls ohne Bautätigkeit, denn für die anschließende von Geburtenrückgang geprägte Population sind Zusatzbauten überflüssig?

Dazu ist zunächst zu prüfen, wie groß der Gefangenenberg noch werden kann. Voraussichtlich wird er gegenüber dem heutigen Stand nur wenig ansteigen. Die geburtenstarken Jahrgänge sind in diesem Jahr (1986) bereits alle strafmündig. Die Ingesamtgefangenenzahl

kann künftig also nur dadurch steigen, daß die Angehörigen der letzten geburtenstarken Jahrgänge als Heranwachsende und Erwachsene nun noch mehr Straftaten begehen. Dafür spricht die in diesen Altersgruppen höhere Verurteiltenrate. Die Gesamtzahl der Gefangenen dürfte aber nur wenig die Schwelle von 8000 überschreiten, da zugleich die Zahl der Jugendstrafgefangenen zurückgeht. Eine so geringe und zudem vorübergehende Zunahme der Gefangenenzahl rechtfertigt sicher nicht den Bau neuer Anstalten, die dann ja für Jahrhunderte fortexistieren. Angemessener schiene es, mit flexiblen Maßnahmen wie jenen des Sofortprogramms von 1982/83 Überbelegungen aufzufangen, falls sie überhaupt auftreten, um danach die „Bungalows“ (etwa ab 1992) abzureißen. Die Bautätigkeit der vergangenen Jahre hat ja, einschließlich der mittlerweile abgeschlossenen zweiten Baustufe in Ravensburg und des Neubaus in Schwäbisch Gmünd, zu einer Erhöhung der Haftplätze von Baden-Württemberg auf zwischen 8043 und 8173, je nach Schließung vorhandener Kapazität geführt (LT Baden Württemberg Dr. 9/2114 S. 16 f.). Damit ist man aber bereits im Bereich der Haftplatzziffer, die in den Jahren bis 1992 maximal erforderlich sein dürfte. Eine weitere Aufstockung ist daher nicht erforderlich.

c) Die Frage ist, ob dadurch auch die Ersatzbauten von Heimsheim und Ellwangen, die ja Ludwigsburg ersetzen sollen, überflüssig werden. Die für Ellwangen geplante zusätzliche Kapazität von 200 Plätzen ist in der Tat unnötig. Wenn aber Heimsheim in der geplanten Kapazität (492) diejenige von Ludwigsburg (459) ersetzen soll, scheint dies dagegen auf den ersten Blick gerechtfertigt. Es gibt aber eine Alternative zum Bau von Heimsheim als Ersatz von Ludwigsburg. Denkbar wäre, die VA Pforzheim umzuwidmen. Da der Bedarf im Jugendstrafvollzug jetzt schon sinkt, könnte umgehend (schon vor 1993) die VA Schwäbisch Hall zur Anstalt für junge Volljährige umgewidmet werden. Zusammen mit den Neubauten in Ravensburg wäre damit genug Kapazität vorhanden, um unter 24jährige unterzubringen, teilweise gemischt mit gleichaltrigen Jugendsträflingen. Die VA Pforzheim könnte dann eine andere Zweckbestimmung erhalten, nämlich die Aufgaben von Ludwigsburg sukzessive übernehmen. Die VA Ludwigsburg könnte, mit abnehmender Insassenzahl, etwa 1995 geschlossen werden, *ohne daß ein Ersatzbau erforderlich* wäre. Diese Strategie hätte den Vorteil, daß in Heimsheim keine Anstalt mit höchst fragwürdigem Konzept gebaut würde. Heimsheim soll ja für Einweisungs- und Transportgefangene zur Verfügung stehen. Im Grunde widerspricht dieses Konzept aber den Gestaltungsprinzipien des Strafvollzuges in Baden-Württemberg. Hier ist zurecht 1982 die Klassifikation in Gefangene mit unterschiedlich günstiger Prognose aufgegeben worden. Stattdessen sollen berufliche und familiäre Bindungen der Gefangenen an Regionen zum Einweisungsprinzip gemacht werden. Dem würde besser als eine Einweisungsanstalt entsprechen, bei den kurzstrafigen Gefangenen die Zuweisung

innerhalb des jeweiligen Landgerichtsbezirks zu regeln und Gefangene mit längerer Strafzeit (z. B. ab 18 Monate) nach regionalem Schlüssel in die Anstalten Mannheim, Bruchsal, Freiburg, Heilbronn, Stuttgart oder Ulm einzuweisen, wo dezentrale Zugangsabteilungen prüfen könnten, ob die Gefangenen für die Anstalt geeignet sind, oder ob es geeignetere Haftplätze (z. B. wegen Ausbildung oder Berufstätigkeit) in einer der anderen vier Anstalten gibt. Eine zentrale Einweisungsanstalt wäre entbehrlich. Eine zentrale Transportanstalt widerspricht vollkommen dem Prinzip der Regionalisierung. Auch deshalb ist das Konzept von Heimsheim nicht zu vertreten. Weder nach Zweckbestimmung, noch wegen der Kapazität ist also ein Neubau in Heimsheim erforderlich. Die hierfür angesetzten 108 Millionen DM können ebenfalls eingespart werden. Falls ein Funktionstausch zwischen Pforzheim und Schwäbisch Hall vorgenommen wird, kann Schwäbisch Hall 1997 ersatzlos geschlossen werden, da die Zahl der jungen Volljährigen dann drastisch sinkt.

5. Weitere kriminalpolitische Erwägungen

Man mag fragen, ob der Verzicht auf Neubauten der Kriminalitätsentwicklung genügend Rechnung trägt. Dazu sind einige weitere Hinweise wichtig:

1. Die *Kriminalitätsrate* in Baden-Württemberg ist eine der geringsten in der BRD. Mit dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Bayern zusammen hat Baden-Württemberg notorisch eine der niedrigsten Kriminalitätsbelastungsziffern. Dem entsprach auch bis 1982 die Belegungsfähigkeit der Gefängnisse. Seither ist durch Sofortprogramm und weitere Baumaßnahmen in Baden-Württemberg die Haftplatzkapazität auf 104 Haftplätze je 100000 Einwohner aufgestockt worden. Es besteht nunmehr eine höhere Haftplatzkapazität als im Saarland, Niedersachsen und Schleswig-Holstein (um 95). Sie nähert sich der von Hessen (107) an. Hessen hat aber eine erheblich höhere Kriminalitätsziffer. Niedersachsen und Schleswig-Holstein haben, trotz höherer Kriminalitätsbelastung als Baden-Württemberg, weit weniger Haftplatzkapazität. Dieser Vergleich mag verdeutlichen, daß mit dem in den letzten Jahren bewerkstelligten Ausbau der Haftplatzkapazität Baden-Württemberg sich bereits überausgestattet hat, jedenfalls im Vergleich zu anderen Bundesländern.

Man kann natürlich auch grundsätzlich die Frage stellen, ob – unabhängig von den Entwicklungen in anderen Bundesländern – eine Kapazität von 104 Haftplätzen je 100000 Strafmündige nicht überdimensioniert ist. Die Zahl der Strafgefangenen in Baden-Württemberg betrug in den 70er Jahren im Durchschnitt 65 je 100000. In den Jahren 1981 bis 1984 ist sie jäh auf 80 gestiegen. Bei dieser Quote sind bereits die demographischen Veränderungen eingerechnet. Die

Inhaftierungsrate ist also als solche gestiegen. Ein Grund dafür liegt sicher in der Tendenz zu längeren Strafen, auf die noch einzugehen sein wird. Die Differenz zwischen 80 Strafgefangenen und 104 Haftplätzen, also 24 je 100 000, steht gewissermaßen für die Untersuchungshaft zur Verfügung. Die Frage ist allerdings, ob man wirklich ein Viertel der Haftplätze für Untersuchungshäftlinge benötigt.

2. Die Zahl der *Untersuchungshäftlinge* ist in den Jahren 1983 und 1984 zurückgegangen und zwar in allen Altersstufen. Diese Entwicklung kann auch in der BRD insgesamt beobachtet werden. Offenbar hat die breite Diskussion darüber, daß zuviel Gebrauch von U-Haft gemacht wird, ohne daß in jedem Fall Haftgründe wirklich vorliegen und ohne daß immer das Prinzip der Verhältnismäßigkeit gewahrt ist, gewisse Wirkungen gehabt. Es ist dabei offen, ob weniger U-Haft verhängt wird oder ob U-Haft weniger lange vollstreckt wird. Sicher war aber nicht unbedeutend, daß für einige Zeit ein Überbelegungsdruck bestand, der jedenfalls kaum zur Verlängerung der Haftzeiten, eher schon zur Verkürzung geführt haben könnte. Es ist zu befürchten, daß bei zu großer Haftplatzkapazität ein solcher Druck auf kürzere U-Haftzeiten wieder entfällt. Grundsätzlich ist aber für die Zukunft zu unterstellen, daß rechtspolitisch das Haftrecht so reformiert werden wird, daß weniger U-Haft vollstreckt werden muß; dies ist jedenfalls den Ankündigungen des Bundesministers der Justiz zu entnehmen. Damit wird künftig auch der Bedarf an Haftplätzen für diesen Zweck sinken.

3. Der Überbelegungsdruck ist in Baden-Württemberg in den letzten Jahren auch dadurch etwas entspannt worden, daß verstärkt von *vorzeitigen Entlassungen* Gebrauch gemacht wurde. Jedenfalls ist der Anteil von vorzeitiger Entlassung im Jahr 1983 auf 33% gestiegen. Ob man hier schon von einer Tendenz sprechen kann, ist offen. Jedenfalls wäre damit ein Mechanismus gegeben, der in beachtlichem Maße zur Reduktion des Haftplatzbedarfs beitragen könnte.

4. Dies gilt insbesondere, wenn verstärkt das *Kurzstrafenprogramm* ausgebaut würde, wie Justizminister Eyrich am 24. 4. 1986 im Landtag angekündigt hat. Die Freigängerkonzeption zur Erhaltung bestehender Arbeitsverhältnisse ist ja besonders sinnvoll einzusetzen, wenn sie gekoppelt würde mit regelmäßiger Entlassung zum Zwei-Drittel-Termin. Jedenfalls wäre es unlogisch, in Fällen, in denen das Arbeitsverhältnis während der Haft Bestand gehabt hat, den § 57 StGB zu verneinen.

Geht man also davon aus, daß das Kurzstrafenprogramm im Regelfall zur vorzeitigen Entlassung führt, so bleibt zu fragen, wie es quantitativ verstärkt werden kann. Die Zahl der Gefangenen mit Strafen bis zu 1 Jahr liegt seit vielen Jahren in Baden-Württemberg bei knapp 50% mit leicht sinkender Tendenz. Damit sind die Relationen am

Stichtag 31. 3. gemeint. Da Kurzzeitgefangene bei Stichtagzählungen eine geringere Erfassungschance haben als Langzeitgefangene, darf man davon ausgehen, daß 60 oder gar 70% der eine Strafe antretenden Gefangenen weniger als 1 Jahr zu verbüßen haben. Bei dieser Zahl fragt es sich, warum das Kurzstrafenprogramm nur einer Minderheit bislang zugute kam. Sicherlich stellt das Kriterium, einen Arbeitsplatz in der Nähe eines Gefängnisses zu haben, ein starkes Selektionsmerkmal dar. Hier ist die Frage, ob dieses Kriterium nicht flexibler gehandhabt werden könnte. So wird vom Kurzstrafenprogramm auch die Anmietung von Wohnraum außerhalb bestehender Gefängnisse ins Auge gefaßt.⁸ Die Frage ist, ob dies bereits in erforderlichem Maße geschehen ist. Jedenfalls wäre eine gründliche Evaluation der Anwendungs- und Ausweitungsmöglichkeiten des Kurzstrafenprogramms wünschenswert, um zu prüfen, ob hier eine wesentliche Chance zur Senkung des Ingesamthaftplatzbedarfs besteht, ganz abgesehen natürlich davon, daß dadurch das Prinzip der Regionalisierung am ehesten verwirklicht werden könnte.

5. Ein abschließendes Wort soll der in Baden-Württemberg, wie auch im Bundesgebiet insgesamt, erkennbaren Tendenz gelten, daß *längere Strafen* verhängt werden. Der Anteil von Gefangenen mit Strafen über 2 Jahren bzw. über 5 Jahren ist in den letzten fünf Jahren beachtlich gestiegen. Durch eine Änderung des Kriminalitätsgeschehens kann diese Tendenz wohl kaum begründet werden. Zwar ist bei Erwachsenen ein leichter Anstieg der Verurteiltenziffer bei Raub und ein etwas stärkerer Anstieg bei Diebstahlsdelikten zu erkennen; beide Tendenzen können aber allein nicht den Anstieg der Langstrafen erklären. Bei Delikten gegen die sexuelle Selbstbestimmung und gegen die Person ist kein Anstieg feststellbar. Es ist denkbar, daß, wie in anderen Bundesländern (z. B. Hessen) der Anstieg auf Delikte gegen das Betäubungsmittelgesetz zurückgeht. Mit den mir zugänglichen Statistiken läßt sich diese Frage leider nicht überprüfen. Sollten aber Drogendelikte für den Anstieg in beachtlichem Maße verantwortlich sein, wäre zu prüfen, ob nicht verstärkt von Therapieangeboten außerhalb des Strafvollzuges Gebrauch gemacht werden kann, insbesondere im Zusammenhang mit den Änderungen von § 57 Abs. 2 StGB.

6. Zusammenfassung

1. Die demographische Entwicklung erlaubt einen allmählichen Abbau von Haftplätzen zunächst im Jugendstrafvollzug und anschließend im Erwachsenenstrafvollzug.
2. Die VA Schwäbisch Hall könnte voraussichtlich 1993 geschlossen werden, ohne daß Ersatz geschaffen wird.
3. Sie könnte aber auch durch Umwidmung zum Vollzug an jungen Volljährigen die VA Pforzheim für eine andere Zweckbestimmung

freimachen; Pforzheim könnte die VA Ludwigsburg sukzessive entlasten und in absehbarer Zeit entbehrlich machen, ohne daß Ersatz in Heimsheim oder/und Ellwangen gebaut wird. Schwäbisch Hall könnte dann etwa 1997 geschlossen werden.

4. Durch die Bautätigkeit in den vergangenen Jahren sind im Strafvollzug in Baden-Württemberg Haftplatzkapazitäten entstanden, die höher sind, als angesichts des Kriminalitätsaufkommens erforderlich. Insbesondere durch weitere Verringerung des Gebrauchs von U-Haft und durch stärkeren Gebrauch vorzeitiger Entlassung wird der Haftplatzbedarf geringer werden. Die Haftplatzkapazität von 104 Plätzen je 100000 Strafmündige ist für alle denkbaren Entwicklungen völlig ausreichend.

5. Durch Ausweitung des Kurzstrafenprogramms im Sinne einer systematischen Förderung der Erhaltung bestehender Arbeitsverhältnisse auch durch regelmäßige vorzeitige Entlassung ist schließlich eine weitere Entspannung der Haftplatzsituation möglich und zugleich das Prinzip der Regionalisierung zu verwirklichen. Das Kurzstrafenprogramm darf allerdings aus Gründen der Gleichbehandlung nicht zur Diskriminierung Arbeitsloser im Vollzug führen. Es ist darüber nachzudenken, wie etwa im Rahmen gemeinnütziger Arbeit auch Gefangene ohne feste Arbeitsverhältnisse in regionalisierten Freigängervollzug gebracht werden können. Die Liste von Alternativen zum Regel-Strafvollzug läßt sich sicher erweitern.

6. Durch kontinuierlichen Abbau von Haftplatzkapazitäten im nächsten Jahrzehnt und eine flankierende Kriminalpolitik ist sicherzustellen, daß bei abnehmender Zahl von Strafmündigen die Zahl der Gefangenen in gleichem Umfang sinkt.

Anmerkungen

(1) Die Anhörung fand am 20. 6. 1986 vor dem Ständigen Ausschuß des Landtages statt. Das dort vorgetragene Gutachten wurde nur geringfügig zur Veröffentlichung überarbeitet. Über die Anhörung wurde ein Protokolltext erstellt, das als vervielfältigter Text beim Landtag Baden-Württemberg, Konrad-Adenauer-Str. 3, 7000 Stuttgart 1, bestellt werden kann.

(2) Kube 1984, S. 12; vgl. zum folgenden den excellenten Aufsatz von W. Heinz: Was kann die Kriminologie zur Kriminalitätsprognose beitragen? in: BKA 1985, S. 31-118.

(3) Kaefer/Kähler/Schellhoss 1976; persönliche Auskunft von H. Schellhoss (Mai 1986).

(4) Berechnungen der Referatgruppe „Planung, Forschung, Soziale Dienste“, Der Niedersächsische Minister der Justiz, 1985 (unveröffentlicht).

(5) Berckhauer/Hasenpusch 1984, S. 91.

(6) Eggert/Elsner/Färber/Koepp/Stahl 1977; schriftliche Auskunft von H. Wenzel vom Statistischen Landesamt Berlin.

(7) Gröner 1985, S. 5; die korrektesten Prognosen wurden auf der Basis 1977 ohne Wanderungssaldo versucht. Vgl. Statistisches Landesamt 1978.

(8) Justizministerium Baden-Württemberg: Programm zum Vollzug kurzer Freiheitsstrafen an männlichen Erwachsenen, 1981 (unveröffentl.).

Literatur

- BECKER, B./TECKLES, H., Superlangfristige Vorausschätzung politisch-administrativer Folgen der künftigen Bevölkerungsentwicklung bis 2030/2040; Hochschule der Bundeswehr, Arbeitsheft Nr. 8, 1983.
- BERCKHAUER, F./HASENPUSCH, B., Die Bewährungshilfestatistik, in: STEINHILPER, G. (Hrsg.), Soziale Dienste in der Strafrechtspflege, Heidelberg 1984.
- BUNDESREGIERUNG, Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestags-Drucksache 10/863.
- BUNDESKRIMINALAMT, Zweites Symposium: Wissenschaftliche Kriminalistik, Wiesbaden 1985.
- EGGERT, G./ELSNER, E./FÄRBER, H.D./KOEPPPE, A./STAHL, H., Die Belegung der Berliner Justizvollzugsanstalten, Berlin (Senator für Justiz) 1977.
- HEINZ, W., Was kann die Kriminologie zur Kriminalitätsprognose beitragen? in: BKA 1985, S. 31 ff.
- KAEFER, K.B./KÄHMER, H./SCHELLHOSS, H., Prognose der Verurteilungszahlen in Nordrhein-Westfalen, in: Bewährungshilfe 1976, S. 216 ff.
- KUBE, E., Kriminalitätsprognose, in: Monatsschrift für Kriminologie, 1984, S. 1 ff.
- STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Statistische Berichte Nr. 5141 77001 (29. 12. 78).
- STATISTISCHES LANDESAMT BADEN-WÜRTTEMBERG, Bevölkerungsvorausschätzungen auf der Basis 1984 für das Land Baden-Württemberg und seine Regionen, Januar 1985 (Verfasser: GRÖNER, G.).

Juni 1986

Wachmannstr. 86, 2800 Bremen