

Entwicklungen im Strafvollzug 2019 bis 2024

Vergleich der Belegung vor, während und nach der Coronapandemie

Dr. Frank Wilde

Inhalt

1. Vorbemerkung	1
2. Entwicklung im Strafvollzug insgesamt	2
3. Belegungszahlen nach Haftart	3
4. Zusammenfassung	5

Die wichtigsten Ergebnisse:

Die Corona-Pandemie hat die Belegung im Strafvollzug erheblich beeinflusst. Doch auch nach der Pandemie hat sich der Zustand von zuvor nicht wiederhergestellt. Vielmehr lassen sich deutliche Unterschiede feststellen:

- » Die Belegung ist in Deutschland im Vergleich der Jahre 2019 und 2024 um acht Prozent gesunken. Besonders stark betroffen ist der offene Vollzug mit einem Rückgang um 16 Prozent. Dabei gibt es erhebliche regionale Unterschiede.
- » Während die Belegung bei den Ersatzfreiheitsstrafen zuletzt gesunken ist, hat sie bei der Untersuchungshaft zugenommen.
- » Im Jugendstrafvollzug haben sich die Belegungszahlen ebenfalls reduziert, wobei sie bei der Gruppe der 14- bis 17-Jährigen stabil geblieben sind.
- » In der Sicherungsverwahrung ist der Anteil der Personen, die 60 Jahre oder älter sind, um 44 Prozent gestiegen.

1. Vorbemerkung

Die Belegungszahlen im Strafvollzug zeigen, wie viele Personen an einem bestimmten Stichtag in Deutschland in Justizvollzugsanstalten inhaftiert waren. Sie sind ein wichtiger Indikator, anhand dessen sich Entwicklungen in der Praxis der Freiheitsentziehung ablesen lassen. Steigende Zahlen können ein Hinweis darauf sein, dass eine Überbelegung und damit verbundene schlechtere Haftbedingungen drohen. Es lassen sich auch Trends in einzelnen Strafarten (Untersuchungshaft, Ersatzfreiheitsstrafe usw.) erkennen. Diese lassen sich zwar nicht mit den Zahlen erklären, können aber weitere Untersuchungen anregen. Gleiches gilt für unterschiedliche Entwicklungen in den Bundesländern, die auf unterschiedliche Vollzugsmodelle oder rechtspolitische Entscheidungen hindeuten können. Auch für die Straffälligenhilfe können die Belegungszahlen Hinweise auf veränderte Bedarfe sowie auf notwendige Änderungen der Angebotsstruktur liefern.

Da es sich bei den Daten um Bestandszahlen zu bestimmten Stichtagen handelt, ist eine Vorbemerkung zur Aussagekraft erforderlich. Bei Stichtagszählungen wird erfasst, wie viele Personen sich an einem bestimmten Tag in einer Justizvollzugsanstalt befunden haben. Es lassen sich keine Aussagen darüber treffen, wie lange sie inhaftiert sind oder wie viele Personen insgesamt in einem Jahr inhaftiert wurden. Stichtagerhebungen haben den wesentlichen Nachteil, dass kurze Haftstrafen tendenziell weniger sichtbar sind. Ein Haftplatz kann in einem Monat mit mehreren Personen belegt sein, wird in diesem Fall aber am Monatsende nur als eine Person gezählt. Dies betrifft insbesondere die Untersuchungshaft und die Ersatzfreiheitsstrafe, die beide eine überwiegend kurze Dauer haben.

In diesem Beitrag wird anhand der aktuellen Daten des Statistischen Bundesamtes die Belegung in Justizvollzugsanstalten in Deutschland in den letzten fünf Jahren beleuchtet. Die folgenden statistischen Darstellungen basieren auf der Fachserie des Statistischen Bundesamtes: „Bestand der

Gefangenen und Verwahrten in deutschen Justizvollzugsanstalten“ (Destatis).

Der Blick auf die Jahre 2019 bis 2024 macht eine weitere Vorbemerkung erforderlich. Die Covid-19-Pandemie hatte in den Jahren 2020 bis 2022 erhebliche Auswirkungen auf alle gesellschaftlichen Bereiche. Mit der zentralen Strategie, die Ausbreitung des Virus durch Beschränkungen von Kontaktmöglichkeiten zu verhindern, kam es zu bisher unbekanntem staatlichen Eingriffen in das öffentliche Leben. Die verordneten mehrfachen Lockdowns beeinflussten auch alle Bereiche, die im strafrechtlichen Kontext eine Rolle spielen: vom Begehen von Straftaten über deren Entdeckung bis hin zur Arbeit von Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten. Auch der Strafvollzug stand in dieser Zeit vor besonderen Herausforderungen. Hier leben Personen auf engstem Raum eingeschlossen, sodass das Ansteckungsrisiko besonders hoch war. Es kam zu massiven Beschränkungen, die den Arbeits- und Freizeitbereich genauso wie die Besuchskontakte betrafen. Dieser „Einschluss im Einschluss“ brachte für die inhaftierten Personen erhebliche Einschränkungen mit sich. Daneben kam es aber auch zu zahlreichen Aufschüben bei der Vollstreckung von Freiheitsstrafen mit dem Ziel, innerhalb der Justizvollzugsanstalten mehr Platz zu haben. Insgesamt bedeuten die „Corona-Jahre“ somit für eine längerfristige Betrachtung der Entwicklung im Strafvollzug eine deutliche Zäsur.

Im Folgenden wird die Entwicklung der Belegungszahlen in Justizvollzugsanstalten in Deutschland in den Jahren 2019 bis 2024 dargestellt. Dabei wird zunächst der Strafvollzug insgesamt betrachtet. Anschließend folgt eine differenzierte Analyse nach Haftformen.

2. Entwicklung im Strafvollzug insgesamt

Die erste Infektion mit dem Coronavirus wurde in Deutschland im Januar 2020 festgestellt. Im Februar diskutierte der Deutsche Bundestag über Strategien zur Vorbeugung einer weiteren Ausbreitung. Im März 2020 folgte der erste Lockdown mit der Schließung von Schulen, Geschäften und öffentlichen Einrichtungen. In diesem Zusammenhang ergriffen die Bundesländer Maßnahmen zur Entlastung des Strafvollzugs. So wurden überwiegend keine Ladungen zum Strafantritt bei Ersatzfreiheitsstrafen sowie bei Freiheitsstrafen unter sechs Monaten, zwölf Monaten oder – je nach Bundesland – sogar unter drei Jahren verschickt. Teilweise wurden auch bereits begonnene Vollstreckungen von Ersatz-

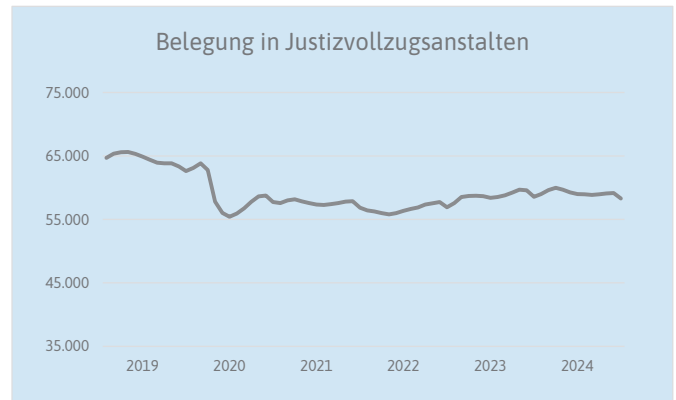


Abbildung 1: Durchschnittliche monatliche Belegung in Justizvollzugsanstalten in Deutschland. Quelle: Destatis (versch. Jg.).

freiheitsstrafen unterbrochen. (vgl. Dünkel/Morgenstern 2020, S. 440; Bögelein 2021). Diese Maßnahmen verfolgten das Ziel, die Belegung im Strafvollzug spürbar zu reduzieren, und waren erfolgreich. Lag die durchschnittliche Belegung im Februar 2020 noch bei knapp 64.000 Personen, sank diese im Juni 2020 auf den Tiefstand von 55.421 (siehe Abbildung 1).

Entsprechend der Phasen der Normalisierung außerhalb des Vollzugs als auch erneuter Lockdowns schwankte die Belegung in den folgenden zwei Jahren erheblich. Im Jahresdurchschnitt lag sie 2022 am niedrigsten mit 56.700 inhaftierten Personen. Seitdem steigen die Belegungszahlen wieder an, haben aber das Niveau von 2019 noch nicht erreicht. Im Jahr 2024 waren durchschnittlich acht Prozent weniger Haftplätze belegt als im Jahr 2019.

Der Anteil der Frauen an den belegten Haftplätzen lag in den Jahren 2019 bis 2024 konstant bei etwa sechs Prozent. Die Entwicklung ähnelt somit auch der in Abbildung 1 dargestellten Gesamtbelegung. In 2024 waren durchschnittlich 11 Prozent weniger Frauen inhaftiert als noch 2019.

Besonders deutlich zeigt sich der Rückgang der Belegungszahlen im offenen Vollzug. In diesem sind im Bundesdurchschnitt zehn bis elf Prozent der inhaftierten Personen untergebracht. Vergleicht man die durchschnittlichen Belegungszahlen von 2019 mit 2024, ergibt sich im offenen Vollzug ein Rückgang von 16 Prozent.

Regional zeigen sich allerdings erhebliche Unterschiede: Maßgeblichen Einfluss auf den Rückgang der Belegung in Deutschland insgesamt haben die Länder mit der höchsten Gefangenenpopulation, Bayern und Nordrhein-Westfalen. Vergleicht man dort die durchschnittliche Belegung im No-

vember 2019 mit November 2024 ist ein Rückgang von neun bis zehn Prozent festzustellen. In Baden-Württemberg und Berlin sind es drei Prozent und in Niedersachsen sind die Werte nahezu gleichgeblieben. Aber es gibt auch gegenteilige Entwicklungen. So hat die Belegung in Hamburg um zehn Prozent, im Saarland um acht Prozent und in Schleswig-Holstein um drei Prozent zugenommen.

3. Belegungszahlen nach Haftart

Untersuchungshaft

Bei den Belegungszahlen zur Untersuchungshaft zeigt sich im März 2020 ebenfalls ein deutlicher Rückgang, der den Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie geschuldet ist (siehe Abbildung 2). Auch in den folgenden zwei Jahren blieben die Belegungszahlen unter dem Niveau von 2019. Diese sind aber im Durchschnitt in 2023 (13.206) wieder mit denen von 2019 (13.125) vergleichbar. 2024 stiegen die Zahlen weiter auf durchschnittlich 14.201 inhaftierte Personen an und übertrafen damit deutlich die Werte von 2019. Betrachtet man die weiblichen Untersuchungshäftlinge, zeigt sich im Vergleich zu 2019 kaum eine Veränderung.

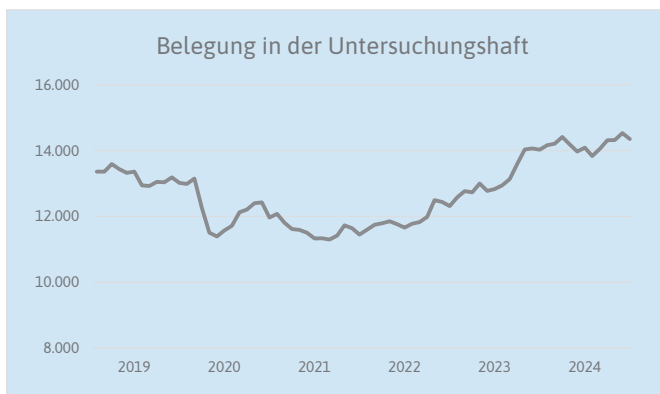


Abbildung 2: Belegung in der Untersuchungshaft jeweils am Ende des Monats in Justizvollzugsanstalten in Deutschland. Quelle: Destatis (versch. Jg.).

Ersatzfreiheitsstrafe

Die Vollstreckung der Ersatzfreiheitsstrafe war am stärksten von Maßnahmen zur Reduzierung der Belegung betroffen (vgl. Bögelein 2021). In den meisten Bundesländern wurde in bestimmten Phasen die Vollstreckung ganz gestoppt (Neuaufnahme) oder bei bestimmten Personengruppen (z. B. Ältere) wurde die Haft unterbrochen. In der Regel wur-

den die Vollstreckungen aufgeschoben und im Nachhinein vollstreckt. In Berlin wurden Strafen teilweise erlassen. Aus diesem Grund lassen sich bei den Belegungszahlen am deutlichsten und fast zeitgleich starke Rückgänge parallel zu Lockdowns feststellen (siehe Abbildung 3). Anschließend ist durch die nachholende Vollstreckung ein deutlicher Anstieg zu erkennen: In 2023 stiegen die Belegungszahlen erstmals seit der Einführung der Tagessatzgeldstrafe in den 1970er-Jahren auf über 5.000 inhaftierte Personen.

Wie eingangs erwähnt, liefern Stichtagszahlen insbesondere bei kurzen Ersatzfreiheitsstrafen ein verzerrtes Bild. In einer Studie aus Nordrhein-Westfalen verbüßten die Personen im Durchschnitt 47 Tagessätze in Haft (Lobitz/Wirth 2018). Um die tatsächliche Anzahl der Personen zu ermitteln, die im Jahr aufgrund einer nicht gezahlten Geldstrafe eingesperrt werden, müsste man die Stichtagszahlen also mit dem Faktor 8 multiplizieren (365/47).

Gleichzeitig brachte die Reform der Ersatzfreiheitsstrafe durch die Ampelkoalition eine wesentliche Änderung: Für alle Verfahren, die seit dem 01.02.2024 rechtskräftig sind, gilt eine neue Umrechnung: Jetzt werden durch einen Hafttag zwei Tagessätze der Geldstrafe getilgt. Die Dauer wird somit halbiert. Seitdem sinken die Belegungszahlen spürbar. Im November 2024 waren 3.502 Personen inhaftiert – etwa 1.000 weniger als im November 2019. Auch bei den Frauen zeigt sich ein entsprechender Rückgang bei der Belegung.

Wichtig ist: Der Rückgang der Belegungszahlen bedeutet nicht zwingend, dass weniger Ersatzfreiheitsstrafen vollstreckt oder weniger Menschen inhaftiert werden. Vielmehr erklärt sich der Rückgang (vermutlich) durch die verkürzte Haftdauer. Weitere wissenschaftliche Untersuchungen, die

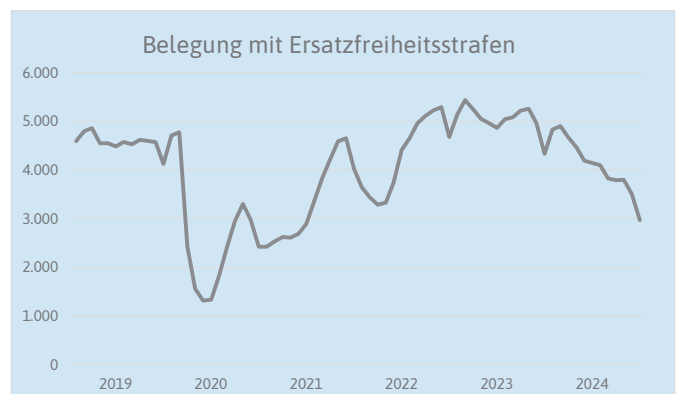


Abbildung 3: Belegung bei Ersatzfreiheitsstrafen jeweils am Ende des Monats in Justizvollzugsanstalten in Deutschland. Quelle: Destatis (versch. Jg.).

diese Annahme durch Aktenanalysen überprüfen, sind hier notwendig.

Sicherungsverwahrung

Ganz im Unterschied zur Ersatzfreiheitsstrafe hatte die Pandemie auf die Belegung der Sicherungsverwahrung keinen Einfluss. Hier kam es zu keinen ausgesetzten Vollstreckungen. Im Zeitraum von 2019 bis 2024 stieg die Zahl der Verwahrten kontinuierlich an (siehe Abbildung 4). 2019 waren im Durchschnitt 581 Personen inhaftiert, 2024 waren es durchschnittlich 613. Diese Entwicklung bestätigt Studien, wonach jährlich weniger Personen die Sicherungsverwahrung beenden als sie antreten (Leuschner/Dessecker 2024).

Hinzu kommen (Stand: Dezember 2024) weitere 358 Personen mit angeordneter sowie 36 mit vorbehaltener Sicherungsverwahrung. Die Anzahl der Frauen in der Sicherungsverwahrung ist im Zeitraum von einer Person auf drei angestiegen.

Besonders hervorzuheben ist die Zunahme älterer Inhaftierter in der Sicherungsverwahrung. So stieg die Anzahl der 60-jährigen und älteren Verwahrten von durchschnittlich 162 Personen im Jahr 2019 auf 233 im Jahr 2024 – ein Anstieg um 44 Prozent.

Jugendstrafvollzug

Im Jugendstrafvollzug zeigt sich ein anderes Bild. Hier sinken die Belegungszahlen seit 2020 (siehe Abbildung 5). 2024 waren durchschnittlich 25 Prozent weniger Personen im Jugendstrafvollzug inhaftiert als 2019 (2019: 3.624/2024:

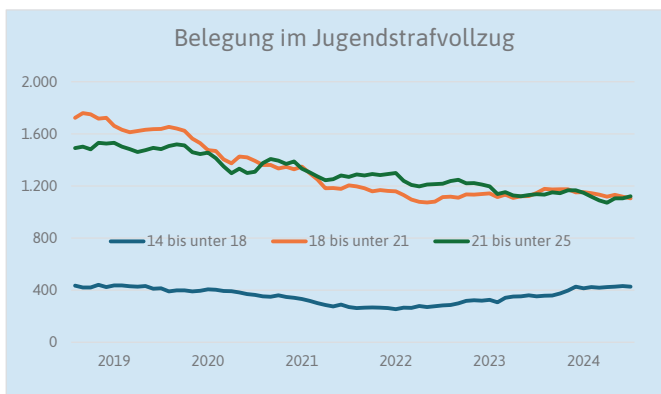


Abbildung 5: Belegung im Jugendstrafvollzug jeweils am Ende des Monats in Justizvollzugsanstalten in Deutschland. Quelle: Destatis (versch. Jg.).

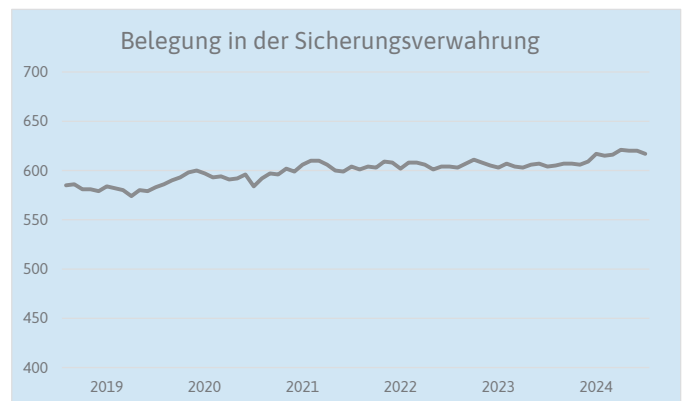


Abbildung 4: Belegung in der Sicherungsverwahrung jeweils am Ende des Monats in JVAen in Deutschland. Quelle: Destatis (versch. Jg.).

2.715). Dieser Rückgang betrifft allerdings hauptsächlich die über 18-jährigen Personen. Dagegen erreichten bei den 14- bis 17-Jährigen die Belegungszahlen 2024 wieder nahezu den Stand von 2019.

Der Anteil der Frauen an den belegten Plätzen im Jugendstrafvollzug beträgt in den Jahren 2019 bis 2024 kontinuierlich vier Prozent. Entsprechend sank auch hier die durchschnittliche Belegung um 25 Prozent im Vergleich zu 2019.

Abschiebehaft

Ausreisepflichtige Menschen können in Abschiebehaft kommen, wenn sie aus unterschiedlichen Gründen das Land verlassen müssen. Auch hier zeigt sich der Einfluss des ersten Lockdowns im März 2020 (siehe Abbildung 6). Seit Mitte 2022 wurde das Niveau von 2019 wieder erreicht. Seitdem steigen die Belegungszahlen. Im Jahr 2024 waren durchschnittlich 45 Prozent mehr Personen am Stichtag in Abschiebehaft als 2019.

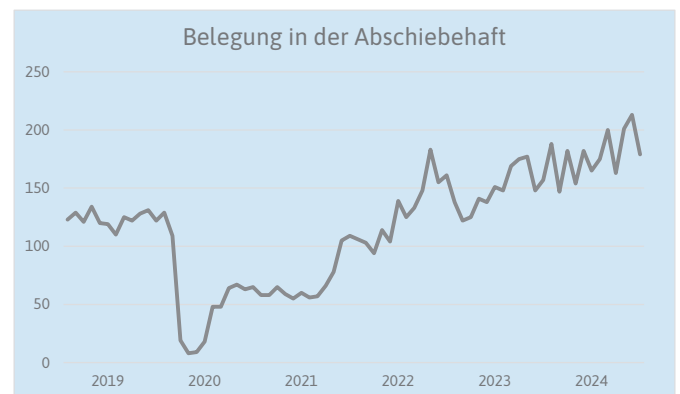


Abbildung 6: Belegung in der Abschiebehaft jeweils am Ende des Monats in Justizvollzugsanstalten in Deutschland. Quelle: Destatis (versch. Jg.).

4. Zusammenfassung

Strafverfolgung und Strafvollstreckung hängen von vielen Faktoren ab: Welche Taten werden begangen, entdeckt, zur Anzeige gebracht, verhandelt, verurteilt und schließlich vollstreckt – auf all diesen Ebenen finden sich Faktoren, die auch die Belegung im Strafvollzug beeinflussen. Während der Corona-Pandemie kam es auf all diesen Ebenen zu massiven Veränderungen durch Lockdowns, Kontaktbeschränkungen, Ausweitung des Home-Office etc. Auch der Vollzug von Freiheitsstrafen wurde zeitweise stark verändert, sodass die Auswirkungen auf die Belegung nicht überraschen. Der Blick auf die Entwicklung der Belegungszahlen der letzten fünf Jahre zeigt jedoch, dass sich nach der Pandemie nicht einfach die Situation vor der Pandemie wieder eingestellt hat. Ein direkter Vergleich der Jahre 2019 und 2024 zeigt in ganz unterschiedlichen Bereichen erhebliche Differenzen:

Vergleich 2019 und 2024

- » Die durchschnittliche Gesamtbelegung lag in Deutschland im Jahr 2024 acht Prozent niedriger als im Jahr 2019.
- » Die Belegung im offenen Vollzug sank um 16 Prozent.
- » Es bestehen erhebliche regionale Unterschiede. Während in Bayern und Nordrhein-Westfalen die Belegung deutlich gesunken ist, ist sie in Hamburg gestiegen.
- » In der Untersuchungshaft sind in 2024 höhere Belegungszahlen zu verzeichnen.
- » Bei der Ersatzfreiheitsstrafe sinken die Belegungszahlen 2024 unter das Niveau von 2019 – vermutlich bedingt durch die Reform im Sanktionenrecht.
- » Die Belegung in der Sicherungsverwahrung steigt an und der Altersdurchschnitt der Verwahrten nimmt deutlich zu.
- » Im Jugendstrafvollzug ist die Belegung ein Viertel unter dem Stand von 2019. Dies betrifft aber nicht die 14- bis 17-jährigen Personen.
- » Die Belegung in der Abschiebehaft hat sich fast um 50 Prozent erhöht.

Abschließend sei erneut auf die begrenzte Aussagekraft der Stichtagsdaten hingewiesen. Kurze Freiheitsstrafen werden hier tendenziell weniger abgebildet. Aussagen über die Zahl der inhaftierten Personen und deren tatsächliche Haftdauer sind auf Basis dieser Daten nicht möglich. Aus diesem Grund sind weiterführende detailliertere Untersuchungen notwendig, um die Entwicklungen im Vollzug bewerten zu können.

Gleichzeitig ist auch eine verbesserte statistische Datengrundlage erforderlich. Die letzte Bundesregierung hat hierzu einen begrüßenswerten Vorschlag zur Einführung einer bundesweiten Statistik vorgelegt. Die BAG-S hat hierzu konkrete Verbesserungsvorschläge eingebracht (BAG-S 2024), die unter anderem folgende Punkte enthalten:

- Erweiterung der Datenerhebung um Verfahrenseinstellungen, die Untersuchungshaft, Vollstreckung von Geldstrafen und Haftentlassungen
- Vorschlag einer Einführung einer Resozialisierungstatistik, um aussagekräftige Daten für den Prozess der Reintegration zu erfassen

Literatur

BAG-S (2022): Inhaftierte Frauen* – Die Vergessenen der Pandemie?! www.bag-s.de/wp-content/uploads/2024/12/S-2022-Positionspapier-FA-Frauen_Inhaftierte-FrauenCorona.pdf

BAG-S (2024): Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V. zum Referentenentwurf des Bundesministeriums der Justiz: Entwurf eines Gesetzes über die Statistiken der Strafrechtspflege des Bundes. www.bag-s.de/wp-content/uploads/2025/03/BAG-S-Stellungnahme-Statistik.pdf

Bögelein, N. (2021): Und plötzlich ging alles ganz einfach. Die Ersatzfreiheitsstrafe in Zeiten von Corona. In: Informationsdienst Straffälligenhilfe, Jg. 29, Heft 1, S. 19-25.

Destatis (versch. Jg.): Bestand der Gefangenen und Verwahrten in deutschen Justizvollzugsanstalten nach ihrer Unterbringung auf Haftplätzen des geschlossenen und offenen Vollzugs.

Dünkel, F./Morgenstern, C. (2020): Der Einfluss von Covid-19 auf den Strafvollzug und die Strafvollzugspolitik in Deutschland. In: Neue Kriminalpolitik, 32. Jg., Heft 4, S. 432-457.

Leuschner, F./Dessecker, A. (2019): Sicherungsverwahrung und vorgelagerte Freiheitsstrafe. Eine empirische Untersuchung zur Ausgestaltung der Unterbringung und des vorhergehenden Strafvollzugs. BM-Online Band 14.

Lobitz, R./Wirth, W. (2018): Der Vollzug der Ersatzfreiheitsstrafe in Nordrhein-Westfalen. Eine empirische Aktenanalyse. KrimD NRW.

Wer ist die BAG-S?

Wer ist die BAG-S?

Die Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V. (BAG-S) ist ein Zusammenschluss der Wohlfahrtsverbände Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V., Diakonie Deutschland e. V., Deutscher Caritasverband e. V., Der Paritätische Gesamtverband e. V., Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland e. V. sowie des DBH – Fachverband für Soziale Arbeit, Strafrecht und Kriminalpolitik e.V.

Wofür stehen wir?

Die BAG-S ist überzeugt, dass eine humane und rationale Sozial- und Kriminalpolitik wesentlich zur sozialen Sicherheit und zum gesellschaftlichen Zusammenhalt beiträgt. In diesem Sinne wollen wir die Maßnahmen zur Wiedereingliederung und Resozialisierung von Straffälligen verbessern und Fortschritte in der Kriminalprävention und Kriminalpolitik erzielen. Wir wenden uns entschieden gegen menschenverachtende, rassistische und antidemokratische Weltanschauungen und setzen auf Inklusion und Offenheit. Gemeinsam mit unseren Mitgliedsorganisationen fördern wir diskriminierungsfreie Strukturen, orientieren uns an den Menschenrechten und dem Sozialstaatsprinzip und lehnen verfassungsfeindliche Bestrebungen ab.

Was machen wir?

Die BAG-S ist eine Fachorganisation, die die Hilfen für straffällig gewordene Menschen verbessern und erweitern will sowie überverbandliche Interessen der Straffälligenhilfe auf Bundesebene vertritt. Sie verfasst fachpolitische Stellungnahmen und berät die Einrichtungen der Mitgliedsverbände in der Straffälligenhilfe, Arbeitsschwerpunkte untereinander abzustimmen und Konzepte weiterzuentwickeln. Dafür veranstaltet die BAG-S Fachtagungen und gibt dreimal pro Jahr diesen Informationsdienst heraus. Darin dokumentiert sie

Fachliteratur, Presseberichterstattung und Entwicklungen in der Straffälligenhilfe, wertet Statistiken für die Praxis aus und weist auf zahlreiche Veranstaltungen im Bereich der Straffälligenhilfe hin.

Publikationen der BAG-S

Die BAG-S gibt verschiedene Publikationen heraus. Dazu gehören die Fachzeitschrift „Informationsdienst Straffälligenhilfe“, der „Wegweiser für Inhaftierte, Entlassene und deren Familien“ (in verschiedenen Sprachen) und die Broschüre „Wenn Jugendliche straffällig werden ...“.



Mehr Informationen:
www.bag-s.de

Bundesarbeitsgemeinschaft für Straffälligenhilfe e.V.

Kochhannstraße 6 | 10249 Berlin

Tel.: 030 2850 7864 | info@bag-s.de | www.bag-s.de

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Mitgliedsverbände der BAG-S



Fachverband für
Soziale Arbeit,
Strafrecht und
Kriminalpolitik

