

Die Entwicklung der Haftzahlen in Österreich – Darstellung und Analyse der Ursachen

Projekt auf Ersuchen des BMJ

Projektabschlussbericht (Arno Pilgram)

Der aktuelle Anlass und Datengrundlagen für eine Studie über Haftzahlen

Zuletzt befanden sich in den frühen 1980er Jahren in österreichischen Justizanstalten so viele Personen inhaftiert wie derzeit, nämlich mehr als 8.000, das nach einem plötzlichen steilen Anstieg von 6.804 am 1. Jänner auf 8.081 am 1. Dezember 2002. Die drohende Überbelegung in den österreichischen Justizanstalten verursacht Probleme für die Justizverwaltung. Der Entwicklung gegenzusteuern, erfordert möglichst genaue Aufklärung über die Ursachen. Die vorliegende Untersuchung verfolgt die Veränderung des Anstaltenbelags als Produkt von Zugängen zu den Anstalten (bestimmt von der Entwicklung der Strafanzeigen und der Inhaftierungspraxis) und der Verweildauer in denselben (bestimmt durch eine vorerst Blackbox bleibende Summe von Haft-, Straf- und Entlassungsentscheidungen).

Bis vor kurzem waren die statistischen Informationen, auf deren Grundlage eine Analyse von Haftzahlenentwicklungen vorgenommen werden konnte, äußerst unzureichend und wenig aktuell. Die Situation hat sich seit der Einführung der elektronischen Gefangenenaktenverwaltung im Jahr 2000 deutlich verbessert, doch wurden die Daten der IVV (der „Integrierten Vollzugsverwaltung“) zuvor noch nie für statistische Zwecke verwendet. Ausgewertet wurden zwei Statistikdatensätze, einer über insgesamt 39.051 Eintritte in das System der österreichischen Justizanstalten und einer über 38.401 Austritte aus demselben zwischen 1.2.2000 und 31.12.2002. Anhand derselben konnte abgeschätzt werden, in welchem Ausmaß regionale Faktoren, welche Alters- und Nationalitätengruppen, welche Haft- und Strafpraxis, bei welchen (ausgewählten) Delikten, zu welchem Zeitpunkt zum gestiegenen Anstaltenbelag beigetragen haben.

Einflussfaktoren auf die Entwicklung der Haftzahlen

Polizeilich ermittelte Täter und Inhaftierungswahrscheinlichkeit:

Zwar stieg die Zahl der polizeilich ermittelten Straftäter zuletzt an – 2002 gegenüber dem Vorjahr um 3,4 %, doch wird dieser Anstieg vom Wachstum der Inhaftiertenzahlen um mehr als das Dreifache übertroffen (+12,7%). Daraus ist abzuleiten, dass in Hinblick auf den Zugang zu Justizanstalten der Effekt der vermehrten Aufgriffe und Anzeigen von Tatverdächtigen durch die Polizei noch übertroffen wird vom Effekt einer geänderten Inhaftierungspraxis. Zwischen Sicherheitsexekutive und Staatsanwaltschaft stellt sich zunehmend öfter und offenbar auch gerichtlich unhinterfragt Übereinstimmung über Haftbedarf zur Verfahrenssicherung her.

Was die besonderen „Wachstumsbereiche“ beim Zugang zu den Justizanstalten betrifft, treten der Landesgerichtssprengel Wien, die Altersgruppe Jugendliche, Inhaftierte bestimmter fremder Nationalität und mit bestimmten Delikten (minderschwere Suchtmitteldelikte, schwerer und gewerbsmäßiger Diebstahl) hervor. In diesen Bereichen scheint die Entwicklung besonders dynamisch und von Einfluss auf die Häftlingszahlen.

Die feinere Analyse zeigt insgesamt zwei verschiedene Muster der Zugangsentwicklung zu Justizanstalten: In Wien einen bereits längeranhaltenden Wachstumstrend, der sich sehr deutlich auf einige Bereiche eingrenzen lässt, auf Inhaftierungen von Fremdstaatsangehörigen wegen bestimmter Delikte, indiziert durch Verurteilungen (genau gesagt von Osteuropäern aller Altersgruppen wegen gewerbsmäßiger Diebstahlsdelikte und von Afrikanern jüngeren Alters wegen Drogendelikten); im übrigen Bundesgebiet ein erst 2002 einsetzendes Wachstum, das frühere Rückgänge an Inhaftierungen rasch ausgleicht und sich ungleich weniger eingrenzen lässt als die Wiener Entwicklung. Hier sind insbesondere auch ÖsterreicherInnen aller Altersgruppen und im Zusammenhang mit unterschiedlichsten Delikten betroffen.

Inhaftierungsfrequenz und Haftdauer:

Wie weit ein verstärkter Zugang zu Justizanstalten bzw. eine neue Inhaftierungspraxis tatsächlich belagswirksam wird und gegebenenfalls Überbelegungsprobleme verursacht, hängt von der Entwicklung der Haftzeiten ab. Eine Verkürzung der U-Haft- und/oder der Strafhaftzeiten wäre in der Lage, den Zuwachs bei den Zugängen zu den Justizanstalten ganz oder teilweise zu kompensieren. Andererseits können die Belageffekte der Zugangsentwicklung durch Verlängerungen der Haftzeiten noch wesentlich verschärft werden.

Zwischen der Steigerungsrate der Inhaftierung bestimmter Gruppen und der mittleren Haftdauer zeigt sich also im allgemeinen eine inverse Beziehung. Personengruppen, welche unter den Inhaftierten die größten Anteilszuwächse aufweisen, verbleiben in der Regel zunehmend kürzer in den Justizanstalten und „belasten“ diese jedenfalls nicht entsprechend auch „in terms of time“. Beispiele dafür liefern insbesondere jugendliche (und in vermindertem Maß auch heranwachsende) Häftlinge, aber auch Reisende bzw. MigrantInnen aus dem osteuropäischen oder afrikanischen Raum. Beide Merkmale – Alter und entsprechende Staatsbürgerschaft von Häftlingen – treffen überdies häufig zusammen, insbesondere im Sprengel Wien. Hier fallen zahllose U-Haften, die nach immer kürzerer Zeit beendet werden, in Begriffen von Haftzeit nur begrenzt ins Gewicht. Dagegen zeichnet sich bei Gruppen, die in Hinblick auf die steigende Frequentierung der Justizanstalten relativ unauffällig bleiben, ein Trend zur Haftzeitverlängerung insbesondere bei den Strafhaften ab. Wenn es sich um große Gruppen handelt, wie erwachsene Straftäter mit österreichischer Staatsbürgerschaft oder der Staatsbürgerschaft eines europäischen oder typischen „Gastarbeiterherkunftsstaates“, so

sind hier auch geringfügige Haftzeitverlängerungen hoch belagswirksam. Hier sind die Auswahlkriterien für die Inhaftnahme von vornherein offenbar strengere, kommt es im allgemeinen nur zur Inhaftierung, wenn eine (teil-)unbedingte Freiheitsstrafe wahrscheinlich ist, und fallen die realen Haftzeiten (als Ergebnis von Urteils- und Entlassungspraxis) eher überdurchschnittlich aus. Ein Trend zur Haftzeitverkürzung ist (innerhalb des beobachteten kurzen Zeitraums) nicht erkennbar, es sei denn in jenen Bereichen, in denen die Schwelle zur Inhaftnahme für die gerichtliche Untersuchung sinkt.

Die vermehrte Haftzeit und der steigende Belag der Justizanstalten sind insofern ein Produkt sowohl einer neuen rigorosen U-Haftpraxis gegenüber „Kleinkriminalität“ (gemessen an den de facto Kurzhafte(n)) von neuer Art und Urheberschaft, als auch hergebrachter, im allgemeinen zurückhaltender, aber – wo sie ihre Zurückhaltung aufgibt – umso mehr „exemplarischer“ Strafpraxis gegenüber einem „harten Kern“ von Straftätern.

Schlussfolgerungen

Die vorliegende Untersuchung kann nicht beanspruchen, die Ursachen der Entwicklung bei den Haftzahlen im Bereich der Strafverfolgung und Strafrechtsanwendung, geschweige denn die gesellschaftlichen Hintergründe dafür, umfassend und abschließend erfasst zu haben. Dazu fehlte sowohl die Möglichkeit, in aktuelle Polizeiliche und Gerichtliche Kriminalstatistiken einzusehen bzw. sie mehr als oberflächlich in die Analyse einzubeziehen, als auch der ausreichende zeitliche Abstand und eine größere Beobachtungsperiode, um die Flüchtigkeit oder Nachhaltigkeit der Entwicklungen und die Langzeiteffekte der beschriebenen Haftpraxis beurteilen zu können.

Bereits zum gegenwärtigen Stand der Analyse wird aber deutlich, dass eine Politik der Korrektur dramatischer Haftzahlenentwicklungen sowohl auf die Haftpraxis zwischen Exekutive und Justiz sowie innerhalb der Justiz zielen müssen, wie auch auf erweiterte Konzepte der Vorbeugung und Handhabung von unerwünschten und störenden sozialen Phänomenen, die mit Marktbeschränkungen zu tun haben. Forcierte Beschränkungen des (nationalen bzw. europäischen) Arbeitsmarktzugangs und des Gütermarktes einerseits und intensiver Zuwanderungsdruck und unverminderte Nachfrage nach illegalen Drogen andererseits kreieren eine Situation, deren Bewältigung allein Polizei und Justiz zu übertragen, fast unausweichlich in überfüllten Gefängnissen resultiert, ohne dass davon wirksame Problemlösungen erwartet werden dürfen. Hier ist Fantasie gefragt, wie gesellschaftliche Institutionen jenseits der bloßen Strafverfolgung pragmatisch und konzertiert mit sozialen Entwicklungen im Zeitalter der Globalisierung umgehen könnten. Die Haftzahlenentwicklung fordert insofern gar nicht nur die Kriminalpolitik heraus, sondern im Grunde migrations- und drogenpolitische Konzepte und ressortübergreifende fokussierte Maßnahmen. Wohl werden auch wieder einmal

kriminalpolitisch Fragen der Deliktsqualifikation, der Abgrenzung von Massen- und Schwermriminalität aktuell – etwa die Anpassung von Wertgrenzen im Vermögensstrafrecht und substanzspezifischen Mengengrenzen im Suchtmittelgesetz, aber auch die Neudefinition von Gewerbsmäßigkeit. Diese Fragen stellen sich aber im größeren Zusammenhang von prekären Lebenslagen und Lebensformen, für welche die Möglichkeiten der sozialen Unterstützung beim Aus- und Umstieg aus Illegalität noch nicht ausgelotet sind.

Besonderes Augenmerk verdient die Politik gegenüber Jugendlichen und die jugendgerichtliche Praxis. Es scheint, dass gerade sie zunehmend von der Aufgabe, Arbeitsmarkt- und Zuwanderungsbeschränkungen und die Drogenprohibition durchzusetzen, okkupiert, bestimmt und überfordert wird. Wenn die allgemeinen Integrationsangebote der Jugendwohlfahrt, -bildung und -beschäftigung und die sozialen Interventionsangebote des JGG nicht mehr ausreichen, um auf die Lebenssituation bestimmter Gruppen Jugendlicher konstruktiv zu reagieren, droht dem angewandten Jugendstrafrecht eine neue Repressivität und letztlich dem gesamten Strafrecht eine repressive Wende. Aus diesem Grunde sollten Erkenntnisse über Veränderungen in der Jugendgerichtsbarkeit, quasi ein Nebenprodukt dieser Studie, ungeachtet der beschränkten Anstaltsbelageeffekte besonders sensibilisieren.

Was die zweite Seite der Entwicklung betrifft – die unverändert hohen bis steigenden Strafhaftzeiten bei der eher stabilen traditionellen Klientel des Strafvollzugs – so liegt es hier nahe, die Spielräume der bedingten Strafnachsicht und Entlassung weiter zu vergrößern und auszunützen, vor allem durch soziale Begleitmaßnahmen, welche die Bewährungschancen verbessern. Es könnten auch Überlegungen angestellt werden, während oder nach der Haft Tausch- oder gemeinnützige Leistungen zu fördern und dafür bestimmte Straf(rest)nachlässe zu gewähren.

Schließlich fordert die neuerlich bestätigte Sonderstellung Wiens hinsichtlich der Inhaftierungsraten sowie der Haft- und Straflängen (es gibt hier deutlich mehr, aber nur wenig kürzere U-Haft, sowie etwas mehr und längere Strafhaft als in den übrigen Bundesländern) zu praktischen Konsequenzen auf. Wie weit bestehen Möglichkeiten, die Dokumentation, den überregionalen Vergleich und das Monitoring der Praxis von Exekutive, Staatsanwaltschaften und Gerichten zur Routine zu machen und über Zielvorgaben, die sich diese Institutionen setzen, unerwünschten und materiell und sozial kostspieligen Entwicklungen zu steuern? Der Einsatz von Instrumenten der Steuerung über straf- und prozessrechtliche Maßnahmen wird organisatorische Reformmaßnahmen zur Verbesserung der Selbststeuerung der Kriminalrechtsinstitutionen – nicht zuletzt zu einer Dosierung von Zwangs- und Sanktionsmitteln auch in kritischen Situationen der Kriminalitätsentwicklung – nicht ersetzen können.

[siehe auch Downloads]