

Darmstadt Discussion Papers in Economics

**Kosten und Nutzen des Strafvollzuges: Grundlagen im Rahmen einer rationalen
Kriminalpolitik**

Horst Entorf und Susanne Meyer

Nr. 129

Arbeitspapiere
des Instituts für Volkswirtschaftslehre
Technische Universität Darmstadt



Applied
Research in
Economics

Kosten und Nutzen des Strafvollzuges: Grundlagen im Rahmen einer rationalen Kriminalpolitik

Horst Entorf und Susanne Meyer

TU-Darmstadt

Februar 2004

Eine rationale Kriminalpolitik zeichnet sich durch ihre Orientierung an einem effizienten System zur Vermeidung von Kriminalität aus. Effizienz bedeutet dabei die Erzielung eines größtmöglichen Erfolgs unter Berücksichtigung gegebener Restriktionen. Eine sehr wichtige Rolle spielt in diesem komplexen System der Bestrafung und der Prävention der Erfolg des Strafvollzuges. Die Erfolgsmessung eines Strafsystems erweist sich als fundamental für die Analyse einer rationalen Kriminalpolitik. Messbare Erfassung von Erfolg oder Misserfolg ist Voraussetzung für die Evaluierung eines bestehenden Strafvollzugs gegenüber alternativen Strafsystemen, und Messbarkeit liefert so die praktischen Grundlagen für eine effiziente und rationale Gestaltung von Justizreformen. Das Erfolgsziel besteht für unseren Strafvollzug in dem maximal erzielbaren Nutzen für unsere Gesellschaft im Sinne von Schutz vor Kriminalität, Rehabilitation usw. Eine rationale Sichtweise verlangt, diesem Nutzen die Kosten des Strafvollzugs – betriebswirtschaftlicher und gesellschaftlicher Art – gegenüber zu stellen. Eine vollständige Evaluation eines Sanktionssystems verlangt folglich – in stark verkürzter Form – die Beantwortung der Frage, ob der Nutzen der Strafmaßnahmen (vermiedene Kriminalität) die Kosten der Strafmaßnahmen überschreitet oder nicht. Der folgende Artikel stellt am Beispiel des Strafvollzugs jene Faktoren vor, die in die in eine Kosten-Nutzen-Analyse einfließen sollten und zeigt zum anderen Probleme auf, die bei der Bestimmung bzw. Erfassung der Kosten-Nutzen-Komponenten auftreten können.

Prof. Dr. Horst Entorf
Professor für Empirische Wirtschaftsforschung
TU Darmstadt
Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Empirische Wirtschaftsforschung
Marktplatz 15
64283 Darmstadt
Tel. (+49)6151/16-2436
entorf@vwl.tu-darmstadt.de
<http://www.tu-darmstadt.de/fb/fb1/vw12/>

Susanne Meyer
Wissenschaftliche Mitarbeiterin
TU Darmstadt
Institut für Volkswirtschaftslehre
Fachgebiet Empirische Wirtschaftsforschung
Marktplatz 15
64283 Darmstadt
Tel. (+49)6151/16-2632
meyer@vwl.tu-darmstadt.de
<http://www.tu-darmstadt.de/fb/fb1/vw12/>

1. Einleitung

Der Verzicht auf eine rationale Kriminalpolitik bedeutet den bewussten Verzicht auf knappe Ressourcen, welche in unserer Gesellschaft für viele dringende Zukunftsaufgaben wie Bildung, Gesundheitswesen usw. benötigt würden. Der Begriff einer „rationalen Kriminalpolitik“ beinhaltet eine Unterordnung der kriminalpolitischen Entscheidungen bezüglich des Ziels, entweder für die Bürger unserer Gesellschaft ein möglichst großes Wohlergehen (den maximalen Nutzen) bei gegebenen Kosten anzustreben, oder bei wohldefinierten Anspruchsniveaus möglichst kostengünstig vorzugehen. Alternativ dazu ließe sich auch ein möglichst günstiges Nutzen-Kosten-Verhältnis anstreben. Das Ziel ist leicht formulierbar, aber praktisch schwer zu fassen. So ist es nicht im Sinne dieser Optimierung alle Straftäter lebenslang einzusperren und dadurch auch die Rückfallquote auf Null zu bringen, weil die – betriebswirtschaftlichen, gesellschaftlichen und nicht zuletzt ethisch-rechtsstaatlichen - Kosten für diese Wegsperrungen nicht tragbar sind. Es ist ebenso wenig im Sinne dieses Ziels alle Straftaten ohne rechtliche Verfolgung auf sich beruhen zu lassen. So könnten zwar die direkten Kosten für Unterbringung und Justizapparat eingespart werden, aber die hervorgerufenen Folgeschäden durch „straffreien“ Rückfall sowie zusätzlichen Straftaten durch andere potentielle Straftäter, die nun aufgrund des (negativen) Anreizes straffrei auszugehen auch straffällig werden, sind nicht abzuschätzen und der Gesellschaft nicht zumutbar.

Es handelt sich bei der hier behandelten Problematik also um einen klassischen Trade-off zwischen der Maximierung des gesellschaftlichen Nutzens durch Strafvermeidung und durch potentiell abschreckende Wirkung der Freiheitsstrafe einerseits und der Minimierung der gesellschaftlichen Kosten durch Rückfall oder auch durch betriebswirtschaftliche Kosten durch Gefängnisbaumaßnahmen andererseits. Eine rationale Kriminalpolitik besteht folglich darin, jene Strafmechanismen inklusive geeigneter Rehabilitations- bzw. Behandlungsmaßnahmen anzustreben, die die Erfolgsfaktoren des Strafvollzugs – Rückfallwahrscheinlichkeit, Ausschaltung potentiell krimineller Straftäter, Reintegrationserfolg und Generalprävention – unter Berücksichtigung der Kosten im höchsten Maße begünstigt. Im strengen Sinne wird eine so definierte rationale Kriminalpolitik natürlich niemals von Erfolg gekrönt sein können. Es wäre aber grundlegend falsch daraus abzuleiten, sich mit einer irrationalen und unvernünftigen Kriminalpolitik abzufinden.

Kosten und Nutzen sind komplex und die Analyse wird durch Defizite an verfügbaren Daten, insbesondere zur Rückfallstatistik¹, nachhaltig erschwert. Die gegenüber zu stellenden Posten beinhalten vielschichtige Dimensionen wie Sühne, Ausschaltung, Abschreckung und Rehabilitation auf der Nutzenseite und betriebswirtschaftliche sowie gesellschaftliche Ausgaben auf der Kostenseite. Glaubt man Untersuchungen für die USA, dann ergibt sich allein durch die Gegenüberstellung der jährlichen Gefängniskosten mit dem Schaden, den ein Inhaftierter in Freiheit anrichten könnte, ein Gewinn für die Gesellschaft. So geben Piehl und DiIulio (1995) die Differenz zwischen Nutzen und Kosten mit 45.098 US-Dollar an, Levitt (1996) kommt – bei Verwendung der häufig genannten Gefängniskosten von 25.000 US-Dollar je Gefangenenjahr – zu einem Überschuss von 28.900 US-Dollar.²

¹ Als hoffentlich zukunftsweisend ist in diesem Zusammenhang die Rede (zum Justizhaushalt) der niedersächsischen Justizministerin Heister-Neuman vom 11.12.2003 im Niedersächsischen Landtag zu werten, in der sie ausdrücklich auf die „längst überfällige Rückfallstatistik“ hingewiesen hat, die notwendig sei, um den „messbaren Erfolg“ von Behandlungsmaßnahmen zu erfassen.

² Das Ergebnis von Piehl und DiIulio (1995) begründet sich auf Daten des "Bureau of Justice Statistics" und auf eine Erhebung aus dem Jahre 1993 unter Neuzugängen der Staatsgefängnisse von New Jersey. Ihre Erkenntnisse

Einerseits sind diese Untersuchungen richtungsweisend und sollten für Deutschland nachvollzogen werden, andererseits greift die gewählte Vorgehensweise für die USA zu kurz und ist – aufgrund unterschiedlicher Rechts- und Vollzugsstruktur – nur bedingt auf deutsche Verhältnisse übertragbar. So dürften die Kosten in Deutschland deutlich höher sein. Schon bei einer naiven Vorgehensweise ergibt sich für das Jahr 2001 hierzulande durch Haushaltszuschüsse in Höhe von 4,152 Mrd. DM für den Justizvollzug und 70.203 Strafgefangenen³ mit 30.236 € je Inhaftiertem ein deutlich höherer Wert als für die USA mit 25.000 US-Dollar für Kosten des Strafvollzuges. Die sich aufdrängende Frage ist, inwieweit die wahrscheinlich höheren Kosten in Deutschland (genaue Zahlen gibt es hierzulande leider noch nicht) auch einen besseren "Erfolg" des Strafvollzuges erzeugen und dadurch einen gesellschaftlich höheren Nutzen stiften.

Die Effizienz des deutschen Strafvollzuges sollte anhand einer umfassenden Kosten-Nutzenanalyse evaluiert werden. Dabei stehen gesamtgesellschaftliche bzw. volkswirtschaftliche Überlegungen im Mittelpunkt. Aufgrund der Entstehung externer Effekte⁴ sind auch indirekte (Folge-) Kosten und Nutzen in die Analyse einzubeziehen und eine Untersuchung von Haftanstalten aus rein betriebswirtschaftlicher Sicht würde zu kurz greifen. Sollte – wie die vorherrschende Meinung in der deutschen Kriminologie ist – Haft bei den Inhaftierten nach ihrer Entlassung eine verstärkte Kriminalitätsneigung erzeugen, dann hätte Haftvermeidung damit über die rein betriebswirtschaftlichen fixen und variablen Gehalts-, Gebäude- und Verwaltungskosten hinausgehende positive externe Effekte aufgrund einer späteren niedrigeren Kriminalitätsneigung der entlassenen Straftäter. Positive und negative externe Effekte sind im Sinne einer rationalen Kriminalpolitik abzuwägen.

Weiterhin sind die oben zitierten Zahlen in ihrer Absolutheit nur bedingt hilfreich, denn Kosten und Nutzenaspekte unterscheiden sich je nach Straftat und Tätertyp. Die Unterscheidung zwischen Ersttätern und Wiederholungstätern mit hoher Rückfallwahrscheinlichkeit (und entsprechend hohen erwarteten Kosten) liegt auf der Hand. Drogenabhängigkeit erzeugt höhere Unterbringungskosten und vermutlich geringere Kosten je Straftat. Ferner sind junge Täter anders zu behandeln als ältere. Die Beeinträchtigung der späteren legalen Beschäftigungswahrscheinlichkeit nach einem Strafverfahren ist von hoher gesellschaftlicher Relevanz: Entweder wächst der junge Straftäter später in die für die Stabilität unserer Gesellschaft lebenswichtige Rolle normgerechten Verhaltens in Beruf und Familie herein, oder er bleibt überwiegend erwerbslos und Empfänger sozialer Leistungen. Im ungünstigsten Fall entzieht er sich dauerhaft der gesellschaftlichen Verantwortung und mündet in eine illegale Karriere. Es ist zu vermuten, dass Gefängnisaufenthalte eher letztere Möglichkeit begünstigen dürften, so dass die Ersetzung von Freiheitsstrafen durch alternative Strafmaße aus ökonomischer Sicht in einer Vielzahl von genau zu spezifizierenden Fällen zur Diskussion steht.

beruhen ferner darauf, dass der Median der begangenen Straftaten eines nicht-drogenabhängigen Kriminellen im Jahr vor der Inhaftierung 12 betrug, und dass sich die gesellschaftlichen Kosten für Eigentums- und Gewaltdelikte auf 70.098 US-Dollar (Median) je Straftat beliefen. Dem stehen laut Angabe der Autoren direkte und indirekte Kosten gegenüber, die den Steuerzahler in einem Jahr mit 25.000 US-Dollar pro Gefangenen belasten. Levitt (1996) begründet seine Ergebnisse auf eine Untersuchung von 12 US-Staaten. Demnach hat dort die Einsperrung eines zusätzlichen Gefangenen ca. 15 Straftaten (hauptsächlich Eigentumsdelikte) verhindert. Diese Straftaten hätten die Gesellschaft 53.900 US-Dollar gekostet.

³ Quellen: Elektronisches Schreiben vom 28.11.02, Justizministerium Nordrhein-Westfalen, Ralf Langmann, sowie Statistisches Bundesamt, Strafvollzugs- und Maßregelvollzugsstatistik mit der Belegung in Justizvollzugsanstalten inklusive Sicherungsverwahrten zum Stichtag 31.12.2001.

⁴ Zur Verdeutlichung von externen Effekte kann ein Beispiel aus der Umweltökonomie herangezogen werden. So würde es keinen Sinn machen, eine isolierte Betrachtung einer Unternehmung vorzunehmen, die individuell gesehen zwar sehr effizient arbeitet, dies jedoch wegen einer hohen Abgasemission nur auf Kosten der Allgemeinheit erreicht.

Der Artikel ist folgendermaßen strukturiert. Nach der Vorstellung der kriminalpolitischen Ziele im Strafvollzug und ihrer Rahmenbedingungen im Abschnitt 2 werden im Abschnitt 3 die verschiedenen Dimensionen einer Kosten-Nutzen-Analyse vorgestellt. Abschnitt 4 betrachtet die Kosten und Nutzen in der Zeit nach Haftentlassung, Abschnitt 5 erläutert die Einflussgrößen während der Inhaftierungszeit. Abschnitt 6 stellt die Einflüsse auf die Kosten-Nutzen-Komponenten durch veränderte Generalprävention vor. Zum Schluss werden im Abschnitt 7 der konkrete Forschungsbedarf sowie das Projekt „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“ erläutert, welches derzeit an der Technischen Universität in Darmstadt durchgeführt wird um zumindest einige Antworten und Lösungsansätze auf die Fragen und Probleme zu geben.

2. Die kriminalpolitischen Ziele im Strafvollzug und Probleme ihrer Realisierung

Was ist das Ziel des deutschen Strafvollzuges? Aus rechtlicher Sicht verfolgt der Strafvollzug nach § 2 StVollzG (Strafvollzugsgesetz) zwei Ziele: Zum einen soll das Vollzugsziel der Resozialisierung eines Strafgefangenen erreicht werden, welche nach Haftentlassung in ein Leben mit sozialer Verantwortung ohne Straftaten münden soll. Zum anderen dient die Freiheitsstrafe dem Schutz der Allgemeinheit vor weiteren Strafen. Diese Schutzfunktion muss sich nicht ausschließlich auf den Täter selbst beziehen – die sich durch den Wegspereffekt während der Haftzeit sowie positiver Spezialprävention durch Besserung oder negativer Spezialprävention durch Abschreckung nach der Haftzeit ergibt – sondern kann auch einen Abschreckungseffekt in Form einer negativen Generalprävention auf andere potentielle Täter beinhalten. Zumindest die beabsichtigte Schutzfunktion durch Spezialprävention wird durch den Strafvollzug nicht erreicht, was sich durch hohe Rückfallquoten – sofern verfügbar – deutlich belegen lässt. So enthält die Strafvollzugsstatistik ST 5 (nach VGO Nr. 72) Informationen über Strafgefangene und Sicherheitsverwahrte nach Art und Häufigkeit ihrer Vorstrafen sowie Wiedereinlieferungsabstände. Zum Beispiel waren in Niedersachsen 2001 lediglich 57.7% der Insassen ohne vorherige Haft, damit blieb für 42.3% der Gefangenenpopulation die vorherige Strafmaßnahme im Sinne der Spezialprävention erfolglos.⁵

Da es aus der Sicht einer rationalen Kriminalpolitik darum gehen sollte, gegenwärtige und erwartete zukünftige volkswirtschaftliche bzw. gesellschaftliche Kosten der Kriminalität zu minimieren, sind die Rückfallwahrscheinlichkeit und die Anzahl vermiedener Straftaten durch Ausschaltung der Straftäter von zentraler Bedeutung. Die Rückfallwahrscheinlichkeit ist dabei ein "Produkt" der gewählten Art des Strafvollzuges, d.h. sie ist abhängig von Behandlungsmaßnahmen, Personaleinsatz, Unterbringung usw. Hier wird erneut der bereits erwähnte Trade-off deutlich. Vermutlich wird die Rückfallwahrscheinlichkeit bei Vermeidung von Haft geringer sein, sie wird jedoch nicht null werden, so dass den zwar verringerten Haftkosten auf der anderen Seite eine gewisse Gefahr von der längeren Zeit in Freiheit gegenüber steht, die mit einer positiven Wahrscheinlichkeit auch für kriminelle Aktivitäten genutzt wird. Ferner könnte es "Spillovers" zu anderen potentiellen Straftätern geben, wenn

⁵ ST5 Niedersachsen (Information zur Verfügung gestellt durch Herrn Dr. Hasenpusch, Justizministeriums des Landes Niedersachsen). Es ist aber zu beachten, dass diese Zahlen wegen des hohen Anteils der Langstrafler am Bestand der Gefängnispopulation, aber vor allem wegen der fehlenden längerfristigen Legalbewährung nicht identisch mit der Rückfallquote je Straftäter sind. Die „Arbeitsgruppe Kriminologischer Dienst“ in NRW hat für den Entlassungsjahrgang 1977 eine Rückfallquote von 65% errechnet, wobei als Rückfall jede erneute Verurteilung gezählt wird (Justizministerium NRW, 2002).

die Abschreckung (negative Generalprävention) durch die Wahrnehmung einer veränderten Strafpraxis verändert würde.

Die Kosten-Nutzenanalyse basiert auf einer komplexen Interaktion zahlreicher Akteure (Täter, potentielle Opfer, Justiz, Staat, Parteien, aber auch Polizei, Medien usw.). Die Grundlage einer Analyse des Verhaltens der Akteure im Strafvollzug ist eine allgemeine Theorie der Haft, der Haftfolgen und potentieller Haftvermeidungsstrategien. Erst auf der Grundlage eines normatives Fundaments, welches Klarheit über Kausalitäten und Wirkungskanäle im Justizsystem bringt, können Hypothesen über ein anreizkompatibles Verhalten der Akteure abgeleitet und eine empirische Evaluation der Effizienz im Strafvollzug auf den Weg gebracht werden.

Ein wichtiges Element dieser Analysen ergibt sich aus dem intertemporalen Aspekt der kriminalpolitischen Entscheidungen. So hängt der Erfolg einer Strafform von zukünftigen Kriminalitätskosten ab, diese Kosten sind aber wiederum das Resultat heutiger Behandlungs- und Strafmaßnahmen. Als Beispiel sind (heutige) haushaltspolitische Sparzwänge anzubringen die möglicherweise den Qualitätsstandard der Einrichtungen zur Disposition stellen und so (zukünftige) langfristige Auswirkungen auf Rückfallwahrscheinlichkeiten hervorrufen. Offene Fragen sind die Ermittlung der Wirkungsrichtungen heutiger Entscheidungen, die Bestimmung des intertemporalen Optimums und die Generationengerechtigkeit kostspieliger Maßnahmen aus politökonomischer Sicht.

Weitere Komplikationen ergeben sich auch durch die Simultanität von Rückfallwahrscheinlichkeit sowie der generellen Kriminalitätswahrscheinlichkeit und der Chance, auf dem legalen Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden. Diese Zusammenhänge werden durch eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen bestätigt. Die Chance am Arbeitsmarkt ist jedoch wiederum abhängig von einer etwaigen Vorstrafe. Kriminalpolitische Handlungsanweisungen müssen auch ökonomische Rahmenbedingungen im Auge behalten. Es ist zu klären, welche makro- und mikroökonomischen Faktoren in welcher Weise die Beschäftigungswahrscheinlichkeit (und aufgrund der Simultanität) damit auch die Rückfallwahrscheinlichkeit beeinflussen. Da in der Mehrzahl der Fälle von unqualifizierter Arbeit auszugehen ist, die mit ehemaligen Straftätern konkurriert, kommt dem Lohn und der Arbeitslosigkeit der Erwerbspersonen dieses Segments eine besondere Rolle zu. Das gilt verstärkt für die Berufschancen jugendlicher Straftäter. Allergrößte Priorität sollte – sofern sich das nicht durch noch gravierendere Probleme wie Drogenabhängigkeit relativiert – die Verbesserung des Bildungsniveaus von Strafgefangenen haben, dass sich auf einem katastrophal niedrigen Niveau befindet.

Nicht unbeachtet bleiben darf der langfristige Multiplikatoreffekt einer heutigen Haftreform, der durch die Erwartungsbildung in Erscheinung tritt. Die erwartete Anzahl der Straftaten ist, neben sozioökonomischen Abhängigkeiten, geprägt von vorherigen Straftaten einer Person selbst und den Straftaten der sogenannten "Peers". Zu diskutieren ist die Frage wie diese dynamische Abhängigkeit aussieht, und was ihre langfristigen Konsequenzen sind. Eng mit der Problematik der Erwartungsbildung sind die sozialen Interaktionen einer kriminellen Person verbunden. Kriminalität wird in entscheidender Weise geprägt vom familiären Hintergrund und von sogenannten "Nachbarschaftseffekten". Aufgabe einer rationalen Kriminalpolitik ist es auch auf solche Einflüsse positiv einzuwirken um die Ursache der Wirkung zu schwächen oder gar auszuschalten. Denkbar sind z.B. Ansätze im Bereich der gemeinnützigen Arbeit, die Änderungen des sozialen Umgangs hervorbringen könnten. Für die Umsetzung kriminalpolitischer Ziele ist auch die Rolle der Zeitpräferenz von Gesetzgeber und Straftäter bedeutend. Die politökonomischen Aspekte des Gesetzgebers spiegeln sich in einem eher kurzfristigen – mit Wahlperioden korrelierenden – Zeithorizont wider, was der Realisierung langfristiger Effizienzgewinne durch neuartige Haftprojekte entgegensteht.

Insbesondere für jugendliche Straftäter muss die vermutlich gleichfalls sehr gegenwartsbezogene Sichtweise berücksichtigt werden, was ein Argument für schnelle Strafverfahren, d.h. die Strafe folgt der Tat unmittelbar, liefert.⁶

Das vermutlich größte zu bewältigende Problem bei der Realisierung der Ziele einer rationalen Kriminalpolitik liegt jedoch in der politischen Durchsetzbarkeit. Jegliche wirtschafts- und kriminalpolitische Entscheidung und damit auch das Etablieren von Reformmaßnahmen basiert auf den Anreizsystemen der beteiligten Akteure aus verschiedensten Interessengruppen, so dass letztendlich nur ein Festhalten an ineffizienter Systemen kompromissfähig sein könnte. Eine rationale Kriminalpolitik sollte diese Möglichkeit einbeziehen und sich Gedanken darüber machen, ob und unter welchen Umständen etwaige Effizienzgewinne aus politökonomischer Sicht (Public-Choice-Ansatz) Realisationschancen haben.

3. Die verschiedenen Dimensionen der Kosten-Nutzenanalyse

Die Evaluation des Strafvollzuges hat durch eine Bewertung aller entstehenden Kosten und Nutzen und der Abwägung zwischen beiden Posten zu erfolgen. Das Ziel des Gesetzgebers bzw. der Kriminalpolitik sollte sein, die erwarteten gesellschaftlichen⁷ Kosten zu minimieren, die durch einen verurteilten Straftäter entstehen bzw. den Nutzen aus der Strafmaßnahme zu maximieren. Der Erfolg der Kriminalpolitik lässt sich an der erzielten Kosten-Nutzen-Differenz ablesen, die in folgende Komponenten zerlegt werden kann:

- Soziale Kosten-Nutzen-Differenz, die in der Zeit *nach* Strafverbüßung entsteht. Soziale Kosten entstehen vor allem durch Rückfälle, sozialer Nutzen entsteht durch resozialisierte ehemalige Straftäter.
- Direkte Kosten-Nutzen-Differenz, die unmittelbar durch die Haft- und Behandlungszeit gegeben ist. Darunter fallen diejenigen Kosten, die sich aus den „Errichtungsausgaben“ (Installationskosten, Baukosten) einer Strafmaßnahme und den laufenden Ausgaben dieser Maßnahme ergeben. Der direkte Nutzen ergibt sich vorwiegend durch vermiedene Kriminalität *während* der Haftdauer.
- Externe Kosten-Nutzen-Differenz durch veränderte Generalprävention. Externer Nutzen entsteht durch negative und positive Generalprävention. Externe Kosten werden verursacht, falls der Abschreckungseffekt z.B. durch unverhältnismäßige Milde des Strafvollzugs gegen null konvergiert.

Für die Steuerung des Verhaltens der Rechtsadressaten ergeben sich Anreizmechanismen, die durch den Gesetzgeber veränderbar und somit der Verfolgung des Zieles eines möglichst günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnisses dienlich sind.

Die soziale Kosten-Nutzen-Differenz setzt sich aus den Bestandteilen der erwarteten Schäden und der Resozialisierung zusammen. Dabei sind die zukünftig zu erwarteten Schäden – also die sozialen Kosten – das Produkt aus der Anzahl der zukünftigen Straftaten eines Haftentlassenen und dem durchschnittlichen Schaden seiner Taten. Der soziale Nutzen ist determiniert durch die Resozialisierungswahrscheinlichkeit eines ehemaligen Straftäters. Diese Wahrscheinlichkeit ist hochgradig abhängig von der Beschäftigungswahrscheinlichkeit am Arbeitsmarkt. Weitere soziale Kosten treten auf, wenn der ehemalige Straftäter nach der Inhaftierung arbeitslos bleibt und auf staatliche Unterstützung angewiesen sein wird. An

⁶ Zu diesem Thema siehe auch Polinsky und Shavell (1999).

⁷ Der rehabilitierte Straftäter ist Teil der Gesellschaft, so dass seine späteren legalen Einkünfte die durch ihn verursachten Kosten verringern.

dieser Stelle soll noch einmal die zentrale Wichtigkeit der Rückfallkomponenten betont werden, da eine Hauptursache der gesellschaftlichen Kosten in den erneuten Straftaten entlassener Straftäter liegt. Eine Behandlungsmaßnahme (also Maßnahmen zur Resozialisierung wie z.B. Drogenausstiegsprogramme, Hauptschulabschluss usw.) ist aus gesellschaftlicher Sichtweise vor allem dann sinnvoll, wenn die Rückfälligkeit der behandelten Straftäter durch die Strafmaßnahme nachhaltig sinkt. Streng genommen ist auch schon ein Rückgang in der Deliktschwere ein Erfolg. Greift die Maßnahme nicht, so könnte unsere Gesellschaft die Ausgaben für solche Programme sparen, und zwar ohne Konsequenzen auf Grund eines erhöhten Kriminalitätsaufkommen fürchten zu müssen. Hier besteht spezieller Evaluationsbedarf.

Die direkte Kosten-Nutzen-Differenz beinhaltet die direkten Kosten für die Überwachung und Verwaltung, die Kosten von Behandlungsmaßnahmen während der Inhaftierung, wozu auch Bewährungshelfer, Schlichter im Täter-Opfer-Ausgleich usw. zu zählen sind, sowie laufende Sachkosten und Investitionen (Bau, Anlage- und Ersatzinvestitionen). Der direkte Nutzen entsteht durch Arbeit der Strafgefangenen innerhalb und außerhalb der Anstalt, auch in Form von gemeinnütziger Arbeit, mit oder ohne Justizaufsicht. Ein wichtiger Nutzenposten der Haftzeit ist durch den so genannten „Wegsperreffekt“ gegeben. Der Ausschaltungsnutzen entsteht unter dem Aspekt vermiedener Opportunitätskosten: Welche Kosten wären in der Haftzeit entstanden, wenn man den Täter nicht inhaftiert sondern „draußen“ gelassen hätte, was, wie bereits erwähnt, von einem gewissen Anteil der Verurteilten zu erneuten Straftaten missbraucht würde? Bei der Ermittlung der Vorteile des „Wegsperrens“ ist ferner zu berücksichtigen, dass höhere Kriminalitätsraten auch höhere private Ausgaben für Kriminalitätsprävention nach sich ziehen, welche die gesamtgesellschaftliche Kosten-Nutzen-Bilanz belasten.

Die externe Kosten-Nutzen-Differenz wird determiniert durch die Wirkung der Generalprävention, die aufgrund der Existenz des Strafvollzugs entsteht. Externer Nutzen entsteht zum einen durch negative Generalprävention, d.h. andere potentielle Straftäter werden durch die Existenz von Strafe abgeschreckt, zum anderen durch positive Generalprävention durch Stärkung und Erhalt des allgemeinen Vertrauens in die Durchsetzungskraft der Rechtsordnung bei Anwendung einer Strafmaßnahme.⁸ Der Nutzen ergibt sich aus dem Produkt der Anzahl aller erwarteten vermiedenen Straftaten und dem durchschnittlichen Schaden je Tat. Ergibt sich durch eine Justizreform ein geringerer Wert, so bedeutet diese Tatsache einen durch die Veränderung verursachten Zuwachs an externe Kosten.

Bei allen vorgestellten Komponenten ist von erwarteten und zukünftigen Effekten die Rede, die sich letztlich in zukünftigen Einnahmen- und Ausgabenströmen manifestieren. Diese sind, wie in den Wirtschaftswissenschaften üblich, aus der Sicht des heutigen Entscheidungszeitpunkts zu bewerten, d.h. alle zukünftigen Kosten und Einkünfte werden abdiskontiert. Der Diskontierungsfaktor liegt zwischen null und eins und ist dabei ein Maß der Zeitpräferenz der heutigen Gesellschaft. Da unsere Gesellschaftsinteressen aber durch gewählte Politiker umgesetzt werden sollen, besteht eine gewisse Gefahr, dass diese in Abhängigkeit ihrer eigenen Nutzenmaximierung (siehe Wahlzyklen als politökonomische Faktoren) den Erfolg eher sehr früh anstreben möchten – was längerfristige und nachhaltige Projekte tendenziell auf Eis legen wird.

⁸ Siehe BMI und BMJ (2001), Erster Periodischer Sicherheitsbericht, S. 442.

4. Kosten-Nutzen-Betrachtung der Zeit nach Haftentlassung

Die nach Absolvierung der Strafe entstehenden Kosten und Nutzen für die Gesellschaft sind insbesondere abhängig von der Wahrscheinlichkeit des Rückfalls und der Chance am legalen Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden. Beide Wahrscheinlichkeiten sind abhängig von den Umständen des Strafvollzugs. Es wird allgemein erwartet, dass die Vermeidung kriminellen Umgangs und die Vermeidung einer Stigmatisierung durch den Gefängnisaufenthalt die Anzahl der Straftaten des Verurteilten senkt und die Beschäftigungswahrscheinlichkeit erhöht, allerdings ist nicht auszuschließen, dass der Umgang mit kriminellen Peers auch in Freiheit in eine beschleunigte kriminellen Karriere mündet.

Für die kriminalpolitische Praxis sind nicht nur qualitative, sondern quantitative Angaben relevant. Daher ist es notwendig zu wissen, welche Determinanten in welchem Ausmaß für die Veränderung der Rückfälligkeit verantwortlich sind. Die Rückfälligkeit ist ein Ergebnis der Strafform und somit vermutlich abhängig von der Länge der Haftzeit, von den Maßnahmen zur Rehabilitation (schulische Grundbildung, Weiterbildung, Erwerb sozialer Kompetenz), von der Qualität der Anstaltseinrichtungen und des Anstaltspersonals sowie von sozioökonomischen und demographischen Merkmalen wie Alter, Bildung, Geschlecht usw. Ferner hängt die Rückfälligkeit in simultaner Weise von der Beschäftigungswahrscheinlichkeit und damit auch von den Löhnen, Arbeitszeiten, Kündigungsschutzregelungen und Sozialversicherungsleistungen auf dem freien Arbeitsmarkt sowie wiederum von individuellen Charakteristika wie z.B. dem (Aus-) Bildungsniveau der Straftäter ab, also von Faktoren wie sie üblicherweise in der Arbeitsmarktforschung bekannt sind (siehe dazu z.B. Witte und Reid, 1980). Ein konkreter empirischer Evaluierungsbedarf besteht darin anhand von Individualdaten aufzuzeigen, wie die legalen Arbeitsmöglichkeiten der Haftentlassenen verbessert werden können und zu welchen Kosten dies finanzierbar ist.⁹

Es ist zu vermuten, dass Gefängnisse das illegale Know-how verbessern, so dass der Schaden je Ex-Häftling größer sein wird als der beobachtbare Schaden eines Ersttäters. Das führt zu einem bereits wiederholt angesprochenen wesentlichen Baustein der Evaluation, nämlich der Ermittlung der Kosten je Straftat, bzw. der Kosten der Kriminalität generell. Das Bundeskriminalamt (2003) weist für das Berichtsjahr 2002 Kriminalitätsschäden in Höhe von 9.735,5 Mio € aus. Diese Summe orientiert sich allerdings ausschließlich an den direkt messbaren materiellen Schäden der polizeilich bekannt gewordenen Fälle von Raub, Diebstahl, Betrug und Wirtschaftskriminalität. Jegliche Schäden an Leib, Leben oder Psyche des Opfers, z.B. in Folge von Verbrechen wie Mord, Totschlag und Vergewaltigung, werden keiner Bewertung unterzogen. Außerdem wird kein Versuch unternommen, die Kriminalitätsschäden abzuschätzen, die im Bereich der polizeilich nicht registrierten Straftaten – also im Dunkelfeld – anfallen.

Da eine Kosten-Nutzen-Analyse der Kriminalitätskontrolle nur auf Basis einer hinreichend genauen Bewertung der gesamten volkswirtschaftlichen Kriminalitätsschäden basieren kann, muss eine Anpassung der vom Bundeskriminalamt veröffentlichten Schadenssumme erfolgen. Hierzu könnten wichtige Erkenntnisse über das Ausmaß des Dunkelfelds und über die Relation der Schäden von bei der Polizei gemeldeten und nicht gemeldeten Straftaten aus Daten einer bundesweiten Opferbefragung gewonnen werden. Leider nimmt die Bundesrepublik Deutschland an solchen international regelmäßig durchgeführten Opferbefragungen (siehe van Kesteren et al., 2000) nicht teil.

⁹ Mallar und Thornton (1978) thematisieren darüber hinaus den Nutzen von finanziellen Übergangshilfen nach Haftentlassung. Ihre Ergebnisse zeigen, dass eine solche Hilfe den Arbeitseinstieg erleichtert und dass der Nutzen die Kosten übersteigt.

Es muss allerdings betont werden, dass eine umfassende und hinreichend präzise Schadenserfassung auch für den Fall der Verfügbarkeit von informativen Opferdaten ein sehr schwieriges Unterfangen bleibt, was unter anderem darin zum Ausdruck kommt, dass Tötungsdelikte eine pekuniäre Bewertung des menschlichen Lebens erfordern. Dennoch bewirkt eine völlige Nullbewertung dieser Kosten vermutlich größere Fehlschlüsse als beispielsweise eine Orientierung an der Bewertungsweise von Versicherungen. Unterstützt durch Forschungsergebnisse für die USA (Miller, Cohen und Wiersema, 1996), die seelische und körperliche Schäden berücksichtigen, ist auch für Deutschland mit einer volkswirtschaftlichen Gesamtschadenssumme aus Kriminalität zu rechnen, die ein Vielfaches des vom BKA ausgewiesenen Wertes beträgt. Die Kosten je Straftat umfassen auch private Vorkehrungen gegen Kriminalität, die bisher weitgehend vernachlässigt werden. Wegfahrsperrungen, Sicherheitsmaßnahmen gegen Diebstahl usw. sind jedoch offensichtliche Kosten, die mit der Höhe der Kriminalitätsraten variieren.

5. Kosten-Nutzen-Betrachtung der Haftzeit

Der unmittelbare Nutzen der Haft besteht in der "Ausschaltung" von Straftätern, die in Freiheit weitere Straftaten begehen könnten.¹⁰ In der eingangs zitierten Studie von Piehl und DiIulio (1995) ist dieser vermiedene Schaden das Hauptargument dafür, dass sich Gefängnisse "rechnen". Diesem direkten Nutzen stehen jene direkte Haftkosten gegenüber, die unmittelbar aus der Ableistung der Haftstrafe entstehen. Die Kostenbestandteile sind zum einen Lohnkosten für die Überwachung und Verwaltung der Inhaftierten, eventuelle Investitionskosten für die Bereitstellung neuer Kapazitäten und Reinvestitionen für anstehende Modernisierungsmaßnahmen.

In die Kostenrechnung müssen ferner alle Ausgaben für Behandlungsmaßnahmen eingehen, unabhängig davon, ob diese während der Haft- oder der Bewährungszeit anfallen. Darunter sind Ausgaben für Bewährungshelfer genauso einzuordnen wie Ausgaben für Sozialarbeiter der Gerichtshilfe im Falle von gemeinnütziger Arbeit, Anwaltskosten und Verwaltungskosten bei Strafverteidigung oder etwaige Schlichtungsbemühungen im Falle von Mediation. Aufzuführen wären bei Haftalternativen auch eventuelle Verkürzungen oder Verlängerungen der Verfahren, was vorhandene Auslastungen des Justizsystems, bzw. Richter- und Staatsanwaltskosten verändern könnte.

Der Kostenfaktor "Resozialisierung" ist bei jugendlichen Straftätern mit besonderer Sorgfalt zu behandeln, was im Falle drogensüchtiger Straftäter verstärkt gilt. Die Kosten sind hier besonders hoch, jedoch ist dieser Einsatz eventuell allein schon deshalb gerechtfertigt, weil von diesen Aufwendungen ein späterer gesellschaftlicher Ertrag erhofft werden kann, denn Jugendliche haben eine lange Periode positiver, bei Misserfolg eventuell aber auch negativer, zukünftiger Beiträge zum Gemeinwohl vor sich.

Zu den direkten Kosten gibt es bereits Zahlen der Justizministerien der Länder, wobei zu beachten ist, dass die von den Ministerien zur Verfügung gestellten so genannten „Tageshaftkosten“ bisher nicht nach dem Schema einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung zustande kommen, sondern dass es sich um Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen handelt. Das hat zur Folge, dass beispielsweise unterschiedlich hohe Landeszuschüsse (genauer gesagt unterschiedliche hohe Landesdefizite) durch die Finanzministerien der Länder einen Vergleich zwischen den Bundesländern erschweren. Dennoch handelt es um ein „offizielles“ bundeseinheitliches Schema, das mit einigen Einschränkungen Auskunft über direkte Kosten, die sich für einen Hafttag pro Gefangenen

¹⁰ "Ausschaltung" abgesehen von Straftaten gegenüber Wachpersonal, Besuchern und Mithäftlingen.

ergeben, liefert. Aus der Abbildung 1 erkennt man für das Jahr 2001 ein Nord-Südgefälle mit Hamburg als höchsten Kostenträger von 91,40 €. Sachsen und Bayern bilden die Schlusslichter. Das Bild ändert sich, wenn der Baukostensatz zugeschlagen wird (grauer Abschnitt in Abbildung 1). Außer in Thüringen fällt dieser Satz in den neuen Bundesländern besonders hoch aus. Es ist aber anzunehmen, dass sich die Baukosten nach Abschluss der Sanierungsarbeiten langfristig an die westdeutschen Baukosten anpassen werden.¹¹

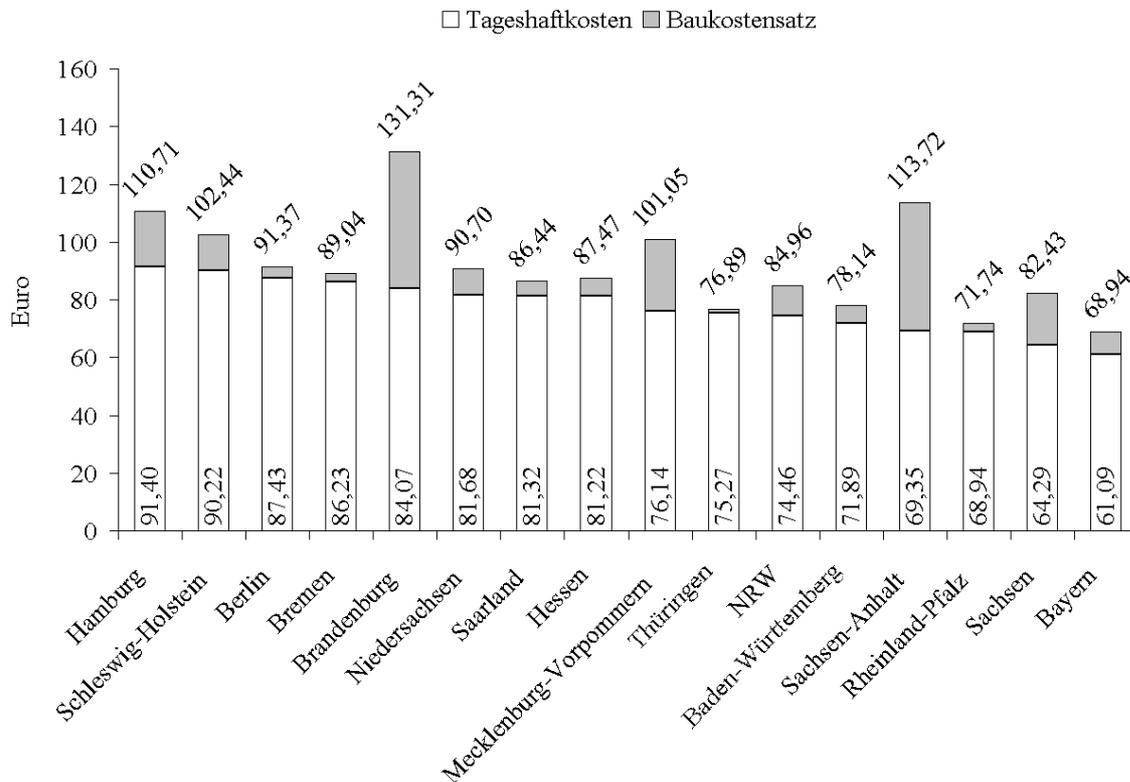


Abbildung 1: gesamte Tageshaftkosten der Bundesländer 2001 in Euro nach Berechnungsschema der Justizministerien (aus Meyer, 2003)

Zur Bestimmung des angesprochenen Trade-offs zwischen dem Nutzen des Vollzuges durch Ausschaltung potentieller Täter und den Kosten des Vollzuges ist es sinnvoll zu beachten, welche Art von Täter durch die Haft ausgeschaltet werden und welche Täterttypen in den deutschen Haftanstalten für die jeweilige Höhe der Verwaltungs-, Unterbringungs- und Resozialisierungskosten verantwortlich sind. Für diesen Zweck kann man in einem ersten Schritt den Tageshaftkosten die Deliktsverteilungen in den Bundesländern gegenüberstellen. In Abbildung 2 sind dazu sämtliche Deliktsarten basierend auf Tabelle 6 der Strafvollzugsstatistik des Statistischen Bundesamtes, die für alle Bundesländer die Zahl der Strafgefangenen und Sicherungsverwahrten nach ihrer strafbaren Handlung ausweist, in 5 Gruppen zusammengefasst.

Für die ersten vier Gruppen ist jeweils ein Ost-West Unterschied erkennbar. Die ostdeutschen Bundesländer haben eine höhere Quote an Gewaltstraftätern und Straftätern gegen die öffentliche Ordnung. Dagegen sitzen in den westdeutschen Bundesländern mehr Täter aufgrund von Eigentumsdelikten und Drogendelikten ein.

¹¹ Für eine genaue Beschreibung der Ermittlung dieser offiziellen Tageshaftkosten mit Hinweisen auf herrschende Probleme vgl. Meyer, 2003.

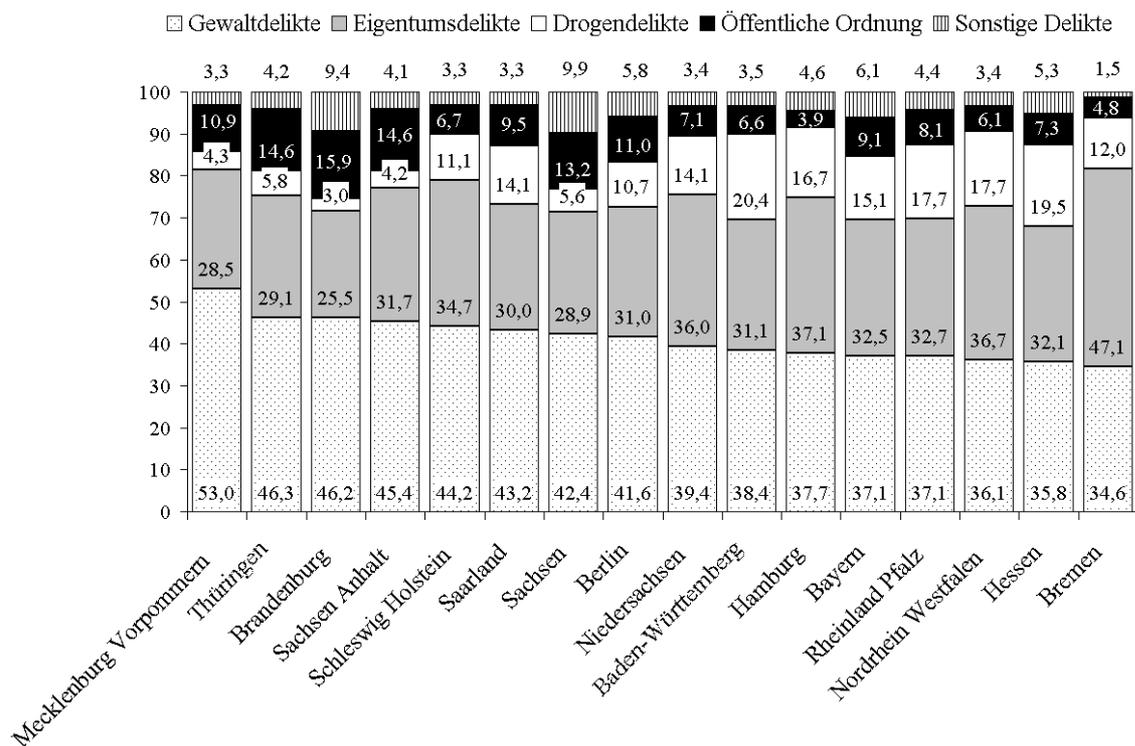


Abbildung 2: Deliktsverteilung in den Anstalten der deutschen Bundesländer 2001 in Prozent (aus Meyer, 2003)

Ein erster von den Autoren unternommener Versuch die Tageshaftkosten auf die Kostenverursacher, also die Deliktgruppen der Strafvollzugsstatistik, zu verteilen – um in einem nächsten Schritt deliktspezifische Aussagen über Effizienz und Kostenintensität machen zu können – führt zu einer vorläufigen Bestätigung der notwendigen Differenzierung nach Deliktsarten.

6. Kosten-Nutzen-Betrachtung unter dem Aspekt der Generalprävention

Eine Kosten-Nutzenbetrachtung des Strafvollzugs gerät sehr schnell in die Schieflage, wenn man anstatt einer gesamtgesellschaftlichen (bzw. volkswirtschaftlichen) eine rein betriebswirtschaftliche Sichtweise walten lässt. Während einerseits durch den Strafvollzug die Spezialprävention bzw. die Rückfallwahrscheinlichkeiten der individuell betroffenen Straftäter berührt werden, so ist andererseits zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Ausgestaltungen des Strafvollzugs im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung – oder sogar Veränderungen der Gesetzgebung selbst – eine Veränderung der individuellen Anreizstrukturen und damit – via veränderter Generalprävention – auch eine Verhaltensänderung bei den Rechtsadressaten zur Folge haben können.¹²

¹² In dem von der VolkswagenStiftung geförderten und an der TU-Darmstadt durchgeführten Projekt „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“ werden Inhaftierte u.a. nach ihrer Wahrnehmung bezüglich der eventuell vorherrschenden unterschiedlichen Strenge bei der Auslegung bestehender Gesetze in den deutschen Bundesländern gefragt, um so Auskunft über die Existenz und das Ausmaß generalpräventiver Wirkungen zu bekommen.

Die Wirkung von „Abschreckung“¹³ wird in großen Teilen der deutschen Kriminologie kritisch gesehen. Nun gibt es nur wenige Themenbereiche in Kriminologie, Ökonometrie und Sozialwissenschaften, die so oft untersucht wurden wie die Abschreckungsdoktrin. Aber obwohl bisher zahlreiche empirische Studien durchgeführt wurden, ist die Frage nach der Handlungsrelevanz abschreckender Maßnahmen immer noch ungeklärt. Ein Teil der Studien bestätigt die Abschreckungshypothese, ein anderer Teil widerlegt sie oder differenziert die Untersuchungshypothese. In Abhängigkeit vom Standpunkt und den berücksichtigten Untersuchungen zu dieser Thematik wird die Abschreckungsdoktrin entweder als widerlegt betrachtet oder als wirkungsvolles kriminalpräventives Instrument gesehen.¹⁴

Was beispielsweise die aktuellen Publikationen in ökonomischen Fachzeitschriften angeht, so erfahren vermutlich derzeit die Arbeiten von Steve Levitt (z.B. 1996, 1997, 1998) die größte Beachtung. Levitts Arbeiten zeichnen sich durch ihren innovativen Umgang mit statistischen Problemen wie der ergebnisverzerrenden Simultanität von Abschreckungsvariablen (wie insbesondere der Aufklärungsquote) und dem Kriminalitätsaufkommen aus, welche er durch Wahl geeigneter Schätzverfahren (bzw. durch geschickte Wahl von geeigneten Instrumentvariablen wie z.B. Wahlzyklen oder Gefängnisauslastung) löst. Seine Ergebnisse bestätigen die Abschreckungswirkung, wobei dies für Gewaltdelikte nur in abgeschwächter Form gilt. In den Untersuchungen von Entorf (1996) und Entorf/Spengler (1998 und 2000) wurde mit bundesdeutschen Statistiken ein signifikanter Zusammenhang zwischen Aufklärungsquote und Tatverdächtigenbelastungszahl nachgewiesen, allerdings nicht für alle Straftatkategorien.

In den genannten Beiträgen konnten Abschreckungseffekte nachgewiesen werden. Dies ist jedoch längst nicht bei allen kriminometrischen Studien der Fall. Die Untersuchung von Myers (1983) beispielsweise führte zu einer Ablehnung der Abschreckungshypothese. Blumstein und Wallman (2000) argumentieren, dass insbesondere der deutliche Rückgang der Gewaltstraftaten in den USA nicht auf Abschreckungsmaßnahmen wie Verschärfung der (Gefängnis-) Strafe zurückgeführt werden kann. Auch Cherry und List (2001) treffen die Schlussfolgerung, dass Abschreckung wenig Einfluss auf Straftaten wie Mord und Vergewaltigung hat. Andere Autoren betonen, dass pharmakologische Faktoren wie illegale Drogen und Alkohol die wichtigere und dominante Rolle spielen (siehe z.B. Cornish und Clark, 1986, Ensor und Godfrey, 1993, und Harrower, 2002).

Im Gegensatz zu ökonometrischen Studien basiert die Evidenz in der Kriminologie oft auf Befragungsstudien. In der Untersuchung von Hermann/Dölling (2001) wurde ebenfalls die Frage nach Bedingungen von Abschreckungseffekten behandelt. Es handelt sich dabei um repräsentative Bevölkerungsbefragungen in zwei Städten. Der Abschreckungsaspekt wurde als subjektive Einschätzung der Entdeckungswahrscheinlichkeit für selbst verübte Delikte (Leistungserschleichung, Sachbeschädigung, Diebstahl, Einbruch, Körperverletzung, Trunkenheit im Verkehr und Drogenkonsum) erhoben. Die abhängige Variable wurde als Delinquenzbereitschaft operationalisiert, als Selbsteinschätzung der Befragten, die oben aufgeführten Delikte unter Umständen oder unter gar keinen Umständen zu begehen. Untersucht wurde, ob innerhalb sozialer Gruppierungen und Milieus unterschiedlich starke Zusammenhänge zwischen Kosten-Nutzen-Abwägungen und Kriminalitätsbereitschaft existieren. Das Ergebnis ist, dass der Zusammenhang zwischen Risikobewertung und

¹³ Im Folgenden wird Generalprävention mit negativer Generalprävention bzw. „Abschreckung“ gleichgesetzt. Insbesondere aus empirischer Sichtweise ist eine Unterscheidung von der positiven Generalprävention, also der Sanktionierung des Rechtsbruchs zwecks Einhaltung der Rechtstreue der Bevölkerung, kaum operationalisierbar.

¹⁴ Die folgende Darstellung enthält Inhalte des Forschungsantrags „Metaanalyse empirischer Abschreckungsstudien“, der zusammen mit Dieter Dölling und Dieter Hermann, Universität Heidelberg, verfasst wurde.

Delinquenzbereitschaft nicht in allen sozialen Milieus signifikant ist. Eine besonders hohe Korrelation ist im religiösen Milieu älterer Menschen zu finden, während im hedonistisch-materialistischen Milieu kein Zusammenhang erkennbar ist. Utilitaristische Aspekte haben vor allem in den Milieus mit wenig Delinquenz einen Einfluss auf die Delinquenzbereitschaft, während in Milieus mit hoher Delinquenz der Einfluss nicht signifikant ist. Zu einem ähnlichen Ergebnis gelangte auch Dölling (1983) durch eine Befragung von Wehrpflichtigen, Insassen einer Jugendarrestanstalt und Insassen einer Jugendstrafanstalt. Unter den Musterungsprobanden traten häufiger signifikante Zusammenhänge zwischen subjektivem Entdeckungsrisiko und selbstberichteter Delinquenz auf als unter den beiden Vergleichspopulationen. Die strafrechtlich auffällige Bevölkerung ist demnach nur schwer durch eine potenzielle Strafverfolgung zu beeindrucken.

Zusammenfassend lässt sich zum jetzigen Zeitpunkt sagen, dass die Frage nach der Handlungsrelevanz abschreckender Maßnahmen immer noch ungeklärt ist. Die Widersprüche in den Ergebnissen spiegeln sich auch in der Arbeit von Eisele (1999) wider. Dieser hat in einer qualitativen Metaanalyse 28 elaborierte Studien zur negativen Generalprävention berücksichtigt. Davon bestätigen 9 Studien die Abschreckungshypothese, 9 Studien widerlegen sie. In 10 Studien wird die ursprüngliche Hypothese modifiziert und beispielsweise die Abhängigkeit der Abschreckungswirkung von Rahmenbedingungen postuliert.

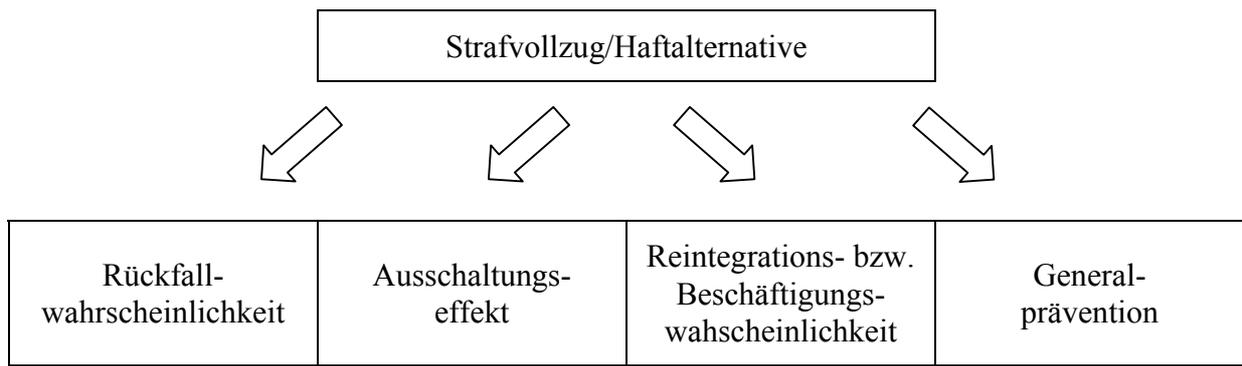
Die zahlreichen Studien haben zu unterschiedlichen Ergebnissen geführt. Das Kooperationsprojekt¹⁵ „Metaanalyse empirischer Abschreckung – ein quantitativer methodenkritischer Vergleich kriminologischer und ökonomischer Untersuchungen zur negativen Generalprävention“ soll im Wege einer methodenkritischen Metaanalyse in interdisziplinärer Zusammenarbeit von Kriminologie und Ökonomie ermitteln, worauf die Diskrepanzen in den Befunden der bisherigen Studien zurückzuführen sind. Insbesondere wird der Einfluss der empirischen Untersuchungsmethoden und der Rahmenbedingungen der Untersuchungen (z. B. kulturelle Strukturen, Operationalisierungen, Untersuchungsmethoden und Untersuchungspopulationen.) auf die Ergebnisse analysiert werden. Auf dieser Grundlage soll ermittelt werden, inwieweit methodisch abgesicherte und – im Sinne der Statistik – "robuste" Erkenntnisse über die postulierte Abschreckungswirkung des Strafrechts vorliegen und wie gegebenenfalls ein erfolgreiches Konzept für ein zukünftiges Untersuchungsdesign aussehen könnte.

7. Forschungsbedarf

Kriminalpolitische Entscheidungen dürfen nicht ohne gesicherte Kenntnisse über die Wirkungen der Entscheidungen gefällt werden. Nun ist gerade im Bereich des Strafvollzugs unklar, welche Wirkungen Reformen haben werden, zumal Vergleiche zum bestehenden Strafvollzug schwer fallen dürften, da schon beim Status Quo Unwissenheit über den Erfolg besteht. Von allergrößter Bedeutung ist daher die Evaluation des Erfolgs¹⁶ von zur Diskussion stehenden Strafformen, also insbesondere des konventionellen Strafvollzugs, aber auch von Alternativen zur Haft im Sinne der Diversion. Das Ausmaß des Erfolgs hat im Wesentlichen vier Dimensionen, deren Wirkungszusammenhänge bisher allerdings nicht klar und nicht ausreichend quantifiziert sind:

¹⁵ DFG-Projekt von Prof. Dr. Horst Entorf, Institut für Wirtschaftsforschung, TU Darmstadt und Prof. Dr. Dieter Dölling, sowie PD Dr. Dieter Hermann, Institut für Kriminologie, Universität Heidelberg, siehe <http://www.tu-darmstadt.de/fb/fb1/vw12/deutsch/inhalte/projekte/abschreckung/abschreckung.html>

¹⁶ Zum Stand der Erfolgsbeurteilung juristischer Entscheidungen aus kriminologisch-juristischer Sicht siehe z.B. Kaiser (1996, §91).



Wie in diesem Artikel ausführlicher dargelegt werden konnte, gibt es zu keinem der vier Wirkungskanäle gesicherte Erkenntnisse. So sind Rückfallstatistiken bisher nicht in ausreichendem Maße vorhanden, erst in letzter Zeit gibt es dank der Bemühungen von Jehle, Heinz und Sutterer (2003) eine Auswertung der Daten des Bundeszentralregisters (BZR), jedoch können die Angaben im BZR (hier werden nur Angaben zu Sanktion, Delikt, Vorstrafen, Alter und Geschlecht gesammelt) wenig darüber aussagen, welche Charakteristika von Inhaftierten, Behandlungsmaßnahmen oder Haftanstalten dazu führen, dass die Rückfallwahrscheinlichkeiten mal hoch und mal gering ausfallen. Hier fehlen systematisch erhobene Langzeitstudien von Entlassungsjahrgängen, um zu erfahren „was“ im Strafvollzug funktioniert hat, und „was“ eventuell als teure Maßnahme wirkungslos verpufft ist.

Die Erfassung des Ausschaltungseffektes berührt (zumindest) gleich zwei Bereiche in denen empirische Defizite bestehen. Eine noch gravierendere Wissenslücke als im Bereich der Rückfallforschung besteht hinsichtlich der Kosten von Straftaten. Wie lässt sich – unabhängig von einem reinen Sühnegedanken – die Existenz des Strafvollzugs begründen, wenn unklar ist, ob er einen gesellschaftlichen Nutzen hat der die Kosten übersteigt? Welchen Vorteil hat die Gesellschaft, dass Schaden von ihr abgewendet wird, weil potentielle Straftäter unschädlich gemacht werden? Diese Fragen lassen sich nur dann sinnvoll beantworten, wenn die volkswirtschaftlichen Schäden aus Straftaten geschätzt werden, und zwar weit über die Angaben des BKA hinaus. Es gilt vor allem nach Deliktsarten zu differenzieren, es gilt körperliche und psychische Schäden zu bewerten, und es gilt Abschätzungen über das Dunkelfeld vorzunehmen. Leider ist auch hier ein Datendefizit zu beklagen, da in Deutschland – im Gegensatz zu der Situation in anderen Nationen – keine systematischen Opferstudien durchgeführt werden.

Ein weiterer Aspekt des Ausschaltungseffektes interagiert mit dem Abschreckungseffekt. Es ist unklar, ob überhaupt ein Ausschaltungseffekt geltend gemacht werden kann, da entdeckte und inhaftierte Straftäter unter Umständen durch nachrückende Personen ersetzt bzw. substituiert werden. Dies ist weniger der Fall, wenn wirksame Abschreckung ein solches Nachrücken verhindert. Andererseits besteht die Gefahr, dass in empirischen Studien fehlerhaft Abschreckung vermutet wird, während tatsächlich die Ausschaltung von Straftätern den Rückgang der Kriminalität verursacht. Insbesondere für die USA gibt es die Auffassung, dass der Rückgang der Kriminalität dort im Wesentlichen auf den hohen Zuwachs in der Gefängnispopulation zurückzuführen sei. Eine Untersuchung von Levitt (1996) berücksichtigt die wechselseitige Wirkung von Abschreckung und Ausschaltung und kommt zu dem Ergebnis, dass Abschreckung ihre signifikante Wirkung jedoch behalten hat. Entsprechende Untersuchungen für Deutschland fehlen. Zur abschreckenden Wirksamkeit von Strafe generell wird derzeit an den Universitäten in Heidelberg und Darmstadt ein DFG-Projekt durchgeführt, dass in Abschnitt 6 dieses Artikels bereits ausführlicher vorgestellt wurde.

Mit der Rückfallwahrscheinlichkeit eng verbunden sind die Chancen der Integration, die wiederum stehen und fallen mit der Chance auf dem Arbeitsmarkt eine bezahlte Stelle zu finden. Angesichts der besonderen Wichtigkeit haben wir diese Wirkung des Strafvollzugs nicht unter Rückfallwahrscheinlichkeit subsumiert, sondern mit einer eigenen Position versehen. Denn hinter der Rückfälligkeit steht in der Regel der mangelnde Erfolg auf dem legalen Arbeitsmarkt. Stärker als bisher sollte versucht werden, auf die konkreten Bedürfnisse des Arbeitsmarktes einzugehen, der letztendlich an marktfähigen Qualifikationen interessiert ist. Da unter den Inhaftierten in Justizvollzugsanstalten ein sehr geringes Bildungsniveau vorherrscht, besteht beispielsweise konkreter empirischer Evaluierungsbedarf darin, anhand des Vergleichs von Untersuchungs- und Kontrollgruppen aufzuzeigen wie die legalen Arbeitsmöglichkeiten der Haftentlassenen durch nachhaltige Vermittlung von Basiskompetenzen verbessert werden können und zu welchen Kosten dies finanzierbar ist.

Den unzureichend erforschten Ergebniskomponenten steht die nicht erfasste Inputseite gegenüber. Abgesehen von nur bedingt aussagefähigen Tageshaftkosten (siehe Abschnitt 5) sind Zahlen über die betriebswirtschaftlichen und investiven Kosten des Strafvollzugs weitgehend unbekannt. Erst in letzter Zeit gibt es Bestrebungen eine längst überfällige Kostenstellenrechnung einzuführen, die es beispielsweise erlauben würde, Kosten verursachende Deliktsarten identifizieren zu können oder Kosten von Behandlungsmaßnahmen oder von marktorientierten Anstaltsbetrieben zu evaluieren.

Es ist festzuhalten, dass die Komplexität einer Kosten-Nutzenanalyse im Strafvollzug einen hohen Datenbedarf erzeugt, der in hinzureichender, qualitativer und quantitativer Menge weder in noch außerhalb Deutschlands vorliegt. An der Technischen Universität Darmstadt wird derzeit das interdisziplinäre Projekt „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“¹⁷ durchgeführt, das versucht einen hohen Anteil der in diesem Artikel diskutierten Aspekte zu berücksichtigen. Die zur Evaluierung des Strafvollzuges notwendigen Daten werden im Rahmen verschiedener Umfragen gewonnen.

Eine erste Umfrage wendet sich an Insassen der Justizvollzugsanstalten. Im Mittelpunkt dieser Befragung steht die Erforschung der Determinanten der Rückfälligkeit und der Beschäftigungs- und Reintegrationschancen von zu Haft verurteilten Straftätern und Beschuldigten in Untersuchungshaft. Besondere Aufmerksamkeit wird dabei den bisherigen Straftaten, der Erfahrung mit dem bisher erlebten Vollzug, dem Humankapital wie Bildung und der beruflichen Erfahrung im Legalbereich, berufsnaher Beschäftigung, sowie der Erfassung des Sozialkapitals auf Grundlage von familienbiographischen Merkmalen und gesellschaftlichem Engagement zuteil. Anhand dieser gewonnenen Daten sollen die Wirkungskanäle, sowie –richtungen zwischen Strafvollzug und Rückfallwahrscheinlichkeit in multivariaten Analysen empirisch erfasst und zur Bestimmung der sozialen Kosten-Nutzen-Differenz herangezogen werden. In diesem Fragenkatalog werden auch Informationen zu dem persönlichen Dunkelfeld der Inhaftierten erhoben, die unter dem Aspekt des Wegsperreffektes in die direkte Kosten-Nutzen-Differenz eingeht.

Eine zweite Umfrage wird unter den Justizanstalten durchgeführt und erfasst Anstalts-, Personal- und Kostenprofil zur Ermittlung der direkten Kosten-Nutzen-Differenz und der betriebswirtschaftlichen Inhaftierungskosten eines Straftäters. Ziel dieser Kostenrechnung ist es, erste Anhaltspunkte dafür zu bekommen, ob und in welchem Maße die beobachtete Variation der Haftkosten innerhalb und außerhalb der Anstalten beispielsweise durch bestimmte Merkmale von Gefangenen oder Deliktsarten verursacht wird.

¹⁷ Unter <http://www.tu-darmstadt.de/fb/fb1/vw12/deutsch/inhalte/projekte/vwprojekt/vwprojekt.html> sind sowohl eine ausführliche Projektbeschreibung als auch zwei Zwischenberichte einsehbar.

Ein weiteres Element des Forschungsprojektes ist die Evaluierung der externen Kosten-Nutzen-Differenz in Form von Generalprävention. Hierzu wird eine Datenbasis ausgewertet, die sowohl auf Delikts- als auch auf Bundeslandebene Zeitreihendaten der Strafvollzugsstatistik beinhaltet. Diese Datenbasis, angereichert durch sozioökonomische und demographische Kovariate entsprechender Statistiken der Statistischen Landesämter, liefert eine – zumindest für den Bereich der Bundesrepublik Deutschland – bisher nicht gegebene Möglichkeit, die Abschreckungshypothese in feingliedriger Erfassung der verschiedenen Stufen der Generalprävention (bzw. der Diversion) – Verhaftungsquoten, Aburteilungsquoten, Verurteilungsquoten, Haftquoten, Bewährungsquoten, Geldstrafenquoten – zu überprüfen. Die zeitliche Dynamik und die heterogene Erfahrung auf disaggregierter Länderebene bieten bei Wahl geeigneter ökonomischer Methodik (insbesondere Paneldatenanalyse) eine sehr gute Ausgangsbasis für interpretierbare Ergebnisse und Schlussfolgerungen.

Die Darstellung der Problematik bei der Umsetzung einer rationalen Kriminalpolitik hat vor allem den akuten Forschungsbedarf aufgezeigt. Eine Diskussion von Alternativen zum bestehenden Strafvollzug basiert auf Leerformeln solange Entscheidungsgrundlagen fehlen, wozu in erster Linie gesicherte empirische Erkenntnisse über Wirkungszusammenhänge und Kostenverhältnisse gehören sollten.

Literatur

- Blumstein, A. und J. Wallman (2000), *The Crime Drop in America*, Cambridge (Mas.).
- Bundeskriminalamt (2003): *Polizeiliche Kriminalstatistik 2002*. Wiesbaden.
- Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz (Hrsg., 2001): *Erster periodischer Sicherheitsbericht*. Berlin.
- Cherry, T./List, J., 2001: *Aggregation bias in the economic model of crime*, Economics Letters, Corrected Press
- DiIulio, J.J. und A.M. Piehl (1991), *Does Prison Pay?*, *Brookings Review*, Fall 1991, 28-35.
- Dölling, D. (1983), *Strafeinschätzung und Delinquenz bei Jugendlichen und Heranwachsenden. Ein Beitrag zur empirischen Analyse der generalpräventiven Wirkungen der Strafe*, in: H.-J. Kerner, H. Kury und K. Sessar (Hrsg.), *Deutsche Forschungen zur Kriminalitätsentstehung und Kriminalitätskontrolle*, 51-85.
- Dölling, D., Entorf, H. und D. Hermann (2003), *Metaanalyse empirischer Abschreckungsstudien*, Forschungsantrag zum (bewilligten) Antrag auf Gewährung einer Sachbeihilfe bei der DFG, Darmstadt und Heidelberg.
- Eisele, H. (1999), *Die general- und spezialpräventive Wirkung strafrechtlicher Sanktionen. Methoden, Ergebnisse, Metaanalyse*. Dissertation, Universität Heidelberg, Heidelberg.
- Ensor, T. und C. Godfrey(1993), *Modeling the interactions between alcohol, crime and the criminal justice system*, *Addiction* 88, 477-487.
- Entorf, H. (1996), *Kriminalität und Ökonomie: Übersicht und neue Evidenz*, *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 116, 417-450.
- Entorf, H. (1999), *Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung, (bewilligter) Forschungsantrag zur Vorlage bei der VolkswagenStiftung*. Darmstadt und Würzburg. http://www.tu-darmstadt.de/fb/fb1/vw12/papers/haf_part.pdf (19.2.2004).

- Entorf, H. und H. Spengler (2000), Socio-economic and demographic factors of crime in Germany: Evidence from panel data of the German States, *International Review of Law and Economics* 20, 75-106.
- Entorf, H. und H. Spengler (2002), *Crime in Europe: Causes and Consequences*. Berlin usw.
- Harrower, J. (2002), *Psychology in Practice: Crime*, Hodder and Stoughton.
- Hermann, D. und D. Dölling (2001), *Kriminalprävention und Wertorientierungen in komplexen Gesellschaften. Analysen zum Einfluss von Werten, Lebensstilen und Milieus auf Delinquenz, Viktimisierungen und Kriminalitätsfurcht*. Mainz.
- Jehle, J.-M., W. Heinz und P. Sutterer (2003), *Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine kommentierte Rückfallstatistik*, herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz, Berlin.
- Justizministerium des Landes NRW (2002), *Strafvollzug in Nordrhein-Westfalen*, 13. Auflage, verfügbar via <http://php.buergercenter.nrw.de/lettershop/download/110/StrafvollzugNRW.pdf> (18.2.2004)
- Kaiser, G. (1996), *Kriminologie: ein Lehrbuch*, 3. völlig neubearb. und erw. Aufl., Heidelberg: Müller, Jur. Verlag
- Levitt, S. (1996), The Effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation, *Quarterly Journal of Economics*, 111, 319-352.
- Levitt, S. (1997), Using Electoral Cycles in Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime, *American Economic Review*, 87, 270-290.
- Levitt, S. (1998), Why do increased arrest rates appear to reduce crime: Deterrence, incapacitation or measurement error?, *Economic Inquiry* 36(3), 353-372.
- Mallar, C.D. und C.D. Thornton (1978), Transitional Aid for Released Prisoners: Evidence from the LIFE Experience, *The Journal of Human Resources* 8, 208-236.
- Meyer, S. (2003): *Die Tageshaftkosten der deutschen Strafvollzugsanstalten: Ein Überblick*, Darmstadt Discussion Papers, No. 121.
- Miller, T.R., M.A. Cohen und B. Wiersema (1996), *Victim Costs and Consequences: A New Look*, U.S. Department of Justice, National Institute of Justice Research Report.
- Myers, S. L., Jr. (1983), Estimating the Economic Model of Crime: Employment vs. Punishment Effects, *Quarterly Journal of Economics* 98, 157-166.
- Piehl, A.M. und J.D. DiIulio (1995), "Does Prison Pay?" revisited, *Brooking Review*, Winter 1995, 21-25.
- Polinsky, A.M. und S. Shavell (1999), On the Disutility and Discounting of Imprisonment and the Theory of Deterrence, *Journal of Legal Studies*, 28, 1-16.
- Statistisches Bundesamt, *Strafvollzugs- und Maßregelvollzugsstatistik aus der Genesis-Online Datenbank* unter: <http://www.destatis.de/>
- Van Kesteren, J. N. van, Mayhew, P., Nieuwbeerta, P. (2000): *Criminal Victimization in Seventeen Industrialised Countries: Key-findings from the 2000 International Crime Victims Survey*. Onderzoek en beleid No. 187, Ministry of Justice, WODC, the Hague
- Witte, A.D. und P.A. Reid (1980), An Exploration of the Determinants of Labor Market Performance for Prison Releases, *Journal of Urban Economics* 8, 313-329.

ISSN: 1438-2733