

Discussion Paper No. 05-24

**Sparzwang und Kriminalitätsrisiko:  
Gibt es Zusammenhänge?**

**Offene Fragen, und erste Ergebnisse aus  
einem Forschungsprojekt**

Horst Entorf, Susanne Meyer, Jochen Möbert  
und Hannes Spengler

**ZEW**

Zentrum für Europäische  
Wirtschaftsforschung GmbH

Centre for European  
Economic Research

Discussion Paper No. 05-24

## **Sparzwang und Kriminalitätsrisiko: Gibt es Zusammenhänge?**

**Offene Fragen, und erste Ergebnisse aus  
einem Forschungsprojekt**

Horst Entorf, Susanne Meyer, Jochen Möbert  
und Hannes Spengler

Download this ZEW Discussion Paper from our ftp server:

**<ftp://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp0524.pdf>**

Die Discussion Papers dienen einer möglichst schnellen Verbreitung von  
neueren Forschungsarbeiten des ZEW. Die Beiträge liegen in alleiniger Verantwortung  
der Autoren und stellen nicht notwendigerweise die Meinung des ZEW dar.

---

Discussion Papers are intended to make results of ZEW research promptly available to other  
economists in order to encourage discussion and suggestions for revisions. The authors are solely  
responsible for the contents which do not necessarily represent the opinion of the ZEW.

## **Non-technical summary**

Deutschlands Sozialstaat ist unter Beschuss geraten. Einsparungen werden nicht nur im Gesundheitswesen oder bei der Zahlung von Arbeitslosenunterstützung eingefordert, sondern auch im Bereich der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und der Resozialisierung von Straftätern. Wird damit sozial auffälliges Verhalten z.B. im Bereich der Jugendkriminalität begünstigt? Das könnte in der Tat der Fall sein, wie der vorliegende Beitrag jedoch zeigen wird, sind verlässliche Aussagen mangels umfassender Evaluationsstudien und resultierender Lücken in den Informations- und Argumentationsketten nicht möglich. Die Gründe hierfür sind mannigfaltig. Ein Defizit besteht in den fehlenden Schätzungen der Kosten in Kriminalität, ferner nimmt Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern an den regelmäßig durchgeführten internationalen Opferstudien nicht teil. Weitere Mängel bestehen in der für eine Erfolgskontrolle unzureichenden Nutzbarkeit bestehender Rückfallstatistiken sowie in der fehlenden oder mangelhaften Durchführung der Evaluation angebotener Maßnahmen.

Der vorliegende Artikel weist auf die Gründe für diese Informationsdefizite hin. An verschiedenen Stellen dieses Beitrags dienen erste empirische Ergebnisse des Darmstädter Forschungsprojektes „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“ zur Illustration von Problemen und Lösungswegen. Insbesondere enthält die Arbeit eine deskriptive Teilauswertung der im Rahmen des Projektes entstandenen „Regionalen Kriminalitäts- und Strafverfolgungsdatenbank an der TU Darmstadt“ (RegKrimDa), wobei die regional unterschiedlichen Strafrechtsinterpretationen anhand der Zeitreihen (1975 bis 2001) von Straftaten, Anklagequoten, Verurteilungsquoten, Bewährungsanteilen und des Anteils von Verurteilungen nach Erwachsenstrafrechts bei Heranwachsenden am Beispiel der Bundesländer Bayern und Schleswig-Holstein demonstriert werden. Ferner präsentieren wir erste deskriptive Ergebnisse einer bundesweiten Erhebung in deutschen Justizvollzugs- und Jugendstrafanstalten, bei der sowohl 1664 Inhaftierte zu persönlichen Haft- und Lebenserfahrungen als auch 27 zugehörige Anstaltsleitungen zur Administration und zu Kostenaspekten befragt wurden. Komplettiert wurden diese Interviews durch eine bundesweite Kontrollgruppenbefragung von 1193 Personen (ohne erkennbaren Kriminalitätsbezug) aus der Wohnbevölkerung.

# **Sparzwang und Kriminalitätsrisiko: Gibt es Zusammenhänge? Offene Fragen, und erste Ergebnisse aus einem Forschungsprojekt**

Horst Entorf\*, Susanne Meyer\*\*, Jochen Möbert\*\*\*, Hannes Spengler\*\*

\*) TU Darmstadt und ZEW (Mannheim), \*\*) TU Darmstadt, \*\*\*) TU Darmstadt und  
Universität Autònoma de Barcelona

Februar 2005, diese Version: 07.04.2005<sup>1</sup>

**Zusammenfassung:** Der nachhaltige Sparzwang in Zeiten leerer öffentlicher Kassen wird auch zu Einbußen im Bereich der Kriminalprävention führen, insbesondere im Bereich der Jugend- und der Jugendgerichtshilfe. Die Folgen könnten einen deutlichen Anstieg der Kriminalität bedeuten. Wie dieser Artikel jedoch aufzeigt, sind quantifizierbare Zusammenhänge zwischen (finanziellen und personellen) Inputs und Erfolgen der Kriminalpolitik unklar. Die Gründe hierfür sind mannigfaltig. Ein Defizit besteht in den fehlenden Schätzungen der Kosten in Kriminalität, ferner nimmt Deutschland im Vergleich zu anderen Industrieländern an den regelmäßig durchgeführten internationalen Opferstudien nicht teil. Weitere Mängel bestehen in der für eine Erfolgskontrolle unzureichenden Nutzbarkeit bestehender Rückfallstatistiken sowie in der fehlenden oder mangelhaften Durchführung der Evaluation angebotener Maßnahmen. Der vorliegende Artikel weist auf die Gründe für diese Informationsdefizite hin und zeigt anhand von ersten Forschungsergebnissen des an der TU Darmstadt durchgeführten Forschungsprojektes „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“, welche Erkenntnisse potentiell weiterhelfen könnten.

## **Adresse der Autoren:**

Technische Universität Darmstadt  
Institut für Volkswirtschaftslehre  
Fachgebiet „Empirische Wirtschaftsforschung und Mikroökonomie“  
Marktplatz 15 (Residenzschloss)  
D-64283 Darmstadt  
Deutschland

---

<sup>1</sup> Überarbeitete und erweiterte Version eines Vortrags anlässlich des Deutschen Jugendgerichtstags, September 2004, in Leipzig. Wir danken der VolkswagenStiftung für finanzielle Unterstützung im Rahmen des Projektes „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“.

## **1. Einführung**

Deutschlands Sozialstaat ist unter Beschuss geraten. Einsparungen werden nicht nur im Gesundheitswesen oder bei der Zahlung von Arbeitslosenunterstützung eingefordert, sondern auch im Bereich der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und der Resozialisierung (so genannte „Behandlungsmaßnahmen“) von Straftätern. Wird damit sozial auffälliges Verhalten z.B. im Bereich der Jugendkriminalität begünstigt? Das könnte in der Tat der Fall sein, wie der vorliegende Beitrag jedoch zeigen wird, sind verlässliche Aussagen mangels umfassender Evaluationsstudien und resultierender Lücken in den Informations- und Argumentationsketten nicht möglich. Die Schlussfolgerung „höhere Kosten bedeuten mehr Input, höherer Input führt zu höherer Leistung“ ist bisher für die Relation zwischen Sparzwang und Kriminalitätsrisiko nicht nachgewiesen worden. Dieses Nichtwissen von zuständigen Ministerien und Gemeindeverwaltungen zeigt wenig Verantwortung gegenüber den Steuerzahlern: Man stelle sich einen Vorstandsvorsitzenden eines großen Wirtschaftsunternehmens vor, der auf der Hauptversammlung seiner Aktionäre keine befriedigende Antwort auf die Frage geben kann, ob laufende Ausgaben z.B. von immerhin 17,6 Mrd. EUR allein für die Jugendhilfe im Jahre 2002 (BMGS 2004) eine effiziente Verwendung gefunden haben.

Die Abfolge der nachstehenden Kapitel dieses Artikels entspricht der Logik einer Evaluation des Sparzwangs und seiner Folgen – wobei diese Evaluation selbst mangels entsprechender Daten und Informationen und auch angesichts der Komplexität nur thematisiert und allenfalls bruchstückhafte Erkenntnisse präsentiert werden können. Ausgangspunkt ist die Beschreibung der Problemlage. Nach einer allgemeinen Übersicht über aktuelle Fakten und Trends zum Thema „Kosten-Nutzen-Analyse und Sparzwang“ in Kapitel 2 thematisiert Kapitel 3 die quantitative Erfassung des Kriminalitätsaufkommens. Sie ermöglicht die Feststellung des Status Quo und erlaubt Erfolgsziele und eventuelle Prioritäten bei knappen Ressourcen festzulegen.

Im nächsten Schritt einer Evaluation würde es darum gehen, die durch Kriminalität entstehenden (materiellen und immateriellen) Kosten qualitativ und quantitativ zu benennen. Gleichzeitig sind die Kosten – und möglichst auch zeitliche Entwicklungen – festzustellen, die in Deutschland durch die Kriminalitätsbekämpfung und die Kriminalprävention entstanden sind. Kapitel 4 kann nur einen Teilaspekt dieser Problematik thematisieren und wird sich schwerpunktmäßig mit den Kosten des (Jugend-) Strafvollzugs befassen. Nach dieser eher rein wirtschaftswissenschaftlichen Thematik ist es Aufgabe eines weiteren Schrittes (Kapitel 5), inferenzstatistische Methoden aus der empirischen Sozialforschung und der Ökonometrie anzuwenden, um jene demografischen, sozioökonomischen,

kriminologischen und anderen Faktoren zu identifizieren, die nicht nur kausal für das Kriminalitätsaufkommen verantwortlich sind, sondern sich auch gleichzeitig im Sinne der Kriminalitätsbekämpfung oder -prävention beeinflussen ließen. Die Identifikation solcher endogener Faktoren ist im Kontext mit dem Sparzwang von Bedeutung: Man denke daran, dass sich wichtige Faktoren, wie z.B. demographische Entwicklungen wie die Variation des Anteils junger Männer an der Bevölkerung, dem Zugriff kriminalpolitischer Maßnahmen entziehen.

Weiterhin wird die Wirksamkeit des Strafvollzugs – und die damit zusammenhängenden finanziellen Aufwendungen – in Frage gestellt. Haftalternativen wie „gemeinnützige Arbeit“ werden – nicht nur unter dem Aspekt des Sparzwangs – als Haftalternativen diskutiert. Kapitel 6 stellt erste Ergebnisse eines Forschungsprojektes vor, in dem Haftinsassen und die kriminell unauffällige Bevölkerung um ihre Einschätzungen bezüglich der Abschreckungswirkung von Haft und Haftalternativen gebeten wurden.

Auf der Basis einer vollständigen Datenlage könnten schließlich die durch Kriminalitätsbekämpfung und -prävention entstehenden Kosten dem ermittelten Nutzen gegenüber gestellt werden. Auch hier sollten nicht nur qualitative Bewertungen durchgeführt, sondern aus Vergleichbarkeitsgründen monetäre Größen ermittelt werden, die sich aus der Wirkung – also vermiedener Kriminalität – ableiten lassen. Kapitel 7 dieses Artikels zeigt, dass die hierzulande vorhandenen Materialien diesbezüglich allenfalls hypothetische Rechnungen erlauben. Allgemeine Schussfolgerungen werden abschließend in Kapitel 8 dieser Arbeit präsentiert.

An verschiedenen Stellen dieses Beitrags dienen erste empirische Ergebnisse des Darmstädter Forschungsprojektes „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“ zur Illustration von Problemen und Lösungswegen. Der Appendix enthält zusätzlich eine deskriptive Teilauswertung der im Rahmen dieses Projektes entstandenen „Regionalen Kriminalitäts- und Strafverfolgungsdatenbank an der TU Darmstadt“ (RegKrimDa), wobei die regional unterschiedlichen Strafrechtsinterpretationen anhand der Zeitreihen (1975 bis 2001) von Straftaten, Anklagequoten, Verurteilungsquoten, Bewährungsanteilen und des Anteils von Verurteilungen nach Erwachsenstrafrecht bei Heranwachsenden am Beispiel der Bundesländer Bayern und Schleswig-Holstein demonstriert werden. Ferner präsentieren wir erste deskriptive Ergebnisse der durch die TU-Darmstadt, FG Empirische Wirtschaftsforschung, durchgeführten bundesweiten Erhebung in deutschen Justizvollzugs- und Jugendstrafanstalten bei der sowohl 1664 Inhaftierte zu persönlichen Haft- und Lebenserfahrungen als auch 27 zugehörige Anstaltsleitungen zur Administration und zu Kostenaspekten befragt wurden. Komplettiert wurden diese Interviews durch eine bundesweite Kontrollgruppenbefragung von 1193 Personen (ohne erkennbaren Kriminalitätsbezug) aus der Wohnbevölkerung.

## **2. Kosten der Kriminalität, Sparzwang und der Bezug zum Kriminalitätsrisiko: Fakten und Trends**

Welche Entwicklungen zeichnen sich ab, wie ist die gegenwärtige Situation, auch im internationalen und regionalen Vergleich? Tatsächlich verrät ein Blick auf die Entwicklung des deutschen Sozialbudgets (BMGS 2004), dass in Deutschland die Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 21,1% im Jahre 1960 (nur Westdeutschland) auf 28,4% im Jahre 1991 und schließlich 32,5% im Jahre 2002 gestiegen sind (alte Länder 27,6%, neue Länder 49,5%). Pro Einwohner ergab sich damit deutschlandweit im Jahre 2002 ein durchschnittlicher Betrag von 8306 EUR. Der Anteil der Jugendhilfe am BIP hingegen liegt seit 1995 fast konstant bei 0,8% (letzte offizielle Zahlen sind bis zum Jahr 2002 verfügbar).<sup>1</sup> Betrachtet man die (kleiner gewordene) Gruppe der jungen Menschen bis (unter) 27 Jahre, so lagen die durchschnittlichen Ausgaben pro jungem Mensch im Jahre 2000 bei 774 EUR, während sie 1996 noch bei 712 EUR lagen (Freistaat Sachsen, Zweiter Sächsischer Jugendbericht, 2003, S.119).<sup>2</sup> Nicht zuletzt wegen einer stärkeren Belastung mit Fallzahlen wird diese Situation seitens der Jugendhilfeleistenden dennoch als zu enges Kostenkorsett empfunden. So berichten beispielsweise Trede und Wesche (2004) anhand einer Fallstudie für die Stadt Böblingen von einer beeindruckenden Zunahme der Fälle um über 60% von 682 im Jahre 1999 auf 1.104 im Jahr 2003. Für Rheinland-Pfalz wird vom zuständigen Landesrechnungshof eine Zunahme um 26% von 2154 beendeten Hilfen im Jahre 1999 auf 2718 im Jahr 2002 attestiert (Landesrechnungshof RP 2003, Tz. 4, S. 7).<sup>3</sup> Für den gleichen Zeitraum lässt sich eine unter diesen 26% liegende Ausgabensteigerung von 12,2 % berechnen.<sup>4</sup> Diese relativ willkürlichen Zahlen verdeutlichen die gegenwärtige kostenseitige Diskussion um die Jugendhilfe, ohne in irgendeiner Weise eine Wertung hinsichtlich eines zu hohen Kostendrucks für die Leistungsempfänger einerseits oder eine zu hohe Belastung für die klammen Mittelgeber aus Bund, Länder und vor allem Gemeinden andererseits geben zu können.

---

<sup>1</sup> Zuvor gab es einen langsamen aber kontinuierlichen Anstieg von 0,2% im Jahre 1960 bis zu 0,6% im Jahre 1990, danach kam es wegen der höheren Anteile im Osten (z.B. 2,1% im Jahre 1991) zu einem relativ schnellen Anstieg auf 0,8% im Jahre 1995 (BMGS 2004). Zum Vergleich: Das Verhältnis „Arbeitsförderung“ relativ zum BIP betrug 2002 mehr als das Vierfache der Jugendhilfe, nämlich 3,4%.

<sup>2</sup> Diesem Wert liegen gegensätzliche Bewegungen in Ost und West zugrunde: Im Westen gab es einen Anstieg um 13,6% von 672 EUR (1996) auf 763 EUR (2000), während es in den Neuen Ländern im gleichen Zeitraum zu einem Rückgang um 12% von 865 EUR auf 797 EUR kam (Freistaat Sachsen 2003, S. 119). Zum Vergleich: Der Preisindex des BIP stieg zwischen 1996 und 2000 um 2,1% (Quelle: StBa).

<sup>3</sup> Die Summe ergibt sich beispielsweise für 2002 aus 448 Fällen „Erziehung in einer Tagesgruppe“, 612 „Sozialpädagogische Familienhilfen“, 442 „Vollzeitpflegen“ und 1216 Fällen von „Heimpflege, sonstige betreute Wohnform“.

<sup>4</sup> Eigene Berechnung aus den Angaben in Landesrechnungshof RP (2003, Tz. 4, S. 2). Für den Zeitraum zwischen 1996 und 2002 wird allerdings eine Ausgabensteigerung von 48,8% ausgewiesen.

Während die Analyse der Kosten im Bereich der Jugendhilfe schon als relativ umständlich und wenig transparent zu bezeichnen ist, so ist die Situation bei den Justizkosten allgemein und beim (Jugend-) Strafvollzug im Besonderen noch deutlich undurchschaubarer. Ohne an dieser Stelle auf die Erfassung unerwünschter Nebenwirkungen des Strafvollzugs eingehen zu können (siehe zu den Folgen von Jugendhaft Haft z.B. Hosser und Greve, 2001), die es erfordern würden nicht nur direkte Kosten der Haft und der Behandlungsmaßnahmen, sondern auch indirekte Kosten beispielsweise infolge von Rückfälligkeit zu erfassen (siehe dazu Entorf, 2004), sollen doch einige erste Anhaltspunkte genannt werden. Den Finanz- und Rechtspflegestatistiken der Statistischen Landesämter ist zu entnehmen, dass für das Jahr 2001 hierzulande die Haushaltszuschüsse für den Justizvollzug insgesamt 4,152 Mrd. DM (2,123 Mrd. €) betragen haben, was bei 70.203 Strafgefangenen im Durchschnitt 30.236 € pro Inhaftiertenjahr bzw. 82,83 € pro Tag – als so genannte „Tageshaftkosten“ – bedeutet (siehe dazu Entorf und Meyer, 2004). Betrachtet man den Betrag von 4,152 Mrd. DM, so ergibt sich daraus ein durchschnittlicher Betrag von 25,74 € pro Einwohner und Jahr.

Nun handelt es sich bei dieser Haftkostenrechnung um keine Rechnung im Sinne einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung, basierend auf einer Kostenstellen- oder gar einer Deckungsbeitragsrechnung, sondern um eine althergebrachte kameralistische Einnahmen-Ausgabenrechnung<sup>5</sup>, die aus betriebswirtschaftlicher Sicht oft als Ursache mangelnden Kostenbewusstseins angeführt wird. Die Struktur der entstandenen Kosten bleibt im Verborgenen. Nur sehr mühsam lassen sich beispielsweise durch Angaben einzelner Bundesländer unterschiedliche Herangehensweisen an die Ziele des Strafvollzugs und des mehr dem Erziehungsgedanken verpflichteten Jugendstrafvollzugs beleuchten, was wiederum Aufschluss über die unterschiedlichen Kosten in den Bundesländern liefert. So wird ersichtlich, dass je nach Bundesland unterschiedliche Betreuungsraten – Anzahl der Stellen pro 100 Gefangene – existieren: Das Spektrum reicht von 62,32 in Brandenburg bis hin zu 42,68 in Bayern und 42,54 in Baden-Württemberg (Quelle: Niedersächsisches Justizministerium 2003, siehe dazu ausführlicher Kapitel 4).

Die Personalkosten, die ca.  $\frac{3}{4}$  der Kosten in den Justizvollzugsanstalten ausmachen (siehe Meyer, 2003), werden aber nicht allein durch die rein quantitative Stellenzahl, sondern auch durch die Qualifikation der Stellen determiniert. Nimmt man wiederum obige Datenquelle zur Hilfe, so lässt sich beispielsweise feststellen, dass die Anzahl der „Sozialarbeiter/ -innen und Diplompädagogen/ -innen“ je 100 Gefangenen um mehr als den Faktor 3 zwischen den Bundesländern schwankt (siehe Kapitel 4). Unbeantwortet ist aber bisher die Frage geblieben, ob sich dieser erhöhte Einsatz

---

<sup>5</sup> Meyer (2003) stellt die verschiedenen Komponenten der Einnahmen-Ausgabenrechnung vor.



lohnt, d.h. sind Rückfallquoten von gut betreuten Inhaftierten tatsächlich geringer? Das ist eine offene Frage, z.B. könnten länderspezifische Rückfallquoten einen Hinweis geben. Diese liegen jedoch nicht vor.

Schließlich sollte angesichts dieser einleitenden Bemerkungen zu den Kosten der Justiz nicht vergessen werden, dass weitere mit der Inhaftierung zusammenhängende Komponenten die Kosten anschwellen lassen, nämlich die Ausgaben für Staatsanwaltschaft und die Strafgerichtsbarkeit sowie, als weitaus größter Bestandteil, die Ausgaben für die Polizei. Van Dijk und de Waard (2000) geben einen internationalen Vergleich, bei dem für die Summe der drei genannten Komponenten für die USA der höchste Wert mit 379 € je Einwohner ermittelt wird, gefolgt vom „United Kingdom“ mit 274 €. Für Deutschland ermitteln die Autoren 196 € je Einwohner und Jahr, wobei der Wert für den Strafvollzug mit 25 € nicht weit entfernt von dem aktuellen Wert von 2001 (25,74 €, s.o.) liegt.<sup>6</sup> Für die anderen Komponenten werden ausgewiesen: Polizei: 137 €, Staatsanwaltschaft und Gerichte: 34 €. Insgesamt liegt der deutsche Betrag von 196 € damit eher im unteren Mittelfeld der verglichenen Länder.<sup>7</sup>

Sowohl zwischen den Bundesländern als auch international sind erhebliche Unterschiede hinsichtlich der für die Justiz aufgewandten finanziellen Mittel festzustellen. Nicht garantiert ist, ob damit mehr Erfolg, sprich weniger Kriminalität, einhergeht. Van Dijk und de Ward (2000) ermitteln in diesem Zusammenhang einen interessanten, aber gleichzeitig vorsichtig zu interpretierenden, Vergleich der Ausgaben für das Justizsystem je Straftat. Es ist wichtig in diesem Kontext anzumerken, dass die Zahlen der in dieser Publikation zugrunde gelegten Straftaten nicht auf den in ihrer absoluten Höhe relativ aussagelosen offiziellen Kriminalitätsstatistiken beruhen, sondern den regelmäßig durchgeführten internationalen Opferstudien entnommen wurden. Relativ viel Geld pro Straftat wird in den Justizsystemen Österreichs (759 €) und der USA (742 €) aufgewandt, während Schweden (395 \$) und die Niederlande (354 €) effizienter vorzugehen scheinen. Die zugehörige Opferstudie (siehe auch dazu Van Dijk und de Ward, 2000) verrät allerdings, dass diese Art von vordergründiger Effizienz fragwürdig sein kann, denn die Niederlande hat mit über 60.000 berichteten Straftaten (jeglicher Art, Inzidenzraten) je 100.000 Einwohner einen „Spitzenplatz“ inne, während die USA mit ca. 50.000 Fällen deutlich darunter liegt und Österreich sich mit „nur“ knapp über 30.000 Fällen je 100.000 Einwohner unter den am wenigsten belasteten Nationen befindet, also in der Tat eine höhere Wirkung mit dem hohen finanziellen Aufwand zu

---

<sup>6</sup> Die Ausgaben für den Strafvollzug in anderen Ländern sind: USA 153, UK 49, Kanada 48, Schweden 43, Dänemark 32, Frankreich 19 (in Euro).

<sup>7</sup> Weitere Werte: Kanada: 243, Österreich: 243, Niederlande: 223, Australien: 212, Schweden: 177, Dänemark: 166, Frankreich: 165 (in Euro).

erzielen scheint als die USA.<sup>8</sup> Dennoch, Relativzahlen dieser Art sind zwar informativ, über kausale Zusammenhänge und ökonomische Effizienz lassen sich aber so keine Aussagen treffen. Dazu benötigt man auf Grund verzögerter Wirkungen dynamische Ursache-Wirkungsanalysen, natürliche Experimente und Kosten-Nutzen-Quotienten, in denen materielle und immaterielle Kosten der Kriminalität (inkl. Opferkosten und entgangener Produktivität) dem Nutzen (also der vermiedenen Kriminalität) gegenübergestellt werden.

Auch innerhalb eines Vergleichs der deutschen Bundesländer lassen sich einerseits unterschiedliche Aufwendungen für die Justizsysteme, der Auslegung des Strafrechts und andererseits unterschiedliche Fallzahlen registrierter Kriminalität messen. Beispielsweise gibt es große Diskrepanzen bei den Tageshaftkosten, die sich unter anderem durch unterschiedlich hohe Aufwendungen für personalintensive Behandlungsmaßnahmen ergeben. Nach Meyer (2003) schwanken die Beträge (ohne Bauinvestitionen) zwischen 61,09 € in Bayern und 91,40 € in Hamburg, dicht gefolgt von Schleswig-Holstein mit 90,22 €. Die Vergleiche der letztgenannten Bundesländer mit Bayern sind interessant, da die erstgenannten in deutlich offensiverer Weise als Bayern und andere Flächenstaaten wie z.B. Baden-Württemberg aber auch Rheinland-Pfalz das Ziel der Diversion verfolgen, also beispielsweise relativ häufig vom Instrument der informellen Verfahrensbeendigung z.B. gemäß §§ 45, 47 JGG Gebrauch machen.<sup>9</sup> Ähnliches gilt für die Anwendung des Erwachsenenstrafrechts bei der Gruppe der 18-21 jährigen, auch hier steht z.B. Bayern für eine relativ restriktive Auslegung, während in Schleswig-Holstein und insbesondere in Hamburg – bei gleicher Deliktgruppe – in sehr hohem Maße das mildere Jugendstrafrecht angewandt wird, wie ein Analyse der an der TU Darmstadt ausgewerteten Daten der Strafverfolgungsstatistiken verrät (siehe dazu Kapitel 3). Nur als Hinweis auf eventuelle Korrelation und ohne tiefere inferenzstatistische Untersuchungen nicht kausal – aber dennoch informativ – zu werten ist ein gleichzeitiger Blick in die Kriminalitätsstatistiken (siehe Kapitel 3). Wie unschwer zu erkennen sein wird, ist das Aufkommen an registrierten Straftaten in Bayern deutlich

---

<sup>8</sup> Da Deutschland an den regelmäßig auf breiter internationaler Ebene durchgeführten Opferstudien nicht teilnimmt, lässt sich über deutsche Verhältnisse keine Aussage treffen.

<sup>9</sup> Gemäß einer umfangreichen Aktenanalyse (siehe Storz 1994, S. 153) wurden in Schleswig-Holstein bei erster Sanktionierung von Jugendlichen für den Geburtsjahrgang 1961 in 75,9 % der Fälle eine informelle ambulante Entscheidung getroffen. Höhere Raten wurden nur in den Stadtstaaten Hamburg (84,3 %), Bremen (86,4 %) und Berlin (77,7 %) verzeichnet. Demgegenüber waren die entsprechenden Quoten z.B. in Bayern mit 59,5 % (hier gab es mit 12,1 % neben dem Saarland mit 17,3 % den höchsten Anteil an stationären Maßnahmen) und Baden-Württemberg (42,9 %) und Rheinland-Pfalz (45,6 %) deutlich geringer. Dabei handelt es sich keinesfalls um ein Artefakt aufgrund regional unterschiedlich verteilter Straftaten, denn Storz (1994, S. 187) bestätigt die Rangfolge im hohen Maße z.B. für das Delikt „einfacher Diebstahl“ (Hamburg führt hier mit der Quote von 90,8% für informelle Sanktionierungen das Ranking an, gefolgt von Bremen (88,9 %), Berlin (84,9 %) und Schleswig-Holstein (84,9 %); Schusslichter sind Baden Württemberg (43,4 %) und Rheinland-Pfalz mit 43,2 %, Bayern liegt bei 56 %.

geringer als in Schleswig-Holstein und insbesondere Hamburg. Gerade der Vergleich mit Hamburg zeigt aber, dass einfache Schlussfolgerungen vermieden werden sollten. Urbane Faktoren, Drogenproblematik, größere soziale Probleme, attraktivere Ziele für Eigentumsdelikte usw. führen zwangsläufig zu höheren Kriminalitätsraten in Stadtstaaten.

Das Instrument der negativen Generalprävention („Abschreckung“) zur Eindämmung der Kriminalitätskosten, auf dessen Einsatzmöglichkeit der obige Ländervergleich hinweisen könnte, wird unter Kriminologen in der Regel als stumpf erachtet. Ein häufiges Argument gegen die Verwendung offizieller Kriminalitätsstatistiken in kriminologischen Studien ist, dass potentielle Straftäter über die oben angeführten regionalen Unterschiede in der Auslegung des Strafrechts nicht informiert seien und so nicht der Anreizlogik rationaler Straftäter unterworfen sein können. Erstmals haben wir in einer bundesweiten Befragung von ca. 1600 Inhaftierten nachweisen können, dass diese regionalen Besonderheiten den Befragten sehr wohl bewusst sind. Auffällig sind hierbei auf der einen Seite Bayern als das mit Abstand am häufigsten genannte Land mit relativ strenger Auslegung des Strafrechts, und auf der anderen Seite Bremen und Hamburg und – unter den Flächenstaaten – Schleswig-Holstein als Regionen mit eher „milder“ Rechtsprechung. In diesem Artikel werden wir erstmals über dieses und andere Ergebnisse unserer gerade abgeschlossenen Befragung berichten, ohne allerdings an dieser Stelle bereits auf kausale Schlussfolgerungen eingehen zu können. Zukünftige Forschung zu Fragen der Haft- und Lebenserfahrung von Inhaftierten (z.B. hinsichtlich des vorhandenen Human- und Sozialkapitals, selbstberichteter Delinquenz, Einstellung zum Strafvollzug und zur Diversion) verfolgt das Ziel, die Komplexität der Evaluation eingesetzter öffentlicher Mittel zu verdeutlichen und Anregungen für eine Beendigung der gegenwärtigen Kriminalpolitik zu geben, in der Entscheidungen zu oft ohne die notwendige Information aus empirischen Wirkungsstudien getroffen werden (müssen).

### **3. Die quantitative Erfassung des Kriminalitätsrisikos**

Über die – problematische – Erfassung des Kriminalitätsrisikos ist schon an anderen Stellen ausführlich berichtet und nachgedacht worden (siehe neben vielen anderen Quellen, die jährlichen Polizeilichen Kriminalstatistiken, PKS, der Erste Periodische Sicherheitsbericht der Bundesregierung, PSB 2001, nationale und internationale Opferstudien usw.; Entorf und Spengler, 2002, Kapitel 2, geben eine internationale Übersicht). In diesem Kapitel sollen Entwicklungen und Trends unter dem Aspekt der Analyse von Kosten der Kriminalität und des Nutzens von Kriminalitätsbekämpfung betrachtet werden, wobei besonderes Augenmerk auf die Situation von Kindern,

Jugendlichen und Heranwachsenden gelegt wird. Die sich aufdrängenden Fragen sind:

- Wie hoch ist das Kriminalitätsaufkommen?
- Wie ist die Verteilung auf die verschiedenen Deliktgruppen?
- Wer sind die Opfer?
- Wer sind die Täter? Was sind die Charakteristika der Täter? Mit welcher Intensität werden Straftäter auffällig?
- Gibt es Sonderentwicklungen, z.B. regionaler, straftatenspezifischer oder demographischer Art?

### **3.1. Die Kriminalitätsentwicklung im Überblick**

Das wahre Ausmaß der Kriminalität ist unbekannt. Entsprechend der letzten internationalen Opferstudie (van Kesteren et al., 2001) lag die Inzidenz (berichtete Fälle je 100 Einwohner) zwischen 58,0 in England und Wales sowie 22,0 in Japan (Deutschland nimmt bedauerlicherweise an diesen Opferstudien nicht teil). Offizielle Kriminalitätsraten liegen deutlich darunter, was auf eine hohe Dunkelziffer hindeutet. Entsprechend der PKS-Daten des BKA (2004), hat im Jahre 2003 zum dritten Male hintereinander eine Steigerung der Fälle vorgelegen, wie Tabelle 1 zu entnehmen ist. Auf 100 Einwohner kamen demnach im Jahre 2003 ca. 8 polizeilich registrierte Fälle. Nimmt man als Anhaltspunkt für eine grobe Abschätzung der Dunkelziffer in Deutschland eine mittlere Viktimisierungsrate von 40 (als Mittelwert von 58 und 22) an, so wäre davon auszugehen, dass nur jede fünfte Straftat polizeilich gemeldet würde.

**Tabelle 1: Die Entwicklung von registrierter Kriminalität**

	1955	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2002	2003
Fälle*	1575	2919	3816	4215	4455	6669	6265	6364	6507	6572
Fälle/100.000 Einwohner	3018	4721	6198	6909	7108	8179	7625	7736	7893	7963
Tatverdächtige*	kA	kA	kA	1291	1438	2118	2286	2281	2326	2355

Quelle: BKA (2004), Tabellen 2, 44. Bis 1990 Alte Bundesländer, ab 1991 Deutschland, \*) In Tausend.

Die Anzahl der Fälle ist zum einen ein Indikator für die Kriminalitätsentwicklung, andererseits werden die Fallzahlen durch die Arbeit der Polizei determiniert. Eine Vielzahl so genannter „Kontrolldelikte“ ist der Intensität polizeilicher

Personenkontrollen unterworfen, z.B. im Bereich der Rauschgiftkriminalität. „Mehr Polizei“ kann daher auch „mehr Kriminalität“ bedeuten, da besser und mehr aufgeklärt, bzw. das Dunkelfeld besser „ausgeleuchtet“ werden kann. Vor diesem Hintergrund ist eventuell die Entwicklung der Anzahl der Tatverdächtigen zu sehen, die im Jahre 2003 einen neuen Höchststand erreicht hat (siehe Tabelle 1). Hierbei ist ein auffällig starker Anstieg tatverdächtiger deutscher Heranwachsender (18-21 Jahre) zu verzeichnen, deren Anteil an allen deutschen Tatverdächtigen von 8,7 im Jahre 1994 auf 10,8 im Jahre 2003 gestiegen ist (BKA 2004: Tabelle 37). Die Anzahl stieg von ca. 125.000 (1994) auf ca. 195.000 im Jahre 2003 an, was einer Steigerung von 56% innerhalb des letzten Jahrzehnts entspricht (BKA 2004: Grafik 13).

### **3.2. Die Verteilung des Kriminalitätsaufkommens: Die Straftatenanteile und ihre Entwicklung**

Bekanntermaßen gehören Eigentumsdelikte zu den am häufigsten zu beklagenden Straftaten. Im Jahre 2003 entfielen 23,4 % aller bekanntgewordenen Straftaten auf einfachen Diebstahl, 22,6 % auf schweren Diebstahl und 13,3 % auf Betrug. Weiterhin mit hoher Fallzahl vorkommend sind Sachbeschädigung (10,9 %), Körperverletzung (7,1 %) und Rauschgiftdelikte (3,9 %) (BKA 2004: Grafik 2a). Hierbei sind die seit zehn und mehr Jahren anhaltenden Trends ungebrochen, die einerseits eine starke Zunahme bei der Körperverletzung (siehe BKA 2004, S. 152 ff.) offenbaren, wobei Jugendliche und Heranwachsende stark zu dieser Entwicklung beitragen, und wo andererseits eine deutliche Abnahme der Anzahl der Diebstahlsdelikte (siehe BKA 2004, S. 163-189) zu verzeichnen ist. Während noch 1993 „nur“ ca. 90.000 Fälle von „gefährlicher und schwerer Körperverletzung“ (BKA-Schlüssel 2220) vorlagen, waren es im Jahre 2003 132.615 registrierte Fälle (plus 47 %). Noch deutlicher ist die Steigerung bei der „leichten Körperverletzung“ (BKA-Schlüssel 2240), wo in der gleichen Zeit ein Anstieg um 69 % statt fand (von ca. 185.000 auf 313.000 Fälle). Ob dieser Anstieg ganz oder teilweise auf einer Erhöhung des Anzeigeverhaltens beruht, kann mangels vorliegender Viktimisierungsstudien für Deutschland nicht festgestellt werden.<sup>10</sup> Gleiches gilt für die Entwicklung beim „schweren Diebstahl“ (BKA-Schlüssel 4000), wo sich die Anzahl der registrierten Fälle von 2,55 Millionen im Jahre 2003 auf 1,5 Millionen im

---

<sup>10</sup> Heinz (2004a) errechnet anhand der über längere Zeiträume vorgenommenen Bochumer Opferstudie (1975, 1986, 1998; siehe Schwind et al., 2001), dass ein Zuwachs bei der Bochumer Anzahl der Körperverletzungen zwischen 1975 und 1998 zu zwei Drittel auf einer dortigen Zunahme der Anzeigebereitschaft beruht, die wahre Zunahme in Bochum demnach ein Drittel betrug. Leider liegen diese Zahlen weit zurück und sind regional sehr eingeschränkt. Beachtenswert aus der Sicht der Kostenermittlung von Kriminalität ist, dass der aus den Gewaltstraftaten resultierende Schaden offensichtlich lange unterschätzt wurde, denn 1975 wurde nur einer von sieben Fällen angezeigt, 1998 hingegen jeder dritte. Beim Diebstahl hingegen hat den gleichen Quellen zufolge die Anzeigebereitschaft leicht abgenommen.

Jahre 2003 um 41 % reduziert hat. Für „leichten Diebstahl“ („Diebstahl ohne erschwerende Umstände“) ist die Anzahl der Fälle seit 1993 nahezu unverändert (zwischen 1,5 und 1,6 Millionen schwankend). Da für Deutschland keine kostenseitige Bewertung von Straftaten vorliegt, kann ohne weiteres keine Gewichtung vorgenommen werden, um den Nettoeffekt (Abnahme von Eigentumsdelikten auf der einen Seite, Zunahme von Gewaltdelikten auf der anderen Seite) zu ermitteln. Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass Gewaltdelikte auf Grund körperlicher und seelischer Folgeschäden einen ungleich höheren Schaden erzeugen als Diebstahlsdelikte (siehe dazu weiter unten).

Weiterhin auffällig und bemerkenswert ist der ungebrochene Aufwärtstrend bei den Rauschgiftdelikten. Seit 1993 (ca. 120.000 registrierte Fälle) gab es einen Anstieg um 125% (auf ca. 255.000) (BKA 2004: Grafik 87). Hier dürfte ein gewisser Anteil der Zunahme auf eine Verstärkung der polizeilichen Aufmerksamkeit zurückzuführen sein. Allerdings weisen z.B. die Ergebnisse der seit WS 1976/77 regelmäßig durchgeführten Gießener Delinquenzbefragung von Studienanfängern der Rechtswissenschaften der Universität Gießen (Kreuzer 2004) darauf hin, dass tatsächlich eine deutliche Zunahme des Drogenmissbrauchs zu verzeichnen sein dürfte. Während im Durchschnitt der Semester 1989/90 bis 1992/93 noch 8,3% angaben, in den letzten zwei Monaten Drogen konsumiert zu haben, so waren es in der jüngsten Vergangenheit (Durchschnitt der Semester 2000/01 bis 2003/04) 18,3%, im Semester 2003/04 wurde sogar ein neuer Spitzenwert von 25% erzielt. Als „härtestes Indiz“ für die finalen Folgen der Drogenproblematik gilt die Anzahl der Drogentoten. Sie ist von knapp über 2000 im Jahre 2000 auf unter 1500 zurückgegangen, liegt allerdings noch weit über den Zahlen von vor 1986 (maximal ca. 350) (BKA 2004: Grafik 92). Dieser enorme und fatale Anstieg der Folgekosten von Kriminalität (insbesondere zwischen 1986 und 1991) taucht in keiner Schadenstatistik (BKA 2004: Tabelle 22) des BKA auf, da lediglich Eigentumsdelikte gezählt werden und körperliche Schäden und Menschenleben damit implizit mit Null bewertet werden.

### **3.3. Wen trifft es? Angaben zu den Opfern von Kriminalität**

Im Vergleich zu den Tätern finden die Opfer in deutschen Kriminalitätsstatistiken relativ wenig Beachtung. Nur einmal (1989) hat Deutschland an der regelmäßig durchgeführten internationalen Opferstudie „International Crime Victim Survey“ (ICVS) teilgenommen. Nimmt man den internationalen Durchschnitt des letzten ICVS (van Kesteren et al. 2001), so ist, wie zu erwarten, die Inzidenzrate bei erlebten Eigentumsdelikten mit 28,0 pro 100 Einwohner bei Gewaltdelikten deutlich höher als bei Gewaltdelikten mit 10,7 (siehe dazu die Darstellungen in Entorf und Spengler, 2002, S. 18-20). Bedacht werden muss, dass es sich hierbei um Durchschnittswerte

handelt, das heißt, dass auf jeden neunten Bürger ca. eine Gewalttat kommt, egal ob Kleinkind, Geschäftsmann oder Greis. In einer bundesdeutschen Opferbefragung 1995/96 durch die Forschungsgruppe „Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg“ (1998) konnte festgestellt werden, dass bei Personen die jünger als 30 Jahre sind die Prävalenzrate<sup>11</sup> erlebter Kriminalität mit 29,1 % deutlich über jener der über 70-jährigen lag, die mit 11 % gemessen wurde. Unter den jüngeren Untersuchten haben die Personen, die in Orten mit mehr als 20.000 Einwohnern leben mit 32,8 % und unter den Befragten die zwischen 50 und 59 Jahre alt (33,5 %) waren, relative hohe Opferanteile. Zusammenfassend hält die Forschungsgruppe „Kommunale Kriminalprävention“ (1998, S. 72) fest, dass die Wahrscheinlichkeit Opfer einer Straftat zu werden, von den Merkmalen Alter, Geschlecht, Familienstand, Schulbildung, Wohnortgröße und Region des Wohnortes abhängig ist. Erhöhtes Risiko ist mit den Attributen „jung“, „männlich“, „unverheiratet“, „hohe Schulbildung“ und „größere Stadt oder Ostdeutschland“ verbunden. Die Angaben des BKA, die naturgemäß auf angezeigte Kriminalität begrenzt sind, bestätigen und präzisieren diese Erkenntnisse. Es zeigt sich, dass männliche Jugendliche und Heranwachsende besonders von Körperverletzung, Raub und Straftaten gegen die persönliche Freiheit gefährdet sind.<sup>12</sup> Hierbei handelt es sich um jene Straftaten, bei denen dieselben Gruppen auch verstärkt als Täter auftreten (s.u).

### **3.4. Wer sind die Täter? Intensität und Charakterisierung**

Die „Alters- und Geschlechtsstruktur“ der PKS (BKA 2004) gibt Auskunft darüber, dass unter den 2,355 Millionen Tatverdächtigen des Jahres 2003, 76,4 % männlich waren, Kinder einen Anteil von 5,4 %, Jugendliche von 12,5 %, Heranwachsende von 10,5 % und Erwachsene (ab 21 Jahren) 71,6% hatten, wobei mit zunehmenden Alter die Kriminalitätsneigung kontinuierlich abnahm. Der Anteil der nichtdeutschen Tatverdächtigen betrug 23,5 %. Diese Zahlen sind besser vergleichbar, wenn man sie ins Verhältnis zur jeweiligen Bevölkerungsgröße der Gruppe setzt. Das BKA (2004: Tabelle 61) hat entsprechende „Tatverdächtigenbelastungszahlen“ (TVBZ) berechnet. Bei männlichen deutschen Tatverdächtigen ist die entsprechende TVBZ bezogen auf 100.000 Einwohner derselben Altersgruppe wie folgt: bei Kindern von 12 bis unter 14 Jahren 5180, bei Jugendlichen von 14 bis unter 16 Jahren 9.169, bei Jugendlichen von 16 bis unter 18 Jahren 11.196, bei Heranwachsenden von 18 bis unter 21 Jahren 12.046 und bei Erwachsenen ab 21 Jahren 3.395 (Durchschnitt ab 8 Jahre: 4051).

---

<sup>11</sup> Als Prävalenzrate bezeichnet man den Anteil der Personen, die mindestens einmal Opfer einer Straftat wurden, d.h. im Unterschied zur Inzidenzrate werden hier mehrfache Opfer nur einmal gezählt.

Die Interpretation der Belastungsquoten bei Personen ohne deutsche Staatsangehörigkeit mit Migrationshintergrund ist schwierig, da innerhalb dieser Gruppen eine Vielzahl von Risikofaktoren zusammentreffen, was sich z.B. in einer ungünstigen Sozialstruktur, einem schwächeren Bildungshintergrund, höherer Arbeitslosigkeit und geringeren Einkommenszahlen ausdrücken lässt. Entorf und Larsen (2004) haben für die nichtdeutsche Wohnbevölkerung in Deutschland eine um den Faktor 2,4 höhere Kriminalität im Vergleich mit der deutschen Wohnbevölkerung in Deutschland berechnet, wobei typische nur Ausländer betreffende Verstöße (gegen Ausländer- und Asylverfahrensgesetz) abgezogen wurden (mit Berücksichtigung dieser Straftaten wäre der Faktor 3,5). Bei der Gruppe der Jugendlichen und der Heranwachsenden sind die Mehrbelastungsquoten geringer als gemeinhin angenommen, nämlich 1,4 und 1,6. Die insgesamt gesehen höhere Auffälligkeit ausländischer Staatsbürger zeigt, dass weitere Bemühungen zur Integration von Kindern und Jugendlichen mit Migrationshintergrund unbedingt notwendig sind, wobei ein wichtiger Handlungsbedarf im Bildungsbereich zu finden ist (siehe dazu Entorf 2002a, 2002b, Entorf und Minoiu, 2004).

Bei einer Schadenszuordnung zu den Altersgruppen ist genau zu beachten, welche Straftaten den Gruppen anzulasten sind. Die folgende Übersicht gibt Auskunft über die hauptsächlichlichen Straftatenanteile in den Altersgruppen bei *deutschen* Tatverdächtigen (BKA 2004, eigene Berechnungen).

- a) Kinder (BKA 2004: Tabelle 35): Ladendiebstahl 46,6%, Sachbeschädigung 18,9%
- b) Jugendliche (BKA 2004: Tabelle 37): „Einfacher“ Diebstahl 37,0 % (davon Ladendiebstahl 24,3 %), Körperverletzung 19,3 %, Sachbeschädigung 17,9%
- c) Heranwachsende (BKA 2004: Tabelle 38): Rauschgiftdelikte 22,0 %, Betrug 20,1% (hauptsächlich Leistungerschleichung), Körperverletzung 19,8 %
- d) Erwachsene ab 21: Betrug 22,4 %, Körperverletzung 18,4 %, Ladendiebstahl 16,9 %

Im Vergleich dazu haben bei der *nichtdeutschen* Wohnbevölkerung (hier ohne detaillierte Aufstellung, siehe nähere Angaben in BKA 2004, Tabelle 45) mit 23,9% Verstöße gegen das Ausländer- und Asylverfahrensgesetz den größten Anteil. Betrachtet man wie oben die Altersverteilung, so fällt abgesehen von dieser Besonderheit bei den nichtdeutschen Heranwachsenden auf, dass dort an erster Stelle (nach Ausländer und Asylgesetzen) Betrugsdelikte (17,7 %) stehen, gefolgt von Körperverletzung (16,8 %), während Rauschgiftdelikte (14,4 %) anders als bei

---

<sup>12</sup> Prävalenzraten (je 100.000 Einwohner) bei Körperverletzung, männliche Opfer: Kinder 507, Jugendliche 2391, Heranwachsende 3028, Erwachsene (22-60) 852, Erwachsene über 60 Jahre 158.



der deutschen Wohnbevölkerung erst an dritter Stelle folgen. Bei den anderen Altersgruppen (Kinder, Jugendliche, Erwachsene) der nichtdeutschen Wohnbevölkerung gibt es keine auffälligen Abweichungen von der deutschen Tatverdächtigen-Alters-Struktur.

Betrachtet man, in einem nächsten Schritt, die zeitliche Entwicklung, so sind für die verschiedenen Altersgruppen (ohne Unterscheidung von Nationalitäten) seit 1993 folgende Beobachtungen zu treffen (BKA 2004, S. 77-83):

- a) Kinder: Starker Anstieg von unter 90 Tsd. auf über 150 Tsd. (1998), danach kontinuierlicher Rückgang auf unter 130 Tsd.
- b) Jugendliche: Anstieg von unter 210 Tsd. auf über 300 Tsd. (1998), danach Seitwärtsbewegung ohne nennenswerten Rückgang (knapp unter 300 Tsd.)
- c) Heranwachsende: Anstieg von knapp 210 Tsd. auf knapp 250 Tsd. Auffällig ist hier eine gegenläufige Bewegung zwischen Deutschen (starker Anstieg) und Nichtdeutschen (Abnahme).
- d) Erwachsene ab 21: Zunahme von knapp 1,55 Mio. auf knapp 1,7 Mio.

Zusammenfassend lässt sich insbesondere bei den Jugendlichen ein in Termini der TVBZ konstant hohes Niveau und bei Heranwachsenden eine dauerhaft steigende Tendenz beobachten, die sich nicht nur im Bereich von Bagatelldelikten bewegt (wie es bei Jugendlichen und Kindern mit dem Ladendiebstahl zum Teil der Fall ist). Auch kostenintensive Bereiche wie die Körperverletzung und folgenschwere Delikte wie die Rauschgiftkriminalität (mit Ausstrahlungen auf andere Deliktgruppen in Folge von Beschaffungskriminalität und Gewaltstraftaten) sind betroffen.

Bei einer Mehrheit der aufgeklärten Fälle (54,2 % im Jahre 2003, BKA 2004, Tabelle 12 des Tabellenanhangs) ist die Person schon zuvor (mindestens) einmal als Tatverdächtiger in Erscheinung getreten. Diese Raten sind durchgängig sehr hoch wie die untenstehende Aufstellung in Tabelle 2, Spalte a), belegt (in Klammern Schlüssel des BKA, in %).

Weiterhin ist für eine zielgerichtete Bekämpfung und Prävention zu beachten, dass die Fälle – soweit feststellbar – sehr häufig von Konsumenten harter Drogen (8,2 %, siehe Tabelle 2, Spalte b) und unter Alkoholeinfluss (8,7 %, Tabelle 2, Spalte c), verübt wurden.

Hinsichtlich der Erforschung der Häufigkeit der Wiederholungstat sind in den letzten Jahren Fortschritte erzielt worden. Jehle, Heinz und Sutterer (2003) erarbeiteten eine umfangreiche Rückfallstatistik für alle Personen, die im Jahr 1994 (Bezugsjahr) zu einer ambulanten Sanktionen verurteilt wurden, oder für die es in diesem Jahr zu Entlassungen aus freiheitsentziehenden Maßnahmen gekommen ist. Im Bereich des

Jugendstrafrechts wurden Jugendarrest, ambulante Maßregeln und Einstellungen nach §§45, 47 JGG erfasst.

**Tabelle 2: Aufgeklärte Fälle im Zusammenhang mit a) Rückfall, b) Drogen und c) Alkohol**

Delikt	(a)	(b)	(c)
Mord (0100)	58,4	7,4	25,2
Vergewaltigung und sex. Nötigung (1110)	59,4	4,6	27,6
Sex. Missbrauch von Kindern (1310)	49,0	1,3	9,4
Raub, räub. Angriff und räub. Erpressung (2100)	82,1	16,7	14,6
Körperverletzung (2200)	51,6	4,0	26,1
Diebstahl ohne erschwerende Umstände (3000)	47,6	9,4	4,2
Diebstahl untere erschwerenden Umstände (4000)	80,5	17,6	6,3
Rauschgiftdelikte nach dem BtMG (7300)	62,3	32,6	3,4

Quelle: BKA (2004), Tabelle 12 des Tabellenanhangs, siehe Text zur Erläuterung.

Die Rückfallstatistiken wurden für den Zeitraum von vier Jahren bis 1998 ermittelt. Die Rückfallquoten steigen erwartungsgemäß mit der Deliktschwere an: Während sie bei mit Geldstrafe zu ahndenden Delikten bei 30,2% und bei Einstellungen nach §§45, 47 JGG bei immerhin 40,1% liegen, steigen sie bei Jugendstrafe mit Bewährung auf 59,6%, bei Jugendstrafe ohne Bewährung auf 77,8% und bei Jugendarrest auf 70% (Jehle, Heinz und Sutterer, 2003, S.103, Tab. 2a, S. 123, Tab. 4.3.a; siehe auch Heinz, 2004b, S.42, Tab. 3. Als Rückfall gilt hier jede neue Entscheidung).<sup>13</sup> Kerner und Janssen (1996) ermittelten auf der Grundlage einer Kohorte von 500 jungen Männern, die aus dem Jugendstrafvollzug Nordrhein-Westfalens entlassen worden waren und deren Legalbewährung über eine Zeitspanne von 20 Jahren verfolgt wurde, dass nach 5-6 Jahren 77,6% der Probanden rückfällig geworden sind, wenn man als Rückfall jede neue Verurteilung betrachtet. Nach 20 Jahren waren es 84,2%. Es ist zu beachten, dass es sich bei den hier betrachteten Quoten stets um behördlich registrierte Rückfälligkeit handelt, die Zahlen also untere Grenzen der tatsächlichen Rückfallquoten sind.

<sup>13</sup> Zumindest voreilig und argumentativ nicht unbedingt nachvollziehbar dürfte die Schlussfolgerung von Heinz (2004b, S. 47) sein, der auf der Grundlage der höheren Rückfallquoten bei schweren Delikten – Heinz spricht von „eingriffsintensiven Sanktionen“ – im Vergleich zu leichteren Delikten (welche eher mit ambulanten Sanktionen oder Einstellung bedacht werden), die Aussage trifft, dass insbesondere der Jugendarrest „mehr Schaden als Nutzen stiftet“. Wir geben zu bedenken, dass hier die richterliche Erfahrung und Praxis berücksichtigt werden sollte, wonach höhere Strafmaße die Folge einer stärkeren kriminellen Neigung und gefährlicherer Straftaten sind und deshalb der Rückfall wohl auch die Folge der höheren Kriminalitätsneigung der verurteilten Straftäter ist und weniger die Folge des Strafmaßes. Letztendlich handelt es sich jedoch um die Beantwortung einer äußerst komplexen Kosten-Nutzenfrage, auf die man keine einfachen Antworten geben kann.

Wie Walter (2002) feststellt, ist bei der Lektüre dieser Zahlen zu beachten, dass selbst im Falle von schwereren oder wiederholten Straftaten das Jugendgericht bei einigermaßen günstiger Prognose gemäß §§ 21, 27, 57 JGG allenfalls eine Jugendstrafe zur Bewährung anordnen sollte, so dass das Bild von Jugendstrafanstalten infolgedessen inzwischen von Gefangenen „mit erheblichen strafrechtlichen Vorbelastungen sowie solchen mit manifester Drogenproblematik und behandlungsbedürftigen psychischen Auffälligkeiten“ beherrscht wird. Jugendliche inhaftierte Täter mit dieser Häufung von Risiken werden mit großer Wahrscheinlichkeit wieder rückfällig.

Zusammenfassend ist erkennbar, dass, möchte man das Kriminalitätsrisiko senken, neben der in der letzten Zeit stärker in den Vordergrund gerückten Notwendigkeit einer Senkung der Rückfallwahrscheinlichkeit auch die Bekämpfung der Suchtproblematik eine zentrale Rolle spielen muss (wobei Rückfälligkeit und Drogen- und Alkoholabhängigkeit im hohen Maße korreliert sind). Insbesondere fatale Gewaltdelikte stehen im hohen Maße im Zusammenhang mit rauschhaften Verhalten. Hinsichtlich der Rückfallwahrscheinlichkeit von Insassen in den Jugendstrafanstalten ist also eher eine pessimistische Sichtweise verbreitet: Die Population besteht zumeist aus jungen Männern mit geringen Resozialisierungschancen.

### **3.5. Wo gibt es Besonderheiten? Regionale Unterschiede in Kriminalitätsbelastung und der Auslegung von Strafrecht**

Die regional heterogene Verteilung von Kriminalität ist augenfällig und zuallererst ein Stadt-Land-Phänomen. Die Häufigkeitszahlen (HZ) der Kriminalität (Straftaten pro 100.000 Einwohner) sind nach Gemeindegrößenklassen sehr unterschiedlich (BKA 2004: Tabelle 6):

- Großstädte ab 500.000 Einwohner: 14.338
- Großstädte von 100.000 bis 500.000 Einwohner: 10.696
- Städte von 20.000 bis 100.000 Einwohner: 8.079
- Gemeinden unter 20.000 Einwohner: 4.604

Folgerichtig sind Stadtstaaten stärker betroffen als Flächenstaaten (siehe BKA 2004, Tabelle 9). Berlin ist mit einer HZ von 16.622 am stärksten gefährdet, gefolgt von Hamburg mit 15.698. Unter den Flächenstaaten sind für Mecklenburg-Vorpommern (10.762), Brandenburg (9.515) und im Westen für Schleswig-Holstein (9.348) die Zahlen am höchsten, am unteren Ende liegen Bayern (5.709) und Baden-Württemberg (5.456). Unter den Großstädten rangiert mittlerweile Frankfurt/Main mit einer HZ von 17.379 (BKA 2004, Tabelle 11) noch vor Berlin. Die Ursachen für die

großen Unterschiede sind z.T. bekannt und z.B. in einer höheren Mobilität der Bevölkerung und in der anderen Zusammensetzung der Bevölkerungsstruktur zu finden (siehe dazu auch weiter unten). Andere Unterschiede sind weniger einfach zu erklären. So ist auffällig, dass der Anteil der Jugendlichen und Heranwachsenden an allen Tatverdächtigen im Osten deutlich höher ist als im Westen (BKA 2004: Tabelle 56, „männliche deutsche Tatverdächtige“):

	<u>Jugendliche</u>	<u>Heranwachsende</u>
Alte Länder mit Berlin:	9,4	8,3
Neue Länder:	12,0	9,9
Hessen:	8,6	7,4
Mecklenburg-Vorpommern:	13,4	10,9
Schleswig-Holstein:	10,5	8,9

Im obigen Vergleich wurde Schleswig-Holstein einbezogen, da es sich unter den alten Bundesländern als Bundesland mit der höchsten relative Belastung durch tatverdächtige Jugendliche und Heranwachsende hervorhebt.

Beim Vergleich der Tatverdächtigenbelastungszahlen (TVBZ: Tatverdächtige jeder Altersgruppe bezogen auf 100.000 Einwohner derselben Altersgruppe) ergeben sich folgende Zahlen für neue Länder/ alte Länder, sowie die drei am stärksten und die drei am wenigsten belasteten Bundesländer, wobei wir uns der Vergleichbarkeit wegen auf Flächenstaaten beschränken (BKA 2004: Tabelle 63, nur Deutsche):

	<u>Jugendliche</u>	<u>Heranwachsende</u>
Alte Länder mit Berlin:	6.736	7.440
Neue Länder	8.423	8.703
Sachsen-Anhalt	9.771	9.738
Mecklenburg-Vorpommern	8.905	9.189
Schleswig-Holstein	8.815	9.855
.	.	.
.	.	.
Bayern	5.736	6.740
Hessen	5.506	5.852
Baden-Württemberg	5.151	5.582

Die TVBZ bestätigen die Häufigkeitszahlen. Jugendliche und Heranwachsende im Osten sind stärker gefährdet, als Tatverdächtige in Erscheinung zu treten. Unter den Bundesländern im Westen ist Schleswig-Holstein bemerkenswert, insbesondere bei der Gruppe der 18 bis unter 21 jährigen. Hier ist die Differenz zu den nachfolgenden

westlichen Flächenstaaten in der TVBZ-Rangfolge recht deutlich. Es folgen Niedersachsen (8.358) und NRW (7.750). Bei genauerer Analyse der zeitlichen Entwicklung in Schleswig-Holstein (siehe dazu auch weiter unten) ist eine überdurchschnittlich starke Zunahme der Gewaltkriminalität insgesamt (BKA-Schlüssel 8920) zu verzeichnen. Während im Durchschnitt der alten Länder zwischen 1996 und 2003 der Anstieg 15,9 % betrug, war dieser in Schleswig-Holstein deutlich höher, nämlich 23,2 %.

Zusammenfassend ist neben einer Diskrepanz zwischen Ost und West ein Nord-Süd-Gefälle feststellbar. Ob diese Unterschiede allein auf eine intensivere Aufhellungsarbeit der Polizei zurückzuführen sind, die lediglich mehr Fälle aktenkundig macht, ist angesichts der mit diesen Trends konsistenten Ergebnisse der Opferstudie der Forschungsgruppe „Kommunale Kriminalprävention“ (1998) fraglich.

Auffällige Sonderbewegungen wie z.B. in Bayern und Schleswig-Holstein geben Anlass für Überlegungen grundsätzlicher Art. Die unterschiedliche Kriminalitätsentwicklung auf der Ebene der Bundesländer legt die Frage nahe, ob unterschiedliche Rechtsinterpretationen in den Ländern zu unterschiedlichen Kriminalitätsentwicklungen führen.

Den Hintergrund für die zum Teil recht deutlich divergierenden Rechtssprechungen liefert unter anderem das „Erste Gesetz zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes (1. JGGÄndG)“ von 1990, das stark auf den pädagogischen Erziehungsgedanken abstellt, Stigmatisierung durch formale Strafen vermeiden möchte und die Methoden der Diversion in den Vordergrund der Justizpraxis rückt. Wie jedoch in den Schlussfolgerungen der Bundesregierung (PSB 2001, S. 61) festgestellt wird, sind die Diversionsraten regional sehr unterschiedlich. Die Bundesregierung regt jedoch an, „... die Akzeptanz von informellen und ambulanten Sanktionen zu fördern“ (PSB 2001, S.61). Weiterhin sieht die Bundesregierung „... nach dem im Sicherheitsbericht getroffenen Analysen keinen Anlass, Verschärfungen des Jugendstrafrechts vorzunehmen oder auf eine frühere Anwendung des Erwachsenenstrafrechts bei Heranwachsenden hinzuwirken“ (PSB 2001, S.61).

Da es bei der Anwendung des Instruments der Diversion unterschiedliche Auffassungen gibt, sollen in der folgenden Fallstudie zwei Bundesländer herausgegriffen werden. Als Vertreter einer eher offensiven Politik der Diversion gilt Schleswig-Holstein, während man dem Freistaat Bayern eine eher restriktivere Kriminalpolitik, auch im Jugendbereich, nachsagt.<sup>14</sup> Es sei bei der nachstehenden

---

<sup>14</sup> Als Beleg möge die folgende Stellungnahme der Bayerischen Staatsministerin der Justiz Dr. Beate Merk zur Abschaffung des Jugendarrests dienen. Der Auszug ist Teil einer Rede anlässlich der Verabschiedung der bisherigen Leiterin der Justizvollzugsanstalt Niederschönenfeld, Regierungsdirektorin Zoraida Maldonado de Landauer, und der Amtseinführung des neuen Anstaltsleiters, Regierungsdirektor Peter Landauer, am 26. Mai

Datenbeschreibung vorausgeschickt, dass an dieser Stelle keine Kausalanalyse betrieben werden soll, diese jedoch prinzipiell mit dem vorhandenen Datenmaterial durchgeführt werden kann.

Als Ausgangspunkt der Datenbeschreibung bietet sich die Darstellung der Strafverfolgungspraxis und der Diversion von Heinz (2004a) an, der anhand des bekannten „Trichtermodells“ verdeutlicht, wie stark das Instrument der Diversion Eingang in die deutsche Strafrechtspraxis gefunden hat. Von 100 strafmündigen Tatverdächtigen werden nur 38 abgeurteilt. Ein Großteil der Erledigungen, nämlich 62%, wird folglich von der Staatsanwaltschaft in Form von Einstellungen mit und ohne Auflagen beendet. Von 100 Tatverdächtigen werden 30 verurteilt, 26 zu ambulanten Sanktionen. Zu stationären Sanktionen kommt es bei drei von 100 Tatverdächtigen (Zahlen von 2002).

In der „Regionalen Kriminalitäts- und Strafverfolgungsdatenbank an der TU Darmstadt“ (RegKrimDa) haben wir nach intensiven Vorbereitungen<sup>15</sup> die Möglichkeit den Trichter multidimensional aufzuspannen und in zeitlicher Entwicklung zu dynamisieren. Wir verfolgen den Weg des Trichters von oben bis unten, d.h. von den polizeilich bekannt gewordenen Fällen über aufgeklärte Fälle, strafmündige Tatverdächtige, Aburteilungen, Verurteilungen bis hin zum Strafmaß in den Ausprägungen Geldstrafe und Haft, mit und ohne Bewährung. Im Unterschied zu den bestehenden Statistiken in der Literatur sind wir in der Lage, diese Daten der Strafverfolgungsstatistiken gleichzeitig in den Dimensionen

- Deliktgruppen (alle üblichen Hauptkategorien, also Mord, Vergewaltigung, Raub usw.)
- Zeit (1976 bis 2001)
- Region (Bundesländer, Deutschland insgesamt)

zu betrachten.

Tabelle 3 gibt zunächst in knapper tabellarischer Form einen Überblick über die unterschiedlichen Entwicklungen von Kriminalitätsbelastungen – Schwerer Diebstahl, Raub, schwere Körperverletzung – und zugehöriger Variablen aus der

---

2004 in der Justizvollzugsanstalt Niederschönenfeld: „So sehr ich Verständnis dafür aufbringe, dass der Jugendstrafvollzug auch vom Erziehungsgedanken geprägt sein muss, darf dabei nicht vergessen werden, dass es sich trotz des jugendlichen Alters zum Teil um hartnäckige Straftäter handelt, die ihr Leben bis zum Tag der Aufnahme im Vollzug mit herkömmlichen Methoden nicht in den Griff bekommen haben. [...] Als Reaktion auf Pflichtverstöße sollen vor allem erzieherische Gespräche und ausgleichende Konfliktregelung erfolgen. Dabei wird übersehen, dass diese ‚weichen‘ Maßnahmen bei den meisten Gefangenen ja schon zu Schulzeiten oder in der Heimunterbringung ohne Erfolg geblieben sind. Nimmt man dann wie vorgesehen dem Jugendstrafvollzug noch das Disziplinarmittel des Arrests, verkommt er zu einem zahnlosen Tiger.“

<sup>15</sup> Eine ausführliche Darstellung der Daten und ihrer Quellen sowie Möglichkeiten der Datenaufbereitung und Nutzung wurde im Rahmen des Dissertationsvorhabens von Hannes Spengler (2004a) präsentiert.

Strafverfolgung und Diversion, hier exemplarisch für die Bundesländer Schleswig-Holstein und Bayern. Aus Gründen der Übersichtlichkeit sind Mittelwerte längerer Zeiträume gebildet worden.

Die regionalen Unterschiede in der Entwicklung von Kriminalität, Strafverfolgung und Diversion werden einerseits durch Tabelle 3 und zwecks Illustration von Trends und abweichender Entwicklungen ferner mittels der Schaubilder 1 bis 4 verdeutlicht. Schaubild 1 zeigt die Entwicklung der Kriminalität in der üblichen Ausprägung Fälle je 100.000 Einwohner (hier jeweils gekennzeichnet durch den Code O\_0099). Im oberen Teilbild ist die Kategorie „Schwerer Diebstahl“ (Code 4000), im mittleren Teilbild Raub (Code 2100) und im unteren Teilbild „Schwere Körperverletzung“ (Code 2220) dargestellt (dieses Schema wird für alle Schaubilder beibehalten). Jedes Teilbild enthält 4 Graphen. Neben Bayern und Schleswig-Holstein sind die Gesamtheit der „alten Länder“ und NRW als Referenzgrößen abgetragen.

Die Verläufe von Bayern liegen deutlich unterhalb derer von Schleswig-Holstein, wobei beim Diebstahl im letzten Jahrzehnt eine Annäherung stattfindet, jedoch beim Raub – und ab 1999 auch bei der Körperverletzung – eine deutliche Verstärkung der Differenz sichtbar wird. Diese Tendenzen werden bestätigt in Schaubild 2, das die unterschiedlichen Entwicklungen der TVBZ abbildet. Ab 1990 ist eine deutliche Divergenz der Belastungsziffern zu erkennen. Schaubild 3 verdeutlicht das unterschiedliche Ausmaß der Diversion. Erkennbar ist, dass der Anteil der Tatverdächtigen, die vor Gericht gestellt werden, in Schleswig-Holstein insbesondere ab 1990 zunehmend kleiner wird (im Jahre 2001 sind es nur noch zwischen 20 % und 30 %), während diese Quote in Bayern nahezu konstant bleibt. Tabelle 3 bestätigt diese Unterschiede anhand des Anteils der Tatverdächtigen, die verurteilt werden: Für den letzten Zeitabschnitt, 1996 – 2001, ist in Bayern im Durchschnitt der Jahre beim schweren Diebstahl die Verurteilungsquote 39,4 %, in Schleswig-Holstein hingegen 18 % (Raub: 45,2 % versus 26,1 %, schwere Körperverletzung: 30,6 versus 15,1 %).

Schaubild 4 zeigt die unterschiedliche Herangehensweise an die Möglichkeit, Heranwachsende entweder nach Erwachsenenstrafrecht oder nach Jugendstrafrecht zu verurteilen. Hier ist eine generelle Tendenz hin zur Anwendung des Jugendstrafrechts zu verzeichnen, wobei allenfalls in letzter Zeit bei den schweren Diebstahlsdelikten – auf niedrigem Niveau – eine leicht gegenläufige Tendenz auszumachen ist. Es bestätigt sich auch hier, dass Schleswig-Holstein eine mildere Auslegung des Strafrechts verfolgt. Die restlichen Variablen aus Tabelle 3 sowie weitere vergleichenden Darstellungen zur unterschiedlichen Entwicklung befinden sich im Anhang.

**Tabelle 3: Regionale Besonderheiten in der zeitlichen Entwicklung von Strafverfolgung und Diversion am Beispiel Bayerns und Schleswig-Holsteins**

a) Schwerer Diebstahl	1977-1983		1984-1990		1991-1995		1996-2001	
	BAY	SH	BAY	SH	BAY	SH	BAY	SH
Straftaten/100.000 EW	1037	2704	1072	3536	1074	3743	782	2701
TVBZ der 18-21 jährigen, je 100.000	594	833	552	1118	683	1338	517	1120
Anteil der Verurteilten an den Tatverdächtigen, Altersgruppe 18-21	35,1	47,1	39,1	32,1	33,0	21,7	39,4	18,0
Anteil der zur Bewährung ausgesetzten Jugendhaftstrafen	62,6	50,6	63,2	58,8	67,8	45,7	66,4	48,2
Anteil der zur Bewährung ausgesetzten Haftstrafen mit 1-2 Jahren Strafmaß	24,6	18,0	47,2	46,6	62,5	37,5	60,8	34,0
Anteil der 18 -21-jährigen, die nach Erwachsenenstrafrecht verurteilt wurde	11,4	3,72	6,43	1,28	8,84	1,07	10,1	3,49
Länge der nicht zur Bewährung ausgesetzten Jugendhaftstrafen (Monate)	19,6	15,3	20,4	16,9	22,0	17,9	22,9	18,2



**Tabelle 3: (Fortsetzung)**

b) Raub	1977-1983		1984-1990		1991-1995		1996-2001	
	BAY	SH	BAY	SH	BAY	SH	BAY	SH
Straftaten/100.000 EW	23,3	40,3	25,0	43,2	31,0	56,2	30,7	73,4
TVBZ der 18-21 jährigen, je 100.000	86,9	123	78,5	124	122	185	127	291
Anteil der Verurteilten an den Tatverdächtigen, Altersgruppe 18-21	45,3	43,3	48,6	43,7	44,6	31,3	45,2	26,1
Anteil der zur Bewährung ausgesetzten Jugendhaftstrafen	51,4	55,4	51,7	52,3	59,1	51,0	60,2	53,1
Anteil der zur Bewährung ausgesetzten Haftstrafen mit 1-2 Jahren Strafmaß	35,5	25,9	58,5	50,7	74,4	49,9	74,3	45,2
Anteil der 18 -21-jährigen, die nach Erwachsenenstrafrecht verurteilt wurde	3,99	2,97	2,57	,425	1,78	0	2,32	,987
Länge der nicht zur Bewährung ausgesetzten Jugendhaftstrafen (Monate)	28,5	21,1	30,2	21,1	30,5	20,2	31,1	18,9

**Tabelle 3: (Fortsetzung)**

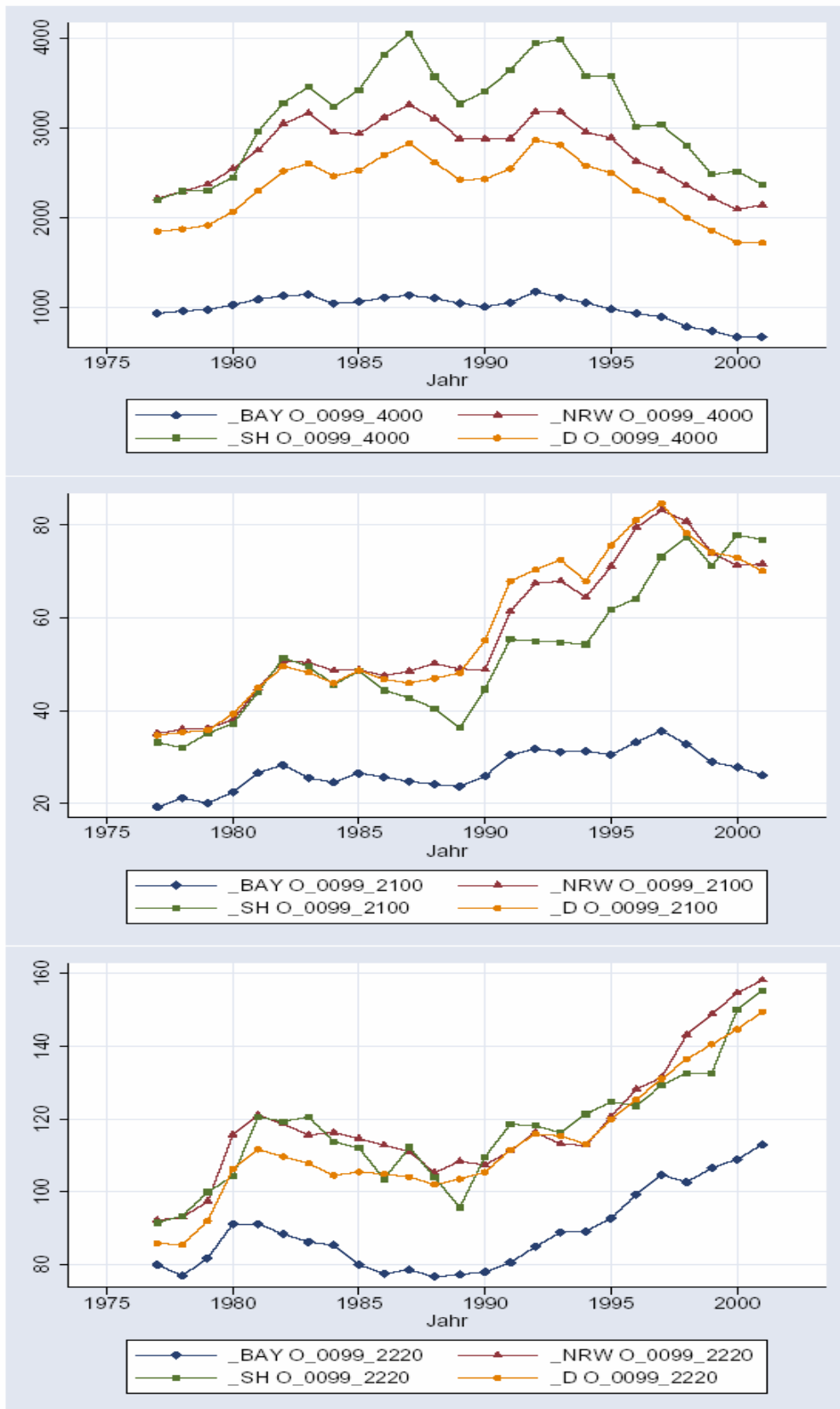
c) Schwere und gefährliche Körperverletzung	1977-1983		1984-1990		1991-1995		1996-2001	
	BAY	SH	BAY	SH	BAY	SH	BAY	SH
Straftaten/100.000 EW	85,0	107	78,9	107	87,1	120	106	137
TVBZ der 18-21 jährigen, je 100.000	347	404	300	402	406	610	560	785
Anteil der Verurteilten an den Tatverdächtigen, Altersgruppe 18-21	27,4	27,1	29,9	23,7	26,5	18,8	30,6	15,1
Anteil der zur Bewährung ausgesetzten Jugendhaftstrafen	66,1	56,0	63,2	59,2	70,2	53,2	67,9	53,0
Anteil der zur Bewährung ausgesetzten Haftstrafen mit 1-2 Jahren Strafmaß	22,3	13,8	41,2	42,2	54,4	36,3	54,6	41,9
Anteil der 18 -21-jährigen, die nach Erwachsenenstrafrecht verurteilt wurde	28,4	10,4	16,9	4,08	15,1	2,61	9,67	2,62
Länge der nicht zur Bewährung ausgesetzten Jugendhaftstrafen (Monate)	19,2	17,3	18,9	18,2	20,8	17,9	22,2	15,1

Berechnungen auf Grundlage der Regionale Kriminalitäts- und Strafverfolgungsdatenbank an der TU Darmstadt (RegKrimDa), siehe auch Spengler (2004a)

Die als Beispiel gewählte Zeitreihendarstellung dokumentiert eine Kriminalitätsentwicklung, bei der sich Schleswig-Holstein relativ zu Bayern (weiter) verschlechtert (mit der Ausnahme des „schweren Diebstahls“, bei dem sich die deutlich oberhalb Bayerns liegende Zeitreihenentwicklung Schleswig-Holsteins den anderen Bundesländern langsam anpasst, ohne sie aber bisher erreicht zu haben). Weiterhin zeigen die Zahlen, dass sich Bayerns Justiz seit Anfang der neunziger Jahre gewissermaßen resistent gegenüber eines Einsatzes informeller Sanktionen und der Maßnahmen der Diversion gezeigt hat, während in Schleswig-Holstein sehr viele Tatverdächtige durch informelle Sanktionen seitens der Aktivitäten der Staatsanwaltschaft vor härteren Strafen bewahrt blieben.

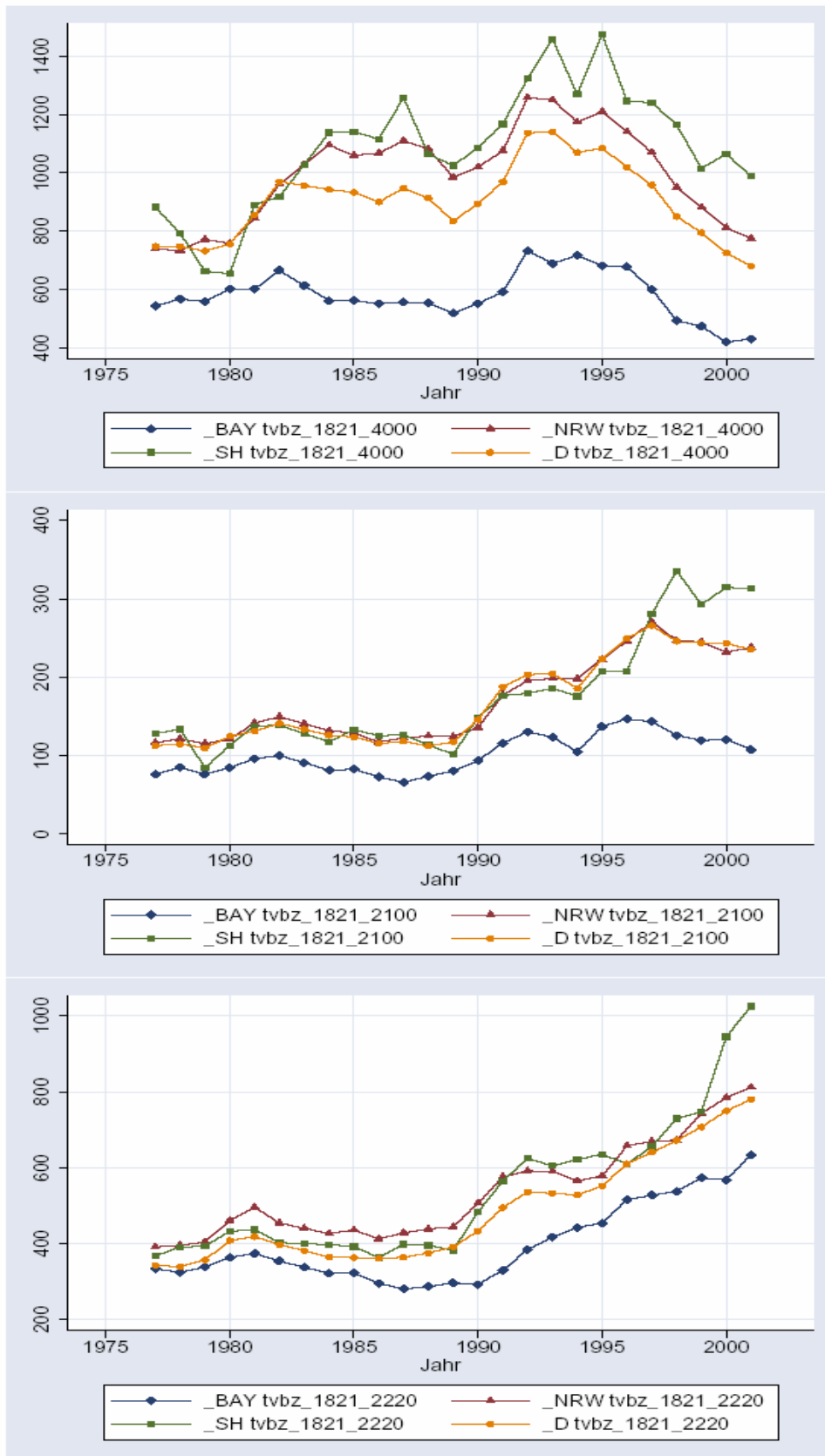
Ob diese als sehr vorläufig zu bezeichnende Evidenz ein Argument für die Wirksamkeit von negativer Generalprävention ist, wäre anhand einer umfangreicheren und sorgfältigeren statistischen Analyse genauer zu überprüfen. Auch die Möglichkeit eines statistischen Artefaktes aufgrund mangelhafter Datenqualität ist nicht auszuschließen. Sie würde dann zutreffen, wenn die Polizei in Schleswig-Holstein zunehmend fleißiger aufgeklärt und eine wachsende Anzahl von Tatverdächtigen zu den Akten genommen hätte als in Bayern, diese Tatverdächtigen dann aber oft ohne Grund beschuldigt wurden, so dass es nicht zu einer Anklage kam, oder wenn umgekehrt die bayerische Polizei im Zeitablauf immer weniger Fälle zu den Akten genommen hätte und gleichzeitig das Anzeigeverhalten in Bayern nachgelassen hätte (so dass sich dort das Dunkelfeld relativ vergrößert hätte). Unseres Wissens gibt es jedoch für keine dieser Möglichkeiten dokumentierbare Hinweise.

**Schaubild 1: Schwerer Diebstahl, Raub und Schwere Körperverletzung in regionaler Entwicklung**



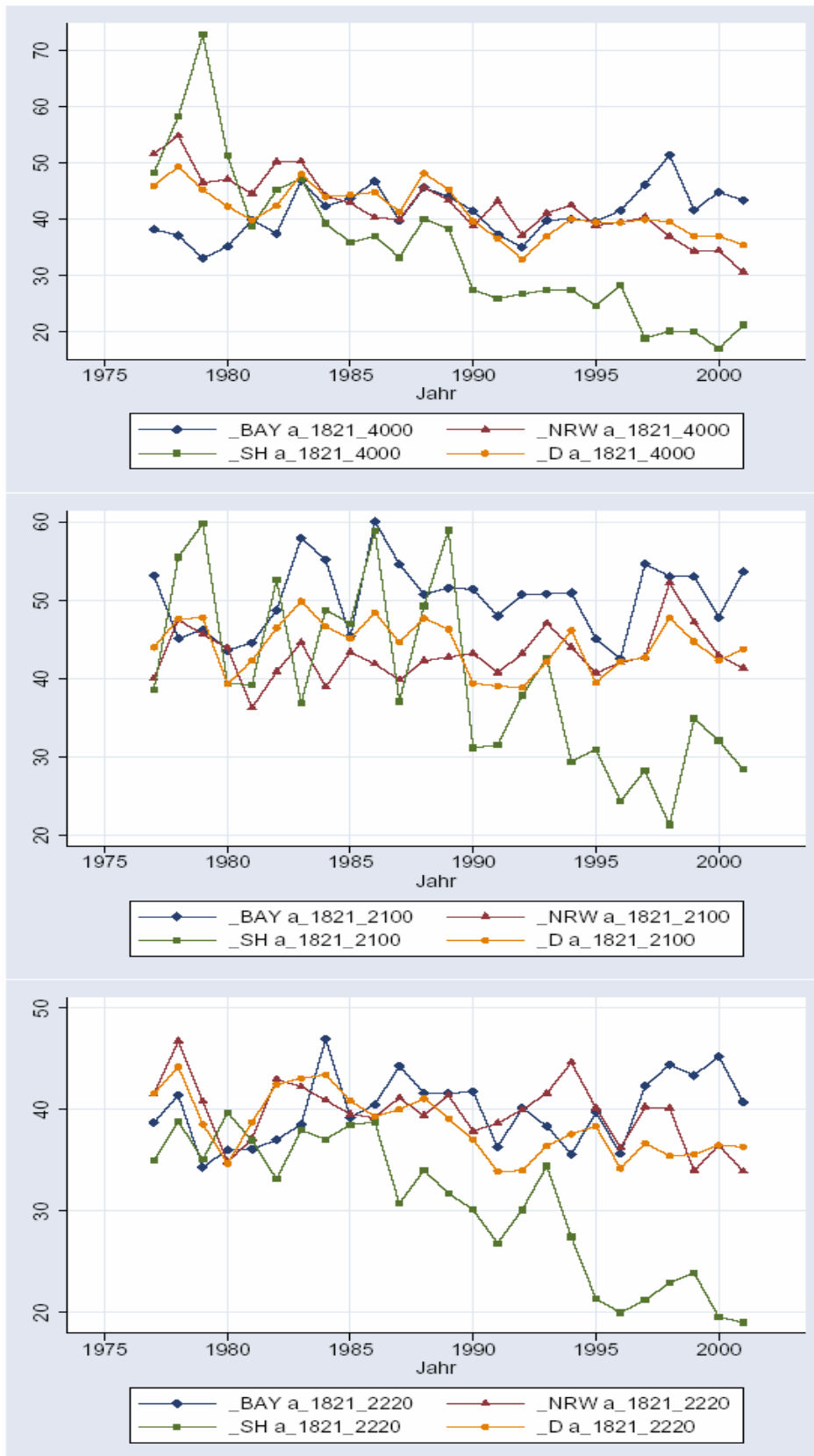
Codes: 4000 = „Diebstahl unter erschwerenden Umständen“, 2100 = Raub, 2220 = „gefährliche Körperverletzung, Quelle: RegKrimDa

**Schaubild 2: Die regionale Entwicklung von Tatverdächtigenbelastungszahlen (TVBZ) bei Heranwachsenden (18-21)**



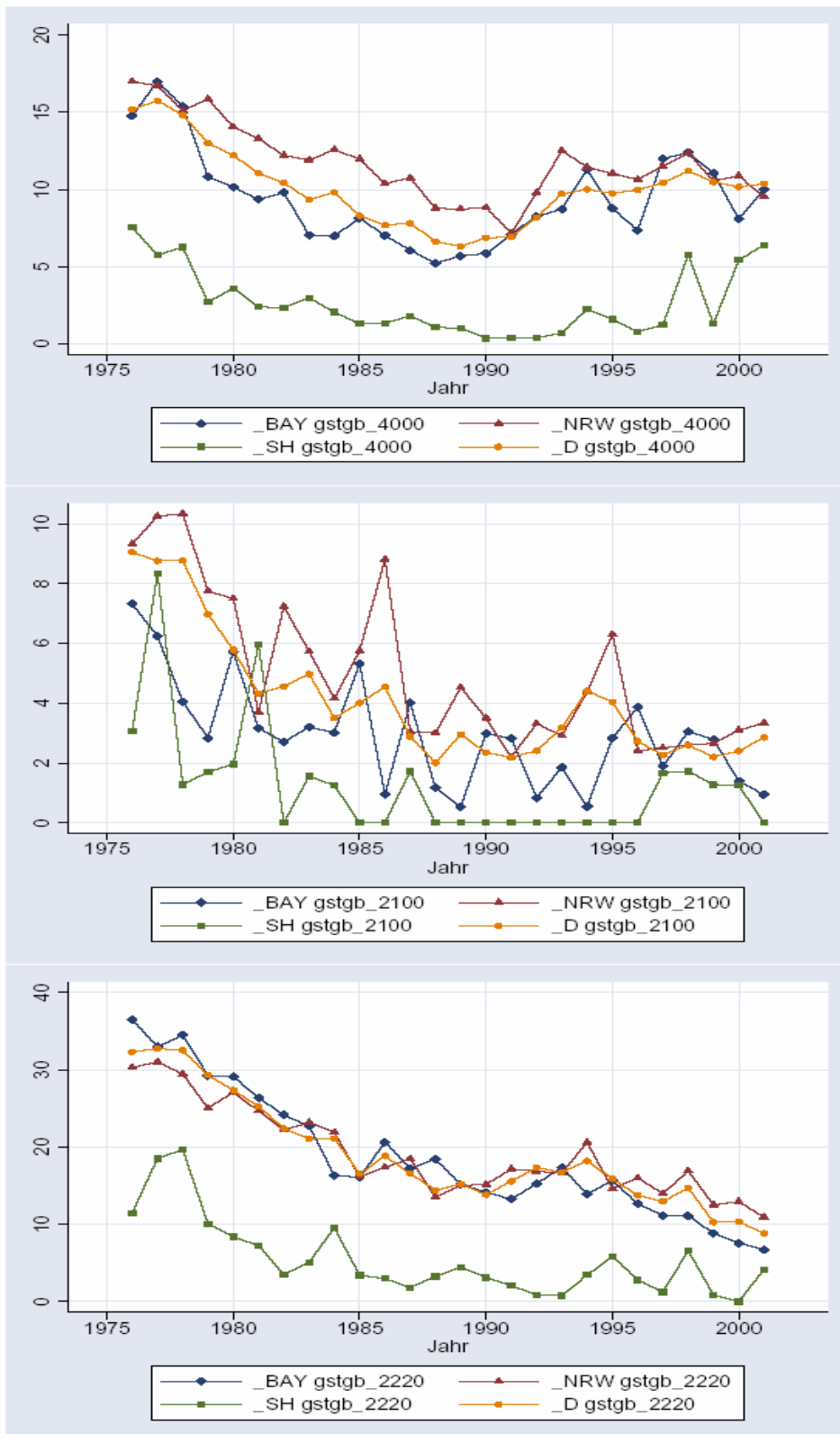
Codes: 4000 = „Diebstahl unter erschwerenden Umständen“, 2100 = Raub, 2220 = „gefährliche Körperverletzung, Quelle: RegKrimDa

**Schaubild 3: Die regionalen Entwicklungen der Aburteilungsquote für die Altersgruppe der Heranwachsenden (18-21)**



Codes: 4000 = „Diebstahl unter erschwerenden Umständen“, 2100 = Raub, 2220 = „gefährliche Körperverletzung“, Quelle: RegKrimDa

**Schaubild 4: Der Anteil der 18-21-jährigen mit Verurteilung nach Erwachsenenstrafrecht in regionaler Entwicklung**



Codes: 4000 = „Diebstahl unter erschwerenden Umständen“, 2100 = Raub, 2220 = „gefährliche Körperverletzung, Quelle: RegKrimDa

Die empirische Evidenz basierend auf Kriminalstatistiken der oben beschriebenen Art wird gelegentlich kritisiert, weil offizielle Daten im kognitiven Informationsverarbeitungsprozess potentieller Straftäter keine Rolle spielen würden. Folglich wären sie für das „Rational Choice“ Argument der negativen Generalprävention nutzlos und das Abschreckungsargument griffe ins Leere, da eine rationale Abwägung zwischen Tat und Unterlassen einer Tat hier oder dort aufgrund fehlenden „Wissens“ objektiver Strafwahrscheinlichkeiten nicht stattfinden könne. Im Zuge der bundesweiten Befragung von 1664 Haftinsassen in 31 Haftanstalten im Rahmen des Projektes „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“ und von 1193 Probanden in einer von Infratest durchgeführten Kontrollgruppenbefragung können wir nachweisen, dass (potentielle) Straftäter sehr wohl wissen, in welchen Bundesländern eine eher milde und vor allem wo eine eher strenge Auslegung des Strafrechts zu erwarten ist. Der Fragebogen enthielt diesbezüglich folgende Frage:

<p>In welchen <b>Bundesländern oder Städten</b> kommen Ihrer Meinung nach Straftäter eher mit <b>einer geringeren Strafe</b> davon, wo müssen sie mit einer <b>strengerer Strafe</b> rechnen?</p>	
<p><i>Nennen Sie bitte jeweils zwei Bundesländer oder Städte...</i></p>	
(a) mit vermutlich strengerer Strafe:	-----
(b) mit vermutlich geringerer Strafe:	-----
<p><input type="checkbox"/> Ich bin der Meinung, dass es keine Unterschiede zwischen den Bundesländern oder Städten gibt</p>	

Die Ergebnisse der gesamten Befragung (Haft- und Lebenserfahrungen sowie Einstellungen von Haftinsassen hinsichtlich Human- und Sozialkapital, Spezial- und Generalprävention, alternative Strafen usw.) werden gerade in einer Projektdokumentation ausgewertet. Mit ausschließlichen Bezug auf die hier exemplarisch aufgeführten Länder Schleswig-Holstein und Bayern ergaben sich folgende Resultate (1. Eintrag: Haftinsassen / 2. Eintrag: Bevölkerungsbefragung):

	Bayern	Schlesw. - H.
Anzahl der Nennungen	872 / 468	79 / 47
• Anteil der Nennungen, die Land als „eher streng“ einordnen	96,6 / 95,5	19,0 / 14,9
• Anteil der Nennungen, die Land als „eher weniger streng“ einordnen	3,4 / 4,5	81,0 / 85,1



Es wird deutlich, dass besonders die strengere Auslegung des Strafrechts in Bayern allgemein bekannt ist. Schleswig-Holstein ist im Vergleich zu anderen Bundesländern absolut gesehen weniger auffällig, jedoch zeigen sich, ausgehend von der Gesamtzahl der jeweiligen Nennungen, die Relativzahlen grundsätzlich konsistent mit den offiziellen Statistiken.<sup>16</sup>

Die exemplarische Darstellung der verfügbaren Zeitreihen, Panel- und Querschnittsdaten zeigt das Potential des Datenmaterials auf und verdeutlicht, dass die Evaluation der Wirksamkeit von Strafrecht auf eine sorgfältige statistische Auswertung der Polizeilichen Kriminalstatistiken nicht verzichten sollte.

#### **4. Die Kosten der Kriminalität; hier: Kosten des Strafvollzugs**

Die Bestimmung der Kosten der Kriminalität ist ein komplexes, schwieriges Unterfangen, das keine vollends befriedigende und exakte Antworten liefern kann, das stets unter gewissen Annahmen und Prämissen zu analysieren und zu interpretieren ist, sowie hier und da auf eine gewisse Skepsis stößt. Gleichwohl ist die Abwesenheit jedweder Information über die Höhe eines Schadens, den es zu vermeiden und möglichst zu steuern gilt, das ungleich größere Problem. Wenn ein allseits thematisierter Sparzwang verlangt, in bestimmten Bereichen der Kriminalitätsprävention Leistungen zu streichen, dann sollten kriminalpolitische Entscheider wissen, ob und welches Ausmaß an zusätzlicher Kriminalität damit erkaufte wird. Diese Entscheidungen wären naturgemäß informierter, wenn man den eingesparten Euro-Beträgen die Euro-Beträge der Opportunitätskosten der Entscheidung, sprich die bewerteten Kosten der zusätzlichen Kriminalität, gegenüberstellen könnte.

Die besondere Herausforderung bei der Bestimmung der Kosten der Kriminalität liegt darin, die Opferkosten einzubeziehen. Voraussetzung dafür ist, die Anzahl der Opfer und die Höhe des persönlichen Schadens zu erfassen. Das ist hierzulande nicht möglich, da Deutschland an international regelmäßig durchgeführten Opferbefragungen (siehe van Kesteren et al., 2000) nicht teilnimmt. Damit ist es ebenfalls nicht möglich, wichtige Erkenntnisse über das Ausmaß des Dunkelfelds und über die Relation der Schäden der bei der Polizei gemeldeten und nicht gemeldeten Straftaten aus Daten einer bundesweiten Opferbefragung zu gewinnen. Es muss allerdings betont werden, dass auch bei Vorliegen dieser Daten eine

---

<sup>16</sup> Als Gegenpole zu Bayern werden von der Kontrollgruppe zahlenmäßig am häufigsten Hamburg und Hessen und von den Inhaftierten Berlin und Nordrhein-Westfalen als Länder mit milderer Auslegung genannt, prozentual werden von den jeweils gegebenen Nennungen des Bundeslandes (Anzahl der Nennungen = 100%) jedoch am eindeutigsten Bremen (99%) und Hamburg (91%) (bei den Inhaftierten) bzw. Bremen (92%) und Mecklenburg-Vorpommern (97%) (in der Kontrollgruppe) zu den „eher weniger strengen“ Bundesländern zugeordnet.

umfassende und hinreichend präzise Schadenserfassung ein schwieriges Unterfangen bleibt, was unter anderem darin begründet ist, dass Tötungsdelikte eine pekuniäre Bewertung des menschlichen Lebens erfordern. Dennoch bewirkt eine völlige (implizite) Nullbewertung dieser Kosten vermutlich größere Fehlschlüsse als beispielsweise eine Orientierung anhand von Ressourcenausfallkosten oder Produktivitätsverlusten für die Volkswirtschaft. 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. So stellt Spengler (2004a) eine Rechnung unter Verwendung des Wertes eines statistischen Lebens auf, in der sich für die vom BKA (2004) für das Jahr 2003 berichteten 1.996 Todesopfer infolge von Straftaten (ohne Straßenverkehr) mit 4,5-10 Mrd. € bereits ein wesentlich höherer Schaden ergibt als für das Massendelikt Diebstahl (ca. 2,76 Mio. Fälle), dessen Schaden das BKA (2004) mit 2,42 Mrd. € beziffert. Die Kosten je Straftat umfassen auch private Vorkehrungen gegen Kriminalität, die bisher weitgehend vernachlässigt werden. Wegfahrsperrern, Sicherheitsmaßnahmen gegen Diebstahl usw. sind jedoch offensichtliche Kosten, die mit der Höhe der Kriminalitätsraten variieren. Im internationalen Ländervergleich bewegt sich ein großer Teil der Schätzungen der Höhe der Kosten der Kriminalität im Bereich von 4% bis 7% des jeweiligen BIP (siehe dazu Entorf und Spengler, 2002).

Es ist an dieser Stelle nicht genügend Raum, um die Konzepte und die Problematik der Messung der Kosten der Kriminalität darzustellen zu können, was aber an anderer Stelle versucht worden ist (Entorf 2004, Entorf und Meyer 2004, Spengler 2004a, b). Stattdessen sollen neue Erkenntnisse über einen wichtigen Teilaspekt des Sparzwangs vorgestellt werden, nämlich hinsichtlich der Kostensituation im Bereich des (Jugend-) Strafvollzugs. Einsparungen, etwa im Bereich der Resozialisierungsmaßnahmen („Behandlungsmaßnahmen“), könnten das Kriminalitätsrisiko in Deutschland nachhaltig beeinträchtigen, allerdings liegen auch hier keine gesicherten Erkenntnisse über die Zusammenhänge vor.

Die Tageshaftkostenrechnung nach dem Muster der Justizministerien der Länder zeigt eine große Variation zwischen den Gebietskörperschaften auf. Die Ergebnisse (ohne Bauinvestitionen, Zahlen für das Jahr 2001) schwanken zwischen 91,40 Euro pro Tag in Hamburg sowie 90,22 in Schleswig-Holstein am oberen und 64,29 in Sachsen sowie 61,09 in Bayern am unteren Ende der Skala (siehe Meyer 2003). Die Aufspaltung der Kosten zeigt, dass rund  $\frac{3}{4}$  der Tageshaftkosten durch Personalkosten verursacht werden. Es ist daher nahe liegend, sich insbesondere der Variation der Personalkosten zuzuwenden.

So wird ersichtlich, dass je nach Bundesland unterschiedliche Betreuungsraten – Anzahl der Stellen pro 100 Gefangene – existieren (in Klammern: Anzahl der Stellen pro 100 Haftplätze): Das Spektrum reicht von 62,32 (54,97) in Brandenburg und 56,03 (57,52) in Berlin bis zu 42,68 (44,30) in Bayern und 42,54 (44,24) in Baden-Württemberg am unteren Ende (Quelle: Niedersächsisches Justizministerium, Personalsituation im Justizvollzug, Haushaltsplan 2003).<sup>17</sup> Der Länderdurchschnitt beträgt 48,12 (48,35).

Die Personalkosten werden aber nicht allein durch die Stellenzahl per se, sondern auch durch die Qualifikation der Stellen determiniert. Nimmt man wiederum obige Datenquelle zur Hilfe, so lässt sich beispielsweise feststellen, dass beispielsweise die Anzahl der „Sozialarbeiter/ -innen und Diplompädagogen/ -innen“ je 100 Gefangenen gleichfalls einer großen Variation zwischen den Bundesländern unterliegt: Die Bandbreite liegt zwischen 3,12 (3,21) in Berlin, 2,59 (2,59) in Niedersachsen und 1,07 (1,11) in Bayern und 0,93 (1,05) in Thüringen, der Quotient schwankt also um mehr als den Faktor drei. Allein auf der Grundlage dieser Zahlen ist nicht verwunderlich, dass die Tageshaftkosten in Bayern unter denen aller anderen Bundesländer liegen. Liegt deshalb auch die Leistungsfähigkeit der bayerischen Justizvollzugsanstalten unter der der anderen Länder? Das ist eine offene Frage, z.B. könnten länderspezifische Rückfallquoten einen Hinweis geben. Diese liegen jedoch nicht vor.

Wir wollen an dieser Stelle den vermuteten Zusammenhang zwischen den Tageshaftkosten (ohne Bauinvestitionen) und der Personalbetreuung genauer quantifizieren. Dazu verwenden wir die statistische Regressionsanalyse („Methode der kleinsten Quadrate“), und schätzen damit eine lineare Gleichung, in der die Tageshaftkosten als zu erklärende Variable und die Stellen je 100 Gefangene als erklärende Variable verwendet werden. Da beim Blick auf die Daten der 16 Bundesländer (Daten von 2001) ferner auffällt, dass die Stellenausstattung in den neuen Bundesländern zwar höher als im Westen ist, die Tageshaftkosten in Ostdeutschland jedoch nicht wesentlich höher zu sein scheinen, soll gleichzeitig auch die Hypothese überprüft werden, ob die Kosten/Stellen-Relation in den neuen Bundesländern effizienter ausfällt. Diese Überlegungen führen zu folgender Schätzgleichung:

$$\text{Tageshaftkosten} = \text{Konstante} + \alpha (\text{Stellen je 100 Gefangene}) + \beta (\text{OST}),$$

wobei „OST“ eine Indikatorvariable ist, die den Wert 1 annimmt, falls es sich bei der Beobachtung um ein neues Bundesland handelt, und die 0 für die alten

---

<sup>17</sup> Wir danken Herrn Dr. Hasenpusch vom Niedersächsischen Justizministerium für die freundliche Überlassung der Statistiken.

Bundesländer ist. Das Schätzergebnis für die unbekannt Parameter dieser Gleichung ist in Tabelle 4 dargestellt.

**Tabelle 4: Tageshaftkosten (ohne Baukosten) in Abhängigkeit des Personals je 100 Gefangene, Ergebnisse einer Regressionsanalyse**

Variable	Schätzkoeffizient	t-Wert
Konstante	6,04	0,41
Stellen je 100 Gefangene	1,48	5,03
OST	-13,12	4,01
R-quadrat	0,692	

Anmerkung: Anwendung der Methode der kleinsten Quadrate auf der Grundlage von 16 Bundesländern im Jahre 2001

Die Ergebnisse zeigen trotz der nur sparsam modellierten Gleichung eine gute Erklärung: Fast 70% der Varianz der Tageshaftkosten werden allein durch die Betreuungsdichte sowie durch die Ost-West-Differenz erklärt, die t-Werte zeigen bis auf die für das Ergebnis unerhebliche Konstante hochsignifikante Einflüsse der erklärenden Faktoren.

Der Wert „ $\alpha = 1,48$ “ bedeutet, dass im Bundesdurchschnitt eine zusätzliche Stelle pro 100 Gefangene zusätzliche Tageshaftkosten in Höhe von 1,48 Euro erzeugen würde. Bezüglich der Unterschiede in den neuen und alten Bundesländern zeigt sich tatsächlich ein Kostenvorteil für den Osten: Bei einer ansonsten gleichen (durchschnittlichen) Personalausstattung wären die Tageshaftkosten in den neuen Bundesländern um 13,12 Euro geringer. Würde man darüber hinaus berücksichtigen, dass in den alten Bundesländern die Stadtstaaten als besonders kostenintensiv herauszuragen scheinen, so würde sich der Betrag nur unerheblich auf 11,50 Euro reduzieren (und eindeutig statistisch signifikant bleiben), wie eine Sensitivitätsanalyse der obigen Ergebnisse zeigt.

Um das Potential der statistischen Analyse ansatzweise zu demonstrieren, ließen sich – allerdings möglichst auf einer ausführlicheren Datenbasis – Kennzahlen ermitteln, die darlegen, ob Einheiten, also z.B. Haftanstalten oder Bundesländer wie im vorliegenden Fall, oberhalb oder unterhalb geschätzter Effizienzlinien („efficient frontiers“) operieren. Anhand des obigen Regressionsergebnisses lässt sich das prinzipielle Vorgehen demonstrieren. Es geht darum, die tatsächlich gemessenen „Ist“-Werte, also hier die Tageshaftkosten, den zu ermittelnden Soll-Werten gegenüber zu stellen. Die Bestimmung der Soll-Werte kann Gegenstand einer komplexen Effizienzanalyse sein, bei der Output oder Kosten bei gleicher Leistung

ermittelt werden. In dieser Studie werden einfach die bundesweit ermittelten Durchschnittsparameter der Schätzung, also die Schätzwerte „Konstante = 6,04“, „ $\alpha = 1,48$ “ und „ $\beta = -13,12$ “, verwendet, um bei gegebener Stellensituation und gegebener Ost- oder Westzugehörigkeit die Höhe der in den jeweiligen Bundesländern normalerweise „zu erwartenden“ Tageshaftkosten zu berechnen bzw. „vorherzusagen“.

Nimmt man den Quotient aus „Ist“ und „im Durchschnitt zu erwarten“, so liegen aufgrund der Durchschnittsbetrachtung ca. jeweils die Hälfte der Länder oberhalb bzw. unterhalb von dem sich mathematisch-statistisch zwangsläufig ergebenden Durchschnittswert in Höhe von 1,00. Tabelle 5 zeigt, dass Hamburg (1,08), Thüringen (1,08) und Hessen (1,13) am weitesten oberhalb des so definierten Referenzwertes liegen, während entsprechend dieser Sichtweise die Haftanstalten in Rheinland-Pfalz (0,90) und Bayern (0,88) die Tageshaftkosten vergleichsweise gering halten.

Es sei aber noch einmal darauf hingewiesen, dass die vorgestellte Analyse eher den Charakter einer Machbarkeitsstudie hat, da weder genaue Kostenbestandteile noch die mit den Kosten verbundenen Leistungen (insbesondere JVA- oder zumindest länderspezifische Rückfallquoten) bekannt sind, welche aber unersetzliche Bestandteile einer aussagefähigen Kosten-Nutzenrechnung des Strafvollzugs sind.

**Tabelle 5: Tageshaftkosten und erwartete Tageshaftkosten im Vergleich**

	Stellen je 100 Gefangene	Tageshaft- kosten*) („Ist“)	„Erwartete“ Tageshaft- kosten**)	„Ist“/ „erwartet“
HAMBURG	52.96	91.40	84.59	1.08
SCHLESWIG-HOLSTEIN	53.76	90.22	85.78	1.05
BERLIN	56.03	87.43	89.15	0.98
BREMEN	53.96	86.23	86.08	1.00
BRANDENBURG	62.32	84.07	85.36	0.98
NIEDERSACHSEN	52.31	81.68	83.63	0.98
SAARLAND	53.76	81.32	85.78	0.95
HESSEN	44.25	81.22	71.67	1.13
MECKLENB.-VORP.	53.89	76.14	72.85	1.05
THUERINGEN	51.92	75.27	69.93	1.08
NRW	45.98	74.46	74.24	1.00
BAD-WUERTTEMBERG	42.54	71.89	69.14	1.04
SACHSEN-ANHALT	53.81	69.35	72.74	0.95
RHEINL.-PFALZ	47.50	68.94	76.49	0.90
SACHSEN	50.78	64.29	68.24	0.94
BAYERN	42.68	61.09	69.34	0.88

Anmerkungen: \*) ohne Baukostenansatz, \*\*) vorhergesagte Werte aus Regressionsanalyse („fitted values“)

Nicht berücksichtigt wurde beispielsweise, dass manche Bundesländer durch ihre überproportionale Besetzung mit Jugendstrafanstalten höheren Kostenbelastungen ausgesetzt sein können, da hier der Erziehungsgedanke eine wesentlich stärkere

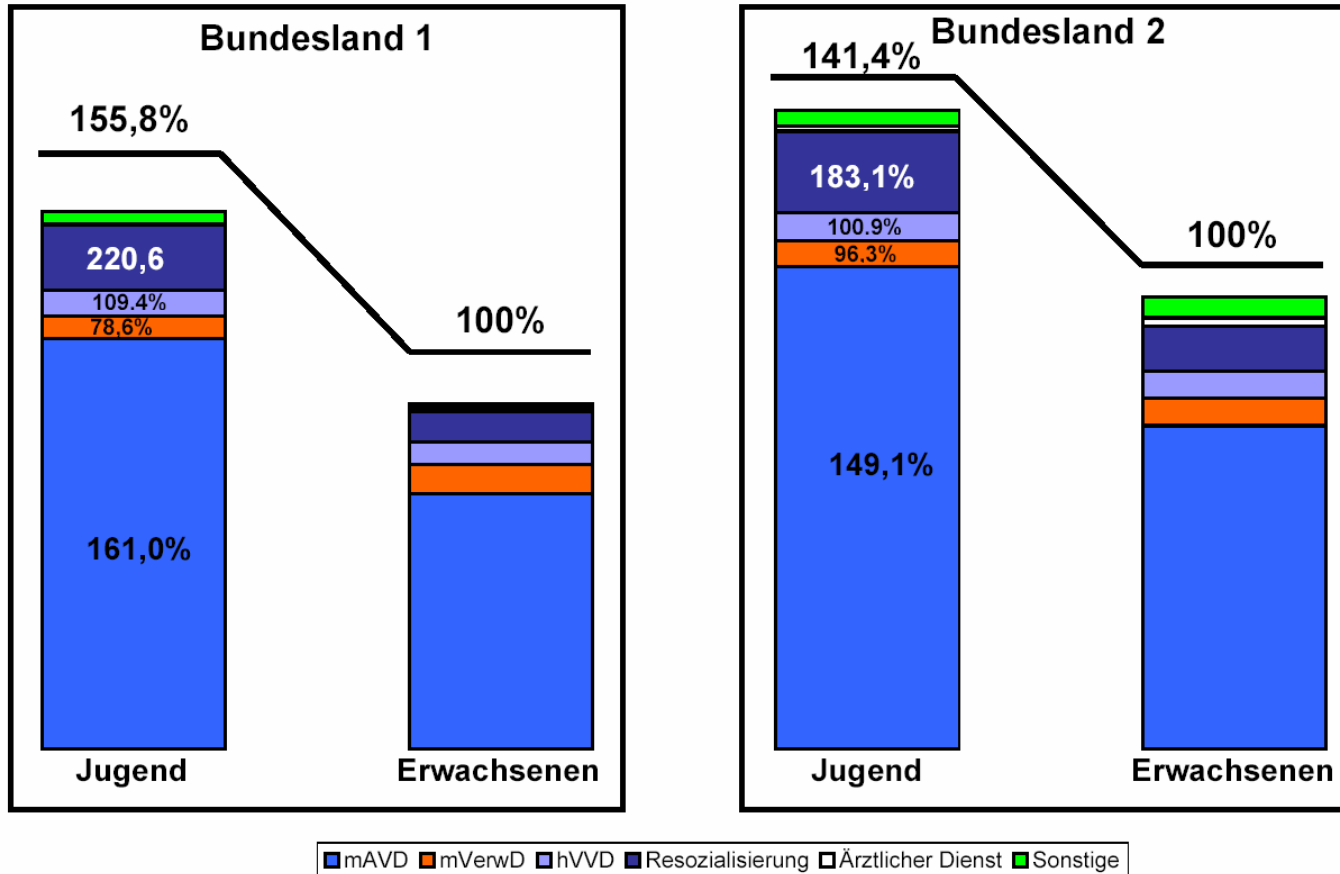
Rolle spielen sollte was auch mit einer besseren personellen Betreuung verbunden ist. Aus diesem Grund wird derzeit von unserem Projektteam die Kostenstruktur der JVA's genauer analysiert, wobei die im Rahmen des Projektes „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“ gesammelten Informationen aus den Anstaltsbefragungen wertvolle Hilfe leisten. Berechnungen auf der Grundlage von Angestellten- und Beamtentarifen des öffentlichen Dienstes sowie von Stellenplänen, die den Personalbestand in „Höheren Vollzugsdienst“, „Psychologischen Dienst“, „Sozialarbeiter/-innen/-pädagogen“, „mittlerer allgemeiner Verwaltungsdienst“, „mittlerer Verwaltungsdienst“ usw. gliedern, kommen zu dem in Schaubild 5 zusammengefassten vorläufigen Ergebnis. Da im Darmstädter Forschungsprojekt aufgrund des zeitlichen und finanziellen Rahmens nicht flächendeckend Daten von allen deutschen Jugendstrafanstalten gesammelt werden konnten, sind repräsentative Ergebnisse nicht zu erwarten, was angesichts der Komplexität des Sujets ohnehin als sehr gewagt bezeichnet werden müsste. An dieser Stelle werden exemplarisch, aber nicht untypisch, die Informationen zweier Jugendstrafanstalten aus zwei unterschiedlichen Bundesländern präsentiert.

Dennoch ergeben sich aus der Gegenüberstellung mit dem jeweiligen Erwachsenenvollzug deutliche Anhaltspunkte für eine tiefer gehende Analyse. Zum einen sind die Personalkosten insgesamt gesehen in Jugendstrafanstalten zwischen 40% und 60% höher als im Erwachsenenvollzug (Quotienten laut Berechnung: 1,56 bzw. 1,41). Zum zweiten ergeben sich aus der Struktur der Kostenbestandteile Erkenntnisse über die Ursachen für die Mehrkosten im Jugendbereich. Der größte Unterschied zum Erwachsenenstrafvollzug liegt in den Personalkosten des Resozialisierungsbereichs, also für (höher vergütete) Psychologische Dienste, Sozialarbeiter, Lehrer usw. Hier besagen unsere Berechnungen, dass dieser Posten ca. doppelt so hoch anzusetzen ist wie im Erwachsenenvollzug (220,6% bzw. 183,1%). Die absolut gesehen größte Kostenkomponente ist jedoch, wie auch im Erwachsenenvollzug, der „mittlere Allgemeine Verwaltungsdienst“ (mAVD), der jedoch im Jugendbereich gleichfalls deutlich personal- und kostenintensiver besetzt ist, und zwar um mehr als 50% (Quotienten: 1,61 bzw. 1,49).

Unklar bleibt, ob die relativen Mehrkosten, die angesichts der durchzuführenden Resozialisierungs- und Eingliederungsmaßnahmen und der daraus resultierenden lebenslangen Renditen aus einem weniger kriminalitätsbelasteten weiteren Leben der jugendlichen Haftinsassen zu erwarten und zu erhoffen sind, der Höhe nach gerechtfertigt sind. Dies würde eine Untersuchung der Lebensverläufe der aus der Jugendhaft entlassenen Täter erfordern, was aber angesichts unbekannter Kriminalitätskosten und fehlender spezifischer Rücklaufquoten beim bisherigen Stand der Forschung nicht von Erfolg gekrönt sein kann.

Schaubild 5: Vergleich der Personalkosten und der Kostenstruktur im Jugend- und Erwachsenenstrafvollzug

Personalkosten der Dienste im Justizvollzugswesen  
Vergleich von Jugend- vs. Erwachsenenstrafvollzug für zwei Bundesländer



Anmerkung: Die Komponenten des Erwachsenenvollzugs sind jeweils auf 100 % normiert.

## **5. Möglichkeiten und Grenzen einer staatlichen Beeinflussung der Kriminalitätsursachen**

Die Auseinandersetzung mit Sparzwang und Kriminalitätsrisiko verlangt, sich über kausale Ursachen der Kriminalität besondere Gedanken zu machen. Ziel einer erfolgreichen Bekämpfung der Kriminalität und auch von Präventionsstrategien ist, das Übel Kriminalität an der Wurzel zu fassen. Doch lassen sich die Ursachen der Kriminalität durch eine bessere finanzielle Ausstattung, z.B. in der Jugendhilfe, wirklich bekämpfen? Wenn ja, welche Ursachen sind beeinflussbar, welche nicht? Die überaus umfangreiche kriminologische Literatur wäre unter diesem Blickwinkel neu zu betrachten, was Inhalt eines ganzen Forschungsprojektes sein könnte. In diesem Kapitel soll ansatzweise und unvollständig über einige wichtige empirisch evaluierte Ursachen der Kriminalität und über die möglichen Konsequenzen eines Sparzwangs nachgedacht werden.

Entsprechend der Forschungsschwerpunkte der Autoren fällt der Blick zunächst einmal auf die ökonomisch-anreizorientierte „Rational-Choice“-Theorie, wonach eine Ursache der Kriminalität, hier realistischerweise hauptsächlich bezogen auf den Bereich der Eigentumsdelikte, unzulängliche legale Verdienstmöglichkeiten sind, so dass verstärkte Anreize zum illegalen Handeln (oder verringerte Chancen zur legalen Erwerbsbeteiligung) Menschen, sofern sie sich bisher gerade an der Grenze zur Illegalität aber noch im legalen Bereich befanden, zu einer Straftat verleiten. Bezüglich der Wirksamkeit der Bekämpfung – also Senkung der Attraktivität des illegalen Handelns durch glaubhafte (d.h. hochwahrscheinliche und realistische) Strafandrohung – sind die Meinungen in der Literatur geteilt, in der deutschen Kriminologie steht man der Wirksamkeit eher skeptisch gegenüber, während in der internationalen Literatur der „Economics of Crime“ die Gültigkeit der „deterrence hypothesis“ eher unbestritten ist. Es ist klar, ohne an dieser Stelle zu einer Klärung der Debatte beitragen zu können, dass bei Gültigkeit der „Rational-Choice“-Theorie finanzielle Einschränkungen im Bereich der Polizeiarbeit und der Justiz Kriminalität erhöhen würden.<sup>18</sup>

Zwecks Kommentierung weiterer Wirkungsketten betrachten wir Tabelle 6. Sie enthält die Zusammenfassung der sich als besonders robust herausgestellten Ergebnisse einer Studie im Auftrag der Europäischen Kommission, die in Entorf und Spengler (2002) ausführlich dokumentiert wurde. Die Ergebnisse sind auf der Grundlage von Paneldaten (Zeitreihen von Querschnitten) der 15 EU-Länder, sowie

---

<sup>18</sup> Entorf und Spengler (2005) weisen in einer neuen empirischen Anwendung der ökonomischen Theorie der Kriminalität mittels Daten der RegKrimDA signifikante kriminalitätsreduzierende Einflüsse der Aufklärungs- und insbesondere der Verurteilungsquote auf das Aufkommen verschiedener Deliktgruppen nach und liefern somit Hinweise auf Beeinflussungsmöglichkeiten des Kriminalitätsaufkommen durch den Staat.



auf der disaggregierten Ebene von europäischen Regionaldaten (sowohl auf Basis von NUTS2 als auch von NUTS3, also von Kreisdaten, gleichfalls als Realisationen von Paneldaten) erzeugt worden.<sup>19</sup> Die wichtigsten Faktoren sind demnach „familiäre Zerrüttung“, „Arbeitsmarktpartizipation“, „Drogenmissbrauch“, „Jugendarbeitslosigkeit“, „urbane Faktoren“ und „Anteil der Jungen (18 bis 24) an der Bevölkerung“.

**Tabelle 6: Determinanten der Kriminalität**

	Murder	Serious assault	Total theft	Aggravated theft	Burglary / breaking and entering	Robbery and violent theft	Theft of motor cars	Drug offences
Family disruption	+	+	+		+			+
Activity rate			+	+	+	+		+
Illicit drug use			+	+	+	+		
Youth Unemployment		+	+			+	+	+
Urbanity		+		+				
Share of the young	+		+		+		+	

Quelle: Entorf und Spengler (2002), S. 174

Nach den Vorgaben dieser Studie sind im Rahmen von herkömmlicher Kriminalitätsbekämpfung und –prävention „lediglich“ Maßnahmen zur Drogenbekämpfung sowie zur Jugend- und Familienhilfe als beeinflussbare Faktoren identifizierbar, während andere Ursachen entweder den Fehlentwicklungen des Arbeitsmarktes und der allgemeinen wirtschaftlichen Lage unterworfen oder einfach als demographische oder gesellschaftliche Gegebenheiten zu akzeptieren sind.

Allerdings lässt sich „Sparzwang“ nicht nur unter dem Aspekt der Kriminalprävention im engeren Sinne (also z.B. im Bereich der Jugend- oder Familienhilfe), sondern auch im Sinne von Franz Eduard von Liszt sehen, der schon in seinem „Marburger Manifest“ von 1882 zu der Auffassung kam: „Die beste Kriminalpolitik ist eine gute Sozialpolitik“. Ausgaben zur Reduzierung von Arbeitslosigkeit wären demnach gut angelegte Mittel. Angesichts nicht zu verleugnender Defizite in der Staatskasse sind Ressourcen jedoch nicht beliebig verfügbar. Es ergibt sich vielmehr eine Frage der Effizienz, wohin die vorhandenen knappen Mittel fließen sollten. Liszts These

<sup>19</sup> Die Daten sind in Entorf und Spengler (2004) ausführlich dokumentiert und entsprechend einer dort beschriebenen Vorgehensweise (online verfügbar).

verlangt, auch über eine (teilweise) Umlenkung des bisher für die klassische Kriminalprävention vorgesehenen Anteils des Staatshaushaltes in Richtung allgemeiner Sozialpolitik nachzudenken. Wenn es darum geht, vorhandene Mittel ohne zu erwartendes Wachstum des zu verteilenden Kuchens zweckmäßig auszugeben, dann ist nicht auszuschließen, dass Steuergelder in der einen oder anderen Beschäftigungs- und Qualifizierungsoffensive für bisher nicht straffällige Jugendliche besser aufgehoben sind als in der einen oder anderen Maßnahme zur Resozialisierung von bereits auffällig gewordenen Jugendlichen, um nur eine von vielen denkbaren und diskutierbaren Alternativen zu nennen. Auf jeden Fall gilt, dass diese Substitutionsmöglichkeiten sehr viel mehr Evaluation von Wirkungszusammenhängen verlangen als dies bisher der Fall war, und dass es insbesondere darum gehen wird unter der Vielzahl von Angeboten genau die Maßnahmen zu erkennen, deren Wirkung sich eindeutig belegen lässt.

## **6. Die Wirksamkeit von Strafvollzug und von Haftalternativen in der Meinung von Bevölkerung und Haftinsassen**

Nicht nur der äußere Sparzwang, sondern auch Überlegungen im Zusammenhang mit möglicherweise negativen Einflüssen von Haftaufenthalten, insbesondere bei Jugendlichen, haben eine Diskussion über Alternativen zur Straf- und Jugendhaft entfacht. Im Rahmen des erwähnten Projektes der VolkswagenStiftung „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“ an der TU Darmstadt haben wir Haftinsassen und einer zugehörigen Kontrollgruppe der strafrechtlich unauffälligen Wohnbevölkerung Fragen vorgelegt, in der die Probanden um die Äußerung ihrer entsprechenden Einstellungen bzw. Meinungen gebeten wurden. Da Haftalternativen zum Teil deutlich kostengünstiger sind als der Aufenthalt in JVA's oder JSA's, erlangen in Zeiten des Sparzwangs Maßnahmen wie z.B. „gemeinnützige Arbeit“ oder „elektronische Fußfessel“ erhöhte Aufmerksamkeit.

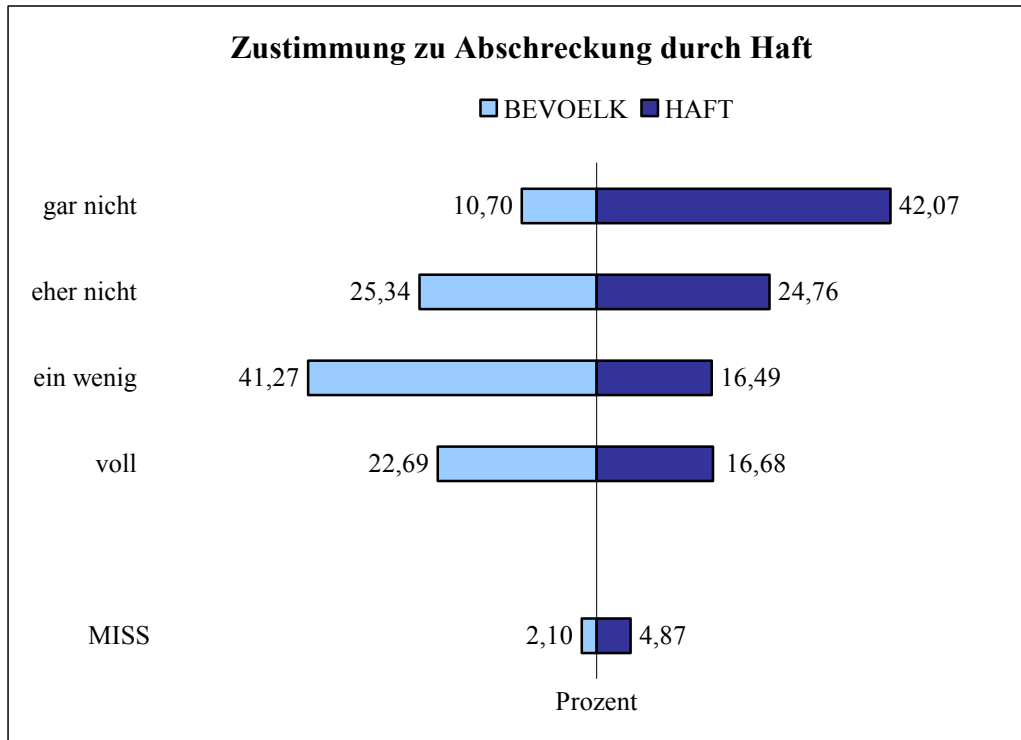
Im Folgenden stellen wir einige wichtige Ergebnisse der Erhebung vor. Eine Stellungnahme betraf die Einstellung zur Eignung des Strafvollzugs generell:

Wie beurteilen Sie die folgende Aussage?				
<i>„Strafvollzug ist geeignet, die Inhaftierten zu bessern und von weiteren Straftaten abzuhalten.“</i>				
Ich stimme				
<input type="radio"/> voll	<input type="radio"/> ein wenig	<input type="radio"/> eher nicht	<input type="radio"/> überhaupt nicht zu.	

Schaubild 6 zeigt diesbezüglich recht unterschiedliche Meinungen zwischen den Gruppen. Während nur ca. ein Drittel der „Erfahrenen“ „volle“ oder „ein wenig“

positive Wirkung im Strafvollzug erkennen kann, so sind dies knapp 64% der Kontrollgruppe in der kriminalitätsunauffälligen Bevölkerung.

**Schaubild 6: Einstellungsmessung zur Wirksamkeit von Haft**



Anmerkungen: Auswertung einer Stichprobe von 1664 Inhaftierten und 1193 Personen einer Kontrollgruppe aus der Wohnbevölkerung, MISS = Fehlende Angaben

Des Weiteren wurde nach der Abschreckung von vier Haftalternativen – *Fahrverbot*, *gemeinnützige Arbeit*, *elektronische Fußfessel* sowie *Wiedergutmachung beim Opfer/Schadenersatz* – gefragt:

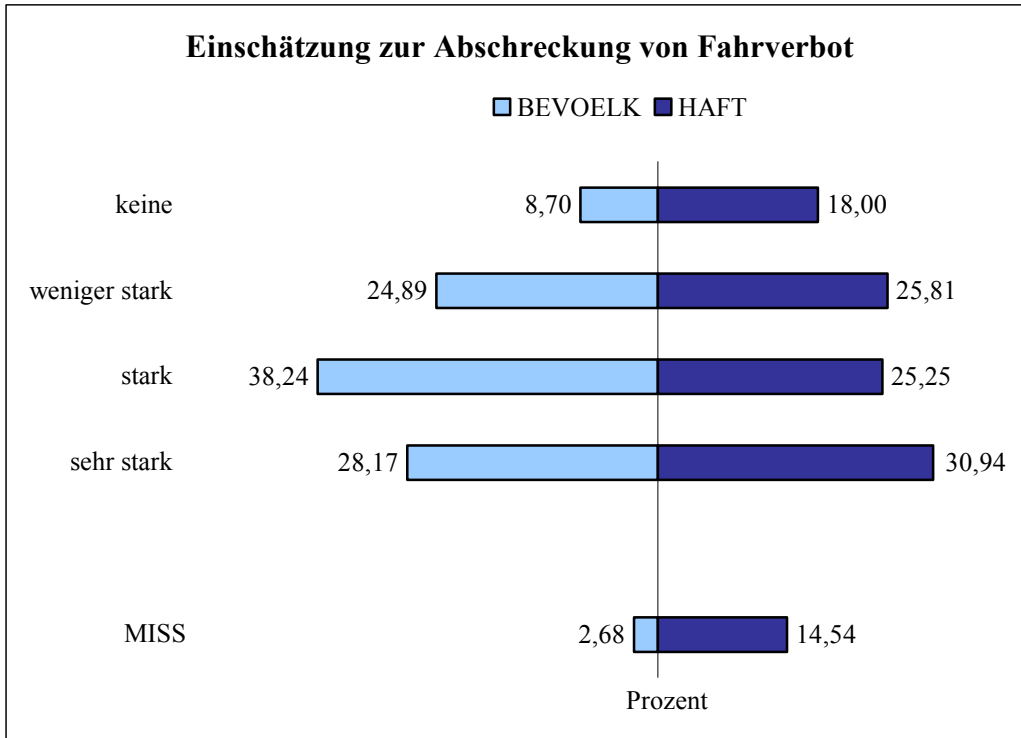
Glauben Sie persönlich, dass die folgenden Strafmaßnahmen <b>abschreckend</b> wirken könnten, insbesondere anstelle von kurzen Freiheitsstrafen von einer Länge bis zu einem halben Jahr?				
	Grad der Abschreckung (bitte ankreuzen)			
	sehr stark	stark	weniger stark	keine
Fahrverbot	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Gemeinnützige Arbeit	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Elektronische Fußfessel	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Wiedergutmachung beim Opfer (Schadenersatz/ Schmerzensgeld)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Die Ergebnisse sind in den Abbildungen 7a bis 7d dargestellt. Mehr als die Hälfte beider Gruppen unterstellt dem Fahrverbot als Haftalternative für kurze Freiheitsstrafen starke oder sehr starke Abschreckungswirkung. Demgegenüber sieht man in der gemeinnützigen Arbeit eher keine Alternative. Mehr als 60% sowohl der

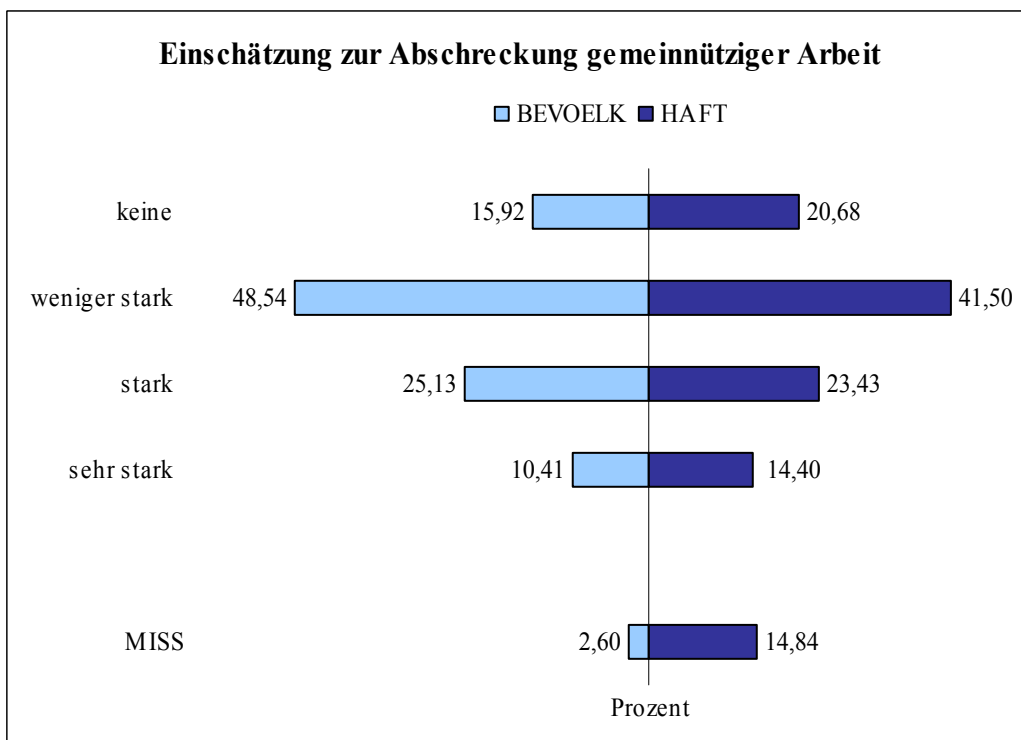
Inhaftierten als auch der Bevölkerung sehen „keinen“ oder einen „weniger starken“ Grad der Abschreckung.

**Tabelle 7: Einstellungen zu Haftalternativen**

a)

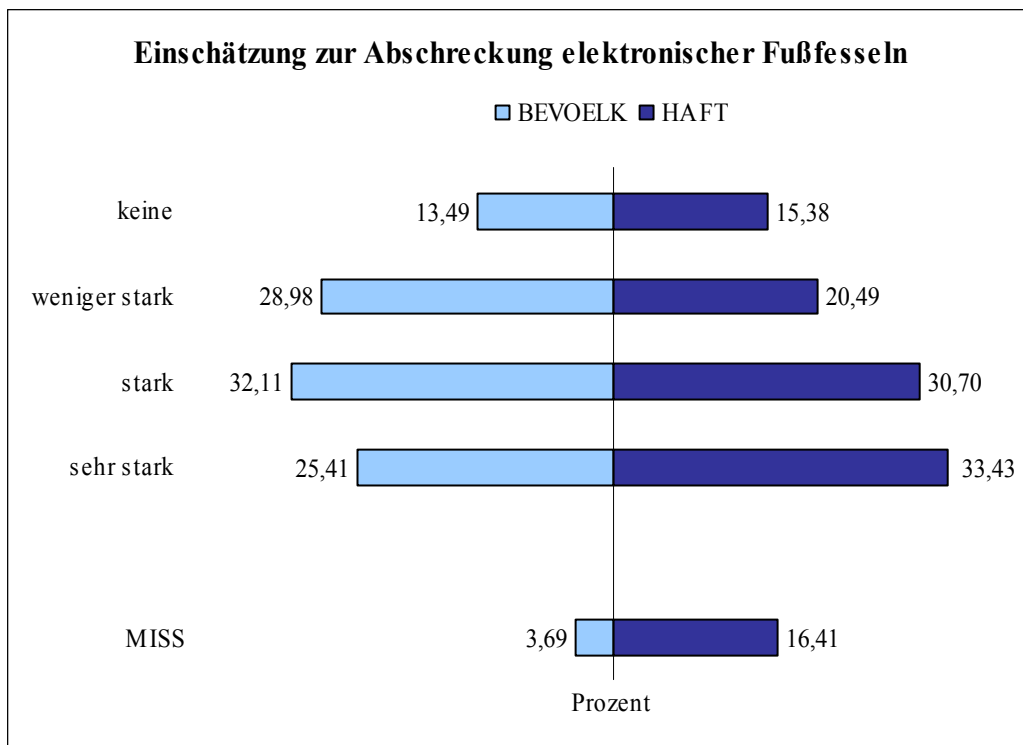


b)

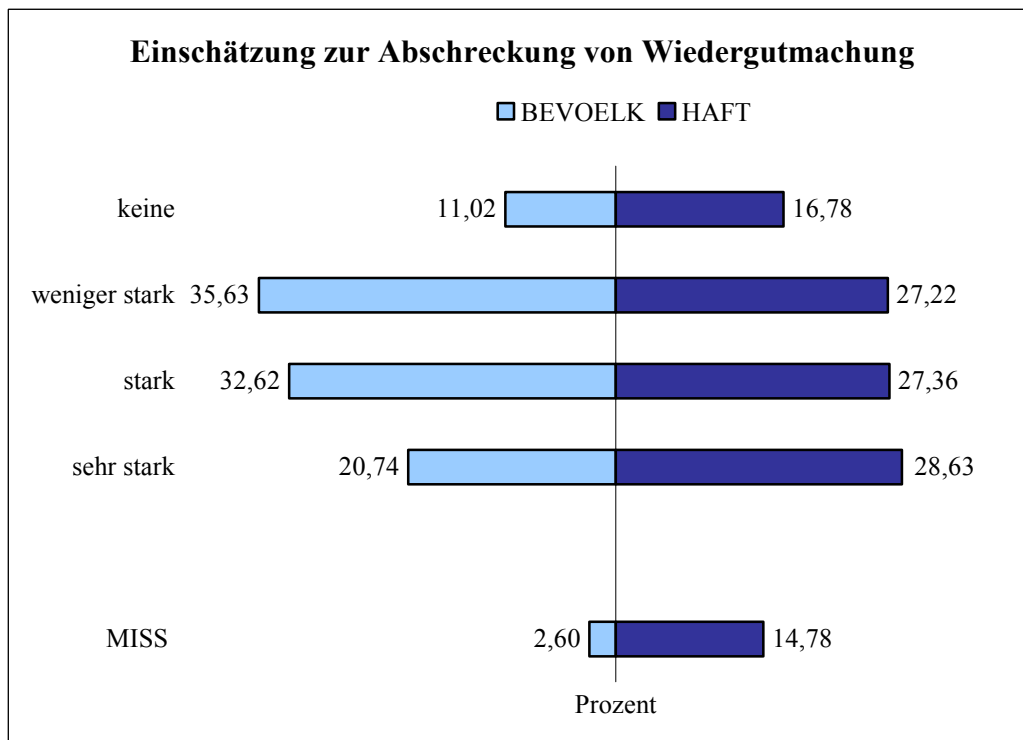


**Tabelle 7: Einstellungen zu Haftalternativen (Fortsetzung)**

c)



d)



Anmerkung: Auswertung einer Stichprobe von 1664 Inhaftierten und 1193 Personen einer Kontrollgruppe aus der Wohnbevölkerung, MISS = Fehlende Angaben

Bei der Einschätzung zur elektronischen Fußfessel kommt möglicherweise ein gewisser Erfahrungswert der Inhaftierten zum Tragen, die den Abschreckungseffekt dieser Maßnahme deutlich stärker einschätzen als die Kontrollgruppe.

In der Bevölkerung gibt es eine leichte Mehrheit von 53 zu 47, die der Wiedergutmachung beim Opfer eine abschreckende Wirkung zuspricht, aber auch die Mehrheit der Haftinsassen scheint die Konfrontation mit dem Opfer eher als unangenehm zu empfinden, wie das Verhältnis von 56 zu 44 zeigt.

Damit wird - außer bei der gemeinnützigen Arbeit – von den Haftalternativen in Form von Fahrverbot, Fußfessel oder Wiedergutmachung beim Opfer von beiden Gruppen ein positiver Abschreckungseffekt erwartet. Kostengünstige Alternativen stehen also bei weiterer Verschärfung des Sparzwangs zur Disposition, allerdings müsste eine Kosten-Nutzen-Analyse weitere Faktoren berücksichtigen, wie im folgenden Kapitel aufgezeigt wird.

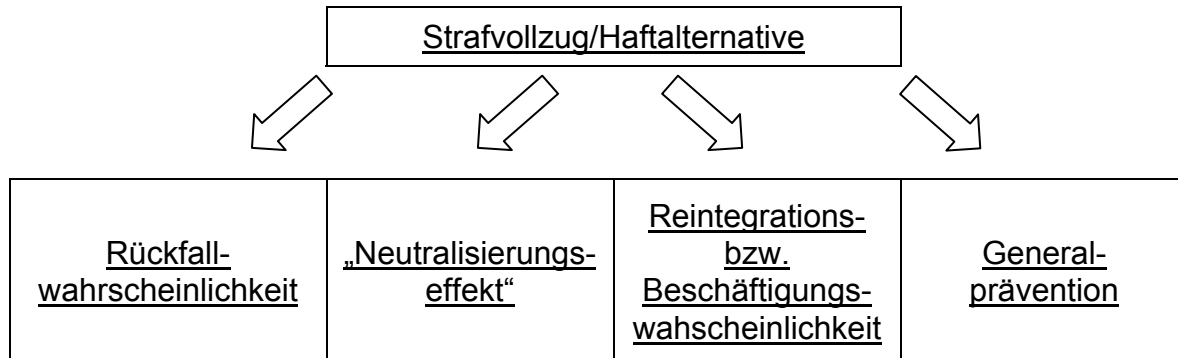
## **7. Kosten und Nutzen des Strafvollzugs: Allgemeines und eine spekulative Rechnung**

Die Evaluation des Strafvollzuges hat durch eine Bewertung aller entstehenden Kosten und Nutzen und der politischen Abwägung zwischen beiden Posten zu erfolgen. Das Ziel des Gesetzgebers bzw. der Kriminalpolitik sollte sein, die erwarteten gesellschaftlichen 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 (siehe dazu ausführlich Entorf und Meyer 2004):

- Direkte Kosten-Nutzen-Differenz, die unmittelbar *während* und 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 aufgrund der „Neutralisierung“ der Straftäter während der Haftdauer.
- 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 und durch vermiedene zukünftige Straftaten.
- 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.

Grafisch lassen sich die Erfolgskomponenten des Strafvollzugs, anhand derer auch Haftalternativen zu beurteilen sind, wie folgt darstellen:



Quelle: Entorf und Meyer (2004)

Der heutige Stand der Forschung erlaubt keine vollständig ausformulierte quantitative Kosten-Nutzenanalyse zur Bewertung des Strafvollzugs. Insbesondere die Kosten der Kriminalität sind unbekannt, so dass Erfolg oder Misserfolg von Strafvollzug oder von Haftalternativen nicht bewertet werden können.

Möchte man dennoch spekulativ über die Frage nachdenken, ob sich „Strafanstalten rechnen“ („Does Prison Pay“ lautet ein populärer Artikel von Dilulio und Piehl 1991), so kann das für Deutschland nur sehr skizzenhaft und unter starken Annahmen geschehen. Im Folgenden werden unter diesem Vorbehalt in überwiegend spekulativer Weise Kennziffern entwickelt.

Ausgangspunkt ist die Feststellung „Economic costs of crime arise when crime causes society to divert energy and resources from more productive resources“ (Walker 1997). Kriminalitätskosten gehen damit weit über das hinaus, was in den Polizeilichen Kriminalstatistiken als „Schaden“ durch Kriminalität ausgewiesen wird (2003 waren dies 12.876 Mio. Euro, PKS 2004). Dort werden lediglich Eigentumsdelikte erfasst, die streng genommen sogar nur einen Verlust für den rechtstreuen Teil der Bevölkerung darstellen (während es unter Verteilungsgesichtspunkten nur eine – unfreiwillige – Umverteilung bedeuten würde). Die tatsächlichen Kosten umfassen medizinische Kosten durch Gewaltdelikte, Körperverletzungen, Vergewaltigungen, Mord und Drogen. Dazu kommen die Kosten der verringerten Produktivität der Opfer, der verringerten Lebensqualität, der Prävention usw. Kostenschätzungen für Frankreich, UK, USA und Australien liegen zwischen 3% und 7% des BIP, maximal sogar bei 13% des BIP (siehe die Übersicht in Entorf und Spengler, 2002).

Für Deutschland gibt es keine belastbare Kostenschätzung. Wir müssen uns daher mit einer auf Annahmen beruhenden Überlegung begnügen, die z.B. von einer im Mittelfeld der obigen Spannweite liegenden Kriminalitätsbelastung ausgeht. Nimmt man also 5% des BIP als realistische Größe auch für Deutschland an, dann ergibt sich bei einem BIP des Jahres 2003 in Höhe von 2.129 Mrd. Euro ein Betrag für die Kosten der Kriminalität in Höhe von 106,45 Mrd. Euro. Vergleicht man diesen Schaden mit dem vom BKA ausgewiesenen Schaden, so würde bei Richtigkeit der Annahmen das BKA nur ca. 12% des tatsächlichen Schadens ausweisen.

Welcher Schaden entsteht durchschnittlich durch eine Straftat? Das ist angesichts fehlender Opferstatistiken für Deutschland nicht zu beantworten. Wie sieht es mit dem Schaden je Straftäter aus? Auch die Beantwortung dieser Frage ist wegen des Dunkelfeldes nicht ohne weiteres zu klären. Immerhin lassen sich die Kosten auf die Anzahl der ermittelten Straftäter (genauer gesagt: Tatverdächtigen) umrechnen. Laut PKS (2004) gab es im Jahre 2003 2.355.161 Tatverdächtige, was je Tatverdächtigen einen Schaden in Höhe von 45.202 Euro ergibt. Da die tatsächliche Anzahl der Straftäter höher liegt, wäre der tatsächliche Schaden je Täter entsprechend geringer.

Der Nutzen der Neutralisierung der potentiellen Wiederholungstäter entspräche der Höhe des vermiedenen Schadens. Für die Berechnung des Nutzens des Strafvollzugs sind jedoch höhere Beträge pro Täter bzw. Insasse anzusetzen als für einen „normalen“ Straftäter, da nur schwere Straftaten mit Haft geahndet werden und der potentielle Schaden pro Haftinsasse damit größer wird als für den Durchschnitt aller Tatverdächtigen. Da einerseits aufgrund des Dunkelfeldes der Wert von 45.202 Euro je Durchschnittstäter zu hoch gegriffen ist, andererseits der Durchschnittswert für einen inhaftierten Straftäter zu niedrig wäre, soll im folgenden weiterhin mit vermiedenen Kriminalitätskosten in Höhe 45.202 Euro je Haftinsasse und Jahr als Arbeitshypothese operiert werden.

Diesem Betrag sind die Kosten der Haft gegenüberzustellen. Die Kosten der Unterbringung eines Inhaftierten sind laut Tageshaftkostenrechnung 30.236 Euro pro Jahr (siehe Entorf 2004). Laut dieser spekulativen Rechnung würde sich Haft also im Durchschnitt „rechnen“, mit einer Nutzen-Kosten-Differenz von ca. 15.000 Euro pro Jahr.

Diese Rechnung sähe, unabhängig davon ob getroffene Annahmen zutreffen oder nicht, für jeden inhaftierten Straftäter und für jeden Haftplatz anders aus. Sehr große Unterschiede würden sich bei Verbrechen wie Sexualdelikten oder bei Tötungsdelikten ergeben, deren Kosten sich übrigens konsequenterweise nur dann mittels dieser Vorgehensweise identifizieren und beziffern lassen, wenn man den Wert eines statistischen Lebens (nicht: statistischer Wert eines Lebens!) ansetzt, beispielsweise mittels kompensatorischer Lohndifferentiale (siehe dazu Spengler



2004b, Schaffner und Spengler 2005). In diesen Fällen würde der Vorteil zugunsten einer Inhaftierung sehr viel deutlicher ausfallen. Bei der Durchschnittsbetrachtung ist also zu beachten, dass der Durchschnittswert als Entscheidungsgrundlage nur bedingt tauglich ist. Er basiert – ähnlich wie bei der Vermögensverteilung – auf sehr hohen Ausprägungen bei den Extremwerten, während die größere Zahl von Schäden unterhalb des Durchschnittswertes liegen wird. Folglich würden auch die Nutzen-Kosten-Differenzen für einen großen Teil der Tatverdächtigen gegen eine Inhaftierung sprechen.

Andererseits sind auch die Kosten für ein Haftjahr heterogen. Sie schwanken nicht nur zwischen den Bundesländern, sondern insbesondere auch zwischen Jugendhaft und Erwachsenenstrafvollzug. Nimmt man die in Abschnitt 4 dieses Artikels ermittelten Unterschiede als Anhaltspunkt und geht von 50% höheren Kosten im Jugendstrafvollzug aus, so würden sich diese auf 45.354 Euro pro Jahr und Inhaftierten belaufen. Nimmt man wiederum den Schaden in Höhe von 45.202 Euro als grob geschätzte Referenz, so würden damit Jugendhaftanstalten im Durchschnitt knapp mehr kosten als nutzen.

Was würde ein solches Ergebnis, dessen auf starken Annahmen beruhende Höhe noch einmal betont sei, für die Praxis des Strafvollzugs bedeuten? Man könnte einerseits daran denken, die Existenz von Jugendanstalten dadurch eindeutiger als bisher zu rechtfertigen, indem man auf teure Maßnahmen der gesellschaftlichen Integration verzichtet. Andererseits darf nicht vergessen werden, dass die potentielle Dauer der zukünftigen kriminellen Karriere der jetzt in Jugendhaft einsitzenden Täter noch länger andauern kann als die der gegenwärtig im Erwachsenenvollzug befindlichen Personen. Dieser Aspekt wurde in der obigen Rechnung aus Vereinfachungsgründen vernachlässigt. Korrekterweise hätte man den Barwert der Schäden zukünftiger Straftaten verwenden müssen (siehe dazu ausführlich Entorf 1999), so dass der erwartete Nutzen einer Inhaftierung steigen kann, was aber strikt voraussetzt, dass die Zeit der Jugendhaft sinnvoll für die Resozialisierung genutzt wird und die eingeleiteten Maßnahmen erfolgreich sind.<sup>20</sup> Der verantwortungsvolle Umgang mit knappen finanziellen Ressourcen verlangt, dieser Frage mehr als bisher in statistisch elaborierten Evaluationsstudien nachzugehen.

---

<sup>20</sup> Der Nutzen der Haft ist identisch mit den vermiedenen Schäden nicht nur während der Haftzeit, sondern auch mit dem Barwert der Schäden während des gesamten zukünftigen Lebens. Dieser Wert ist nur dann positiv, wenn tatsächlich eine ursächlich auf die Haft zurückführbare Reduktion der zukünftigen Schäden eintritt. Umgekehrt denkbar ist, dass sich auch eine verstärkte Kriminalitätsneigung als Folge der Inhaftierung herausstellen kann, was wiederum die Nutzen-Kosten-Bilanz nachteilig beeinträchtigen würde.

## **8. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

In Deutschland stößt der überbordende Staatsanteil an seine Grenzen und verlangt Einbußen. Im Bereich der Kriminalprävention, insbesondere im Bereich der Jugendhilfe und Jugendgerichtshilfe, aber auch bei der personellen und finanziellen Ausstattung des (Jugend-) Strafvollzugs und der Polizei wird den drohenden Einsparungen mit Sorge entgegen gesehen. Die Kürzungen sind folgenreich für die unmittelbar davon betroffenen Personen, aber die Wirkung auf die Kriminalität ist unklar. Die Kürzungen könnten sehr fatale Wirkungen haben, so dass der entstehende Schaden längerfristig weit über die kurzfristigen Einsparungen hinausgeht, es ist aber auch denkbar, dass sich im Kriminalitätsaufkommen keine signifikante Veränderung einstellen wird.

Der vorliegende Artikel weist auf die Gründe für dieses Informationsdefizit hin und zeigt anhand der ersten Ergebnisse des Forschungsprojektes „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“ welche Erkenntnisse potentiell weiterhelfen könnten. Ein großes Defizit besteht in den fehlenden Schätzungen der Kosten der Kriminalität, für die sich in Deutschland im Vergleich zu anderen Ländern nur wenige Angaben finden lassen. Es ist nahe liegend, dass eine Gegenüberstellung der Einsparungen beispielsweise im Bereich der Jugendhilfe mit den Kosten höherer Jugendkriminalität eine Entscheidung für oder gegen Personalabbau rationaler und nachvollziehbarer machen würde.

Mit der Unkenntnis der Kosten der Kriminalität eng verbunden sind fehlende Opferdaten. Deutschland nimmt im Gegensatz zu den anderen großen Industrieländern an den regelmäßig durchgeführten internationalen Opferstudien („International Crime Victim Survey, ICVS) nicht teil. Es fehlen somit Angaben zur Aufhellung des Dunkelfeldes und Erhebungen zu der Art und zu den Umständen der Opferwerdung. Genau das wären aber wichtige Angaben, die für die Ermittlung von körperlichen und seelischen Schäden notwendig wären, und ohne die man die Kosten der Kriminalität dramatisch unterschätzen würde.

Ein weiteres Defizit besteht in der fehlenden oder oft mangelhaften Durchführung der Evaluation von Maßnahmen. Aktionen zur Integration von auffälligen Jugendlichen in die Gesellschaft oder zur Resozialisierung von Straftätern werden mit viel Engagement durchgeführt, jedoch wird in der Regel nicht hinterfragt, ob die Personal- und Sachkosten dieser Aktivitäten sich durch vermiedene Kriminalitätskosten in der späteren Laufbahn der Teilnehmer der Maßnahmen „rechnen“. Es darf nicht übersehen werden, dass der zu verteilende Kuchen des Staatshaushaltes vermutlich auch in zukünftigen Jahren wenig wachsen oder sogar zurückgehen wird, so dass sich für die knappen verfügbaren Mittel gleich mehrere attraktive konkurrierende Anlagestrategien anbieten. So ist beispielsweise

diskutierbar, ob nicht Ausgaben zur Erhöhung des allgemeinen Bildungsstandes von Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden längerfristig eine höhere Rendite für das Gemeinwohl erzeugen als Investitionen in schwer beeinflussbare Lebensläufe ehemaliger Straftäter.

Es ist an der Zeit, dass existierende Angebote mit guten Ergebnissen von den weniger geeigneten Maßnahmen unterschieden werden können. Fraglich ist allerdings, ob an den ansonsten eher vom juristischen Sachverstand geprägten zuständigen Stellen die hierfür notwendige Ausbildung vorhanden ist. Gute Kenntnisse in statistischer Methodenlehre und Erfahrungen in der empirischen Sozialforschung sind hierfür unerlässlich. Gerade in letzter Zeit hat es sehr große Fortschritte in der Evaluation von Sozialmaßnahmen gegeben<sup>21</sup>, auf die man auch im Bereich der Kriminologie, eventuell auch in interdisziplinärer Kooperation, zurückgreifen könnte und sollte.

Ein weiterer Grund für die fehlende Evaluationsforschung ist eine unzureichende Datenbasis. Grundsatz der Evaluations- und Wirkungsforschung wäre eine Orientierung an der Vorgabe „Knowing what works“. In Deutschland lässt sich dieses Leitmotiv auch von hoch motivierten Forschern nur sehr schwer umsetzen. Es gelingt beispielsweise nicht, erfolgreiche Wege des Strafvollzugs und der damit zusammenhängenden Resozialisierung und Generalprävention zu identifizieren, weil Rückfallstatistiken – und damit Kontrollmöglichkeiten - wenig aussagefähig und noch nicht einmal bundeslandspezifisch verfügbar sind, von anstaltsspezifischen Informationen ganz zu schweigen. Falls der Grund dafür ist, dass die Länder sich nur ungern im Wettbewerb zu einander sehen, so wäre das sehr kurzsichtig. Man verliert auf diese Weise eine erfolg versprechende Möglichkeit der Evaluation, die letztendlich mit einem ineffizienten Umgang staatlicher Ressourcen erkaufte würde. Nur unter sehr großem Aufwand gelang es Jehle, Heinz und Sutterer (2003) auf Bundesebene und für einen kurzen Zeitraum von 4 Jahren (1995 bis 1998) tatspezifische Auswertungen der Rückfälle (z.B. nach Deliktschwere) für Straftäter vorzunehmen, die im Jahre 1994 mit einem Eintrag im Erziehungs- oder Zentralregister versehen oder aus der Haft entlassen wurden. Für notwendigerweise tiefer gehende Evaluationsstudien haben aber auch diese Statistiken leider nur begrenzten Wert. Weiterhin gibt es eine von Bundesland zu Bundesland recht unterschiedliche Auslegung des Strafrechts. Dank der finanziellen Unterstützung der VolkswagenStiftung ist es diesbezüglich zumindest gelungen, die länder- und zeitspezifische Heterogenität in der „Regionalen Kriminalitäts- und Strafverfolgungsdatenbank an der TU Darmstadt“ (RegKrimDa) zu dokumentieren

---

<sup>21</sup> Im Jahre 2000 erhielt der US-Amerikaner James Heckman den Nobelpreis für seine Arbeiten zur Methodik der Evaluation von „Social Programs“, siehe z.B. Heckman et al. (1997). Entorf (2001) enthält eine Würdigung der Arbeiten Heckmans.

und für weitere Forschungsvorhaben nutzbar zu machen. In Kombination mit Erhebungen unter Haftinsassen, Anstaltsleitungen und der Wohnbevölkerung können so ungeklärte und bisher nur mit unzulänglichen Daten überprüfbare Hypothesen, z.B. zu den Zusammenhängen zwischen den Verhaftungs-, Anklage-, Verurteilungs-, Bewährungs- und Haftwahrscheinlichkeiten auf der einen und Kriminalitätsaufkommen auf der anderen Seite (siehe dazu Entorf und Spengler, 2005), oder auch zur Wahrnehmung der Strafschwere und der Einstellung der Bevölkerung sowie von Haftinsassen gegenüber Haftalternativen untersucht werden.

Das Fazit bezüglich des Zusammenhangs zwischen Sparzwang und Kriminalitätsrisiko fällt ernüchternd aus. Hauptsächlich mangels unvollständiger Information über die Kosten der Kriminalität, Nichtteilnahme an internationalen Opferstudien sowie unzureichender Evaluation der langfristigen Wirkung von Sozialmaßnahmen lässt sich über den Zusammenhang von Sparzwang und Kriminalitätsrisiko keine fundierte Aussage treffen. Es wäre zu wünschen, dass politische Entscheidungsträger regional eingefärbte Interessen überwinden und zu einer Behebung dieses Misstandes beitragen würden.

## 9. Literaturverzeichnis

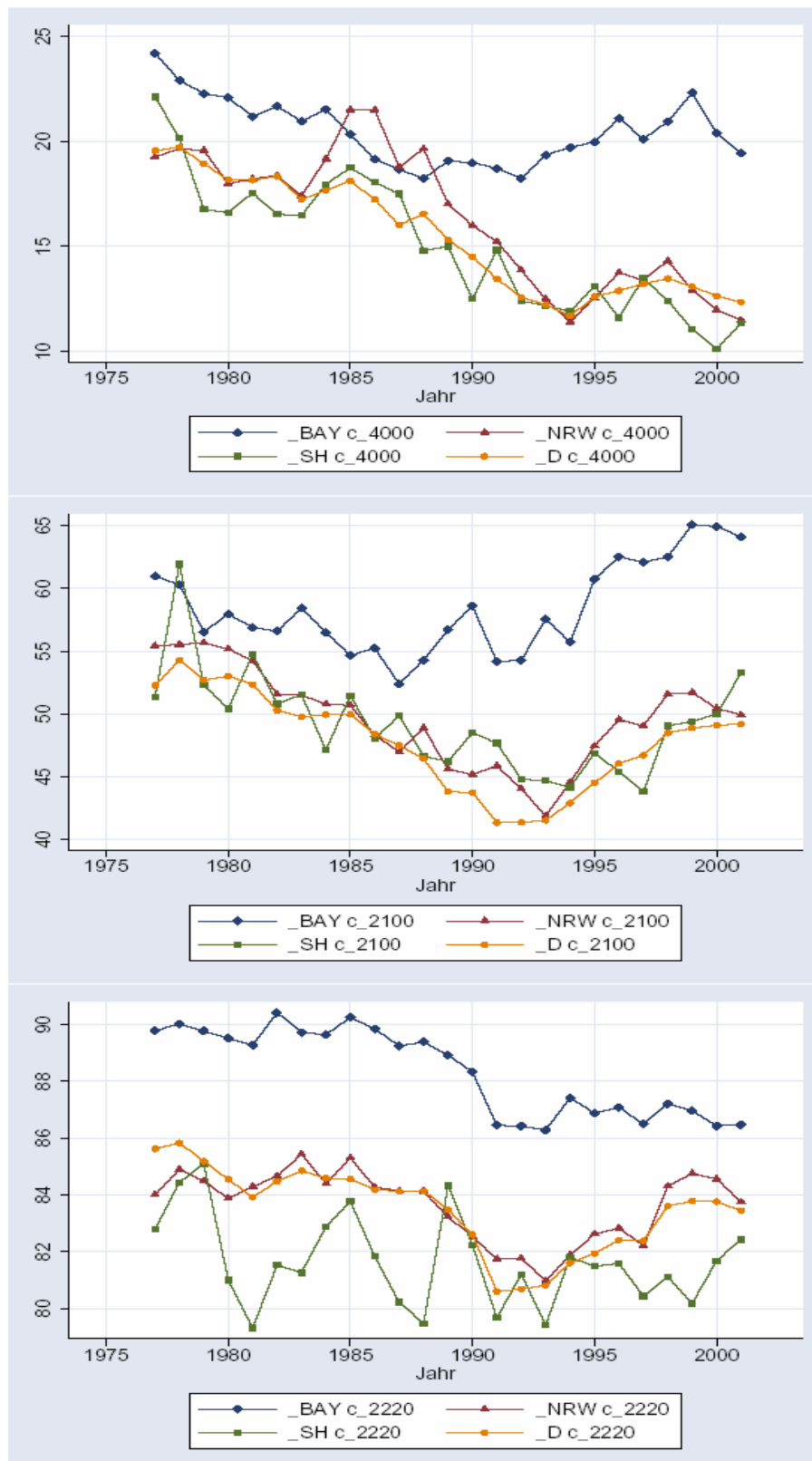
- BAK (2004), Polizeiliche Kriminalstatistik 2003, Bundeskriminalamt, Wiesbaden.
- BMGS (2004), Sozialbericht 2001, Bundesministerium für Gesundheit und Soziales.  
<http://www.bmgs.bund.de/download/broschueren/A101.pdf> (27.2.2005).
- Dilulio, J.J. und A.M. Piehl (1991), Does Prison Pay? *Brookings Review*, Fall 1991, 28-35.
- Entorf, H. (1999) Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung: Projektbeschreibung, [http://www.tu-darmstadt.de/fb/fb1/vwl2/papers/haf\\_part.pdf](http://www.tu-darmstadt.de/fb/fb1/vwl2/papers/haf_part.pdf) (27.2.2005).
- Entorf, H. (2001), James Heckman und Daniel McFadden: Nobelpreis für die Wegbereiter der Mikroökonomie, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, Heft 1, 30. Jahrgang.
- Entorf, H. (2002a) Der Weg führt über PISA, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium (WiSt)*, 31. Jahrgang (2002), S. 117.
- Entorf, H. (2002b) Kriminalitätsvermeidung: Was lehrt uns PISA?, *Volkswirtschaftliche Korrespondenz der Adolf-Weber-Stiftung* Nr. 5/02.
- Entorf, H. (2004), Täter im Jugendstrafvollzug und ihre Rehabilitation: Kostenaspekte, in *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (ZJJ)*, 2/2004, 128-133.
- Entorf, H. und C. Larsen (2004), Immigration and Crime in Germany and Denmark, in: T. Tranaes und K. F. Zimmermann (Hrsg.): *Migrants, Work, and the Welfare State*, Odense: University Press of Southern Denmark, 285-317.
- Entorf, H. und S. Meyer (2004), Kosten und Nutzen des Strafvollzuges: Grundlagen im Rahmen einer rationalen Kriminalpolitik, in: *Bewährungshilfe* 51 (2004/ Heft 2), 130-148.
- Entorf, H. und N. Minoiu (2004) What a difference immigration law makes: PISA results, migration background, socioeconomic status and social mobility in Europe and traditional countries of immigration, Darmstadt Discussion Papers in Economics Nr. 128, Darmstadt, erscheint in: *German Economic Review*.
- Entorf, H. und H. Spengler (2002), *Crime in Europe: Causes and Consequences*, Heidelberg usw.: Springer-Verlag.
- Entorf, H. und H. Spengler (2004), The European Regional Crime Database: Data from the Book "Crime in Europe", Darmstadt Discussion Papers in Economics No. 132, Darmstadt.
- Entorf, H. und H. Spengler (2005), Die Abschreckungswirkung von Strafverfolgung – eine empirische Untersuchung für Deutschland, unveröffentlichtes Manuskript, Institut für Volkswirtschaftslehre, TU-Darmstadt.
- Forschungsgruppe "Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg" (1998), Viktimisierungen, Kriminalitätsfurcht und Bewertung der Polizei in Deutschland, *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform* 81, 69-82.

- Freistaat Sachsen (2003), Zweiter Sächsischer Jugendbericht der Sächsischen Staatsregierung, [http://www.sms.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/sms/downloads/KJ\\_Bericht.pdf](http://www.sms.sachsen.de/de/bf/staatsregierung/ministerien/sms/downloads/KJ_Bericht.pdf) (27.2.2005).
- Heckman, J., H. Ichimura, P. Todd, Matching as an Econometric Evaluation Estimator: Evidence from Evaluating a Job Training Programme, in: *Review of Economic Studies*, Vol. 64 (1997), S. 605-654.
- Heinz, W. (2004a) Kriminalität von Deutschen nach Alter und Geschlecht im Spiegel von Polizeilicher Kriminalstatistik und Strafverfolgungsstatistik, Aktualisierte Neuauflage, Stand der Daten: 2002, Konstanz 2004, <http://www.uni-konstanz.de/rtf/kik/deutsche.htm> (27.2.2005).
- Heinz, W. (2004b), Die neue Rückfallstatistik – Legalbewährung junger Straftäter, *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (ZJJ)* 1/2004, 35-48.
- Hosser, D. & Greve, W. (2001). Die Folgen einer Gefängnisstrafe bei Jugendlichen. In W.E Fthenakis & M.R Texter (Hrsg.). Das Online-Familienhandbuch, <http://www.familienhandbuch.de> (27.2.2005).
- Jehle, J.-M., W. Heinz und P. Sutterer (2003), Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine kommentierte Rückfallstatistik, herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz, Berlin.
- Kerner, H. J. und H. Janssen (1996), Rückfall nach Verbüßung einer Jugendstrafe – Langfristverlauf im Zusammenspiel von soziobiographischer Belastung und krimineller Karriere. In H.-J. Kerner, G. Dolde, H. G. Mey (Hrsg.), Jugendstrafvollzug und Bewährung (Analysen zum Vollzugsverlauf und zur Rückfallentwicklung), Band 27, Bonn: Forum Verlag Godesberg, S. 137-219.
- Kreuzer, A. (2004), Gießener Delinquenzbefragung Wintersemester 2003/04, [http://www.uni-giessen.de/~g11039/pdf/Delinquenzbefragung\\_03\\_04.pdf](http://www.uni-giessen.de/~g11039/pdf/Delinquenzbefragung_03_04.pdf) (27.2.2005).
- Meyer, S. (2003): Die Tageshaftkosten der deutschen Strafvollzugsanstalten: Ein Überblick, Darmstadt Discussion Papers, No. 121, Darmstadt.
- 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.
- Niedersächsisches Justizministerium (2003), Personalsituation im Justizvollzug, Haushaltsplan 2003, Hannover.
- Landesrechnungshof Rheinland-Pfalz (2003), Kommunalbericht 2003, [http://www.rechnungshof-rlp.de/Downloads/Download\\_Kommunalberichte/KB03.pdf](http://www.rechnungshof-rlp.de/Downloads/Download_Kommunalberichte/KB03.pdf) (27.2.2005).
- PSB (2001), Erster Periodischer Sicherheitsbericht der Bundesregierung, herausgegeben vom Bundesministerium des Innern und Bundesministerium der Justiz, Berlin.
- Schaffner, S. und H. Spengler (2005), Unbeobachtete Heterogenität und der Wert eines statistischen Lebens in Deutschland: Eine Parallelanalyse mit IABS und SOEP, unveröffentlichtes Manuskript, Technische Universität Darmstadt.

- Schwind, H.-D., D. Fetchenhauer, W. Ahlborn, und R. Weiss (2001), Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Grosstadt. Bochum 1975 - 1986 - 1998, Polizei + Forschung, Bd. 3, 2001.
- Spengler, H. (2004a), Ursachen und Kosten der Kriminalität in Deutschland - drei empirische Untersuchungen, Dissertation, Institut für Volkswirtschaftslehre der TU Darmstadt, Darmstadt.
- Spengler, H. (2004b), Kompensatorische Lohndifferenziale und der Wert eines statistischen Lebens in Deutschland, in: *Zeitschrift für Arbeitsmarktforschung* 3/2004, 269-305.
- Storz, R. (1994), Jugendstrafrechtliche Reaktionen und Legalbewährung. Ergebnisse einer Untersuchung zur erneuten justitiellen Registrierung nach formeller und informeller jugendstrafrechtlicher Sanktionierung von Jugendlichen des Geburtsjahrgangs 1961 anhand von Daten des Bundeszentralregisters, in: W. Heinz und R. Storz (Hrsg.), *Diversion im Jugendstrafverfahren der Bundesrepublik Deutschland*, herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz, Bonn.
- Trede, W. und F. Wesche (2004), Jugend(gerichts)hilfen zwischen fachlichen Herausforderungen und begrenzten finanziellen Ressourcen – am Beispiel Böblingen, in: *Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (ZJJ)* 2/2004, 120-127.
- Van Dijk, F. und J. de Waard (2000), Legal infrastructure of the Netherlands in international perspective, Niederländisches Justizministerium, <http://www.ojp.usdoj.gov/nij/international/legalinf.pdf> (27.2.2005)
- Van Kesteren, J. N., P. van Mayhew und P. Nieuwbeerta (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.
- Walker, J. (1997), *Estimates of the Costs of Crime in Australia in 1996*. Trends and Issues No. 72, Australian Institute of Criminology, Canberra.
- Walter, J. (2002), Glen Mills Schools. Versuch einer Entmystifizierung, *DVJJ-Journal* 4/2002.

## 10. Anhang

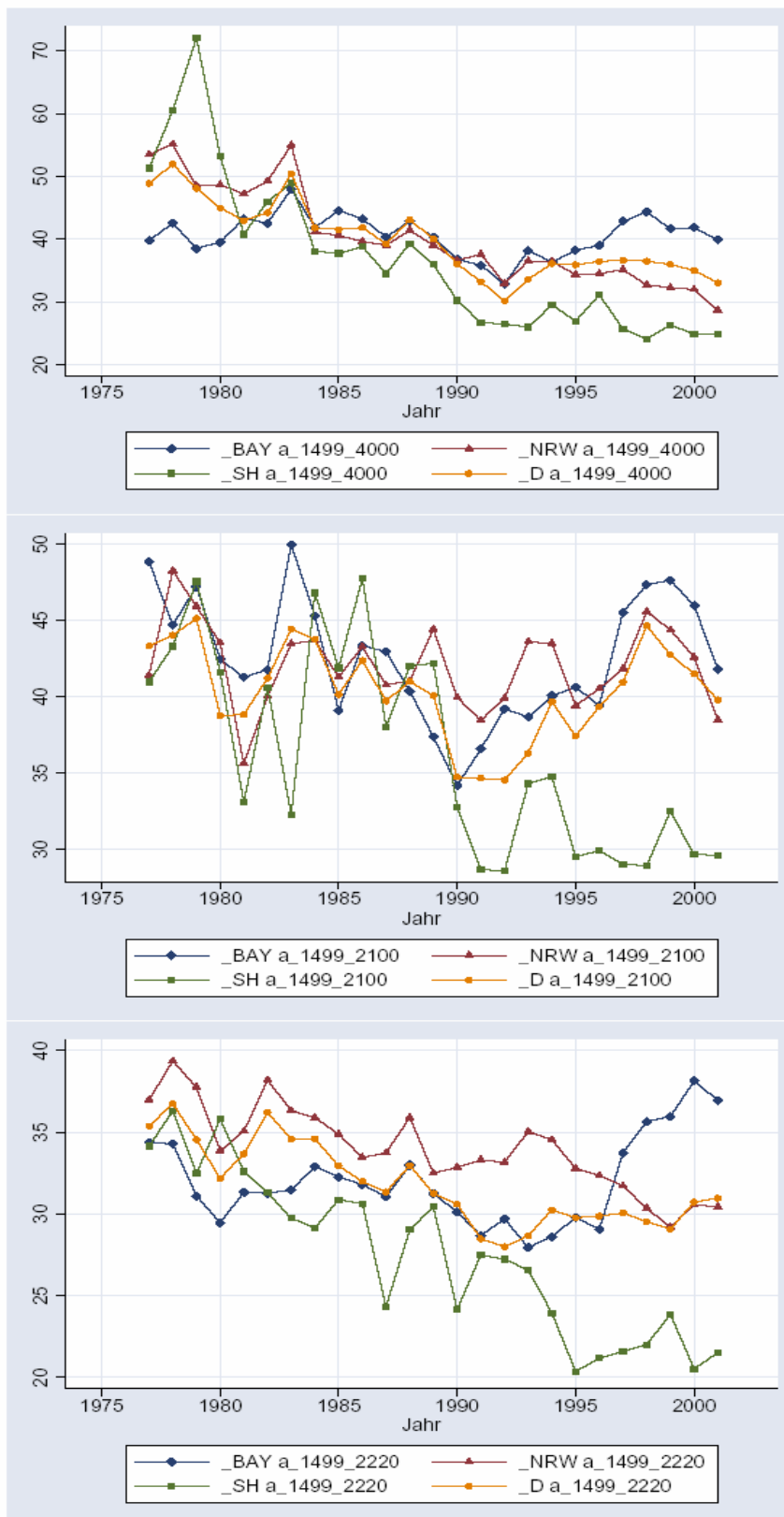
Tabelle A1: Regionale Entwicklung der Aufklärungsquoten



Codes: 4000 = „Diebstahl unter erschwerenden Umständen“, 2100 = Raub, 2220 = „gefährliche Körperverletzung“, Quelle: RegKrimDa

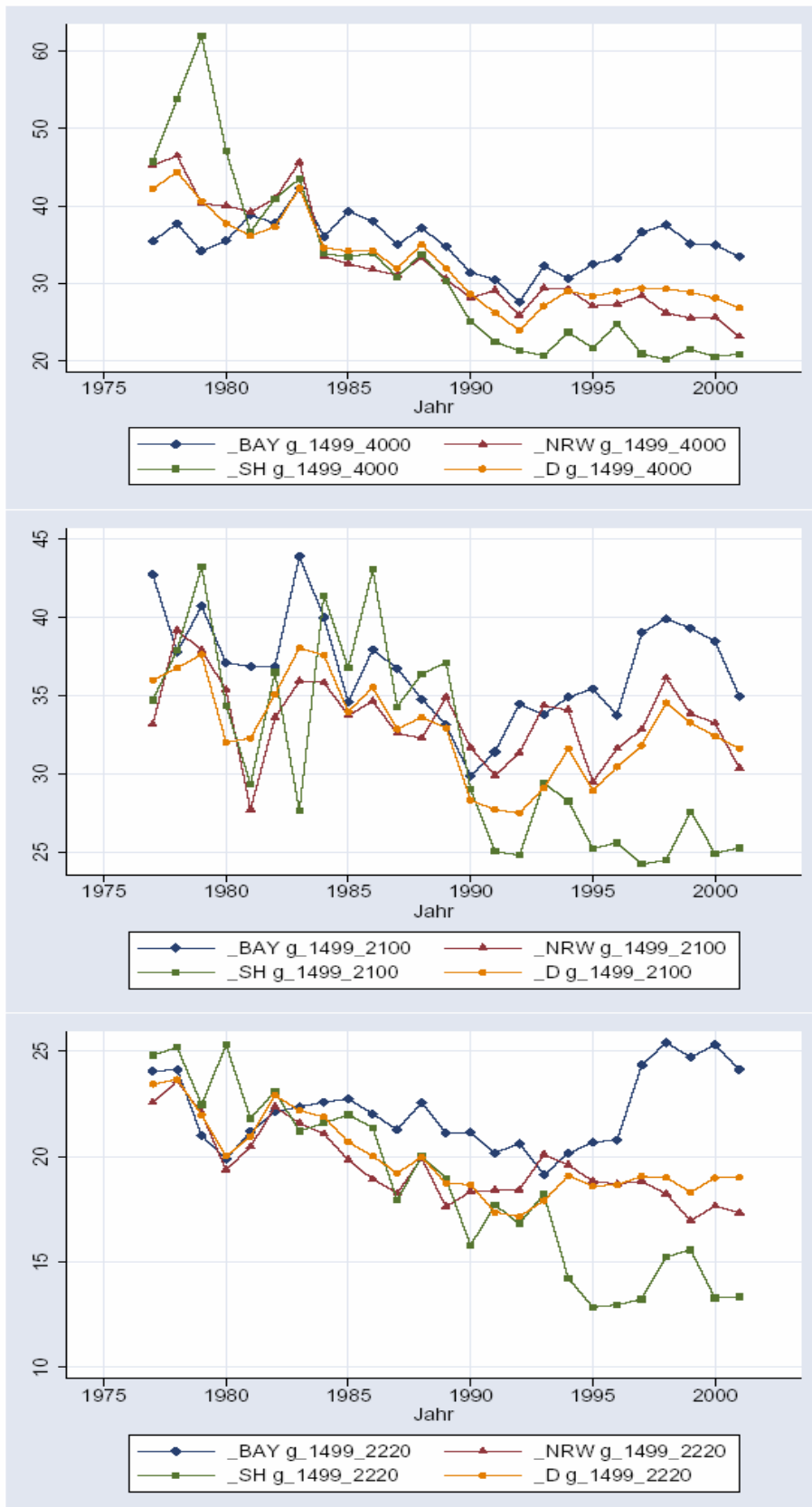


**Tabelle A2: Regionale Entwicklung der Aburteilungsquoten, Zusammenfassung aller Altersklassen (ab 14 Jahren)**



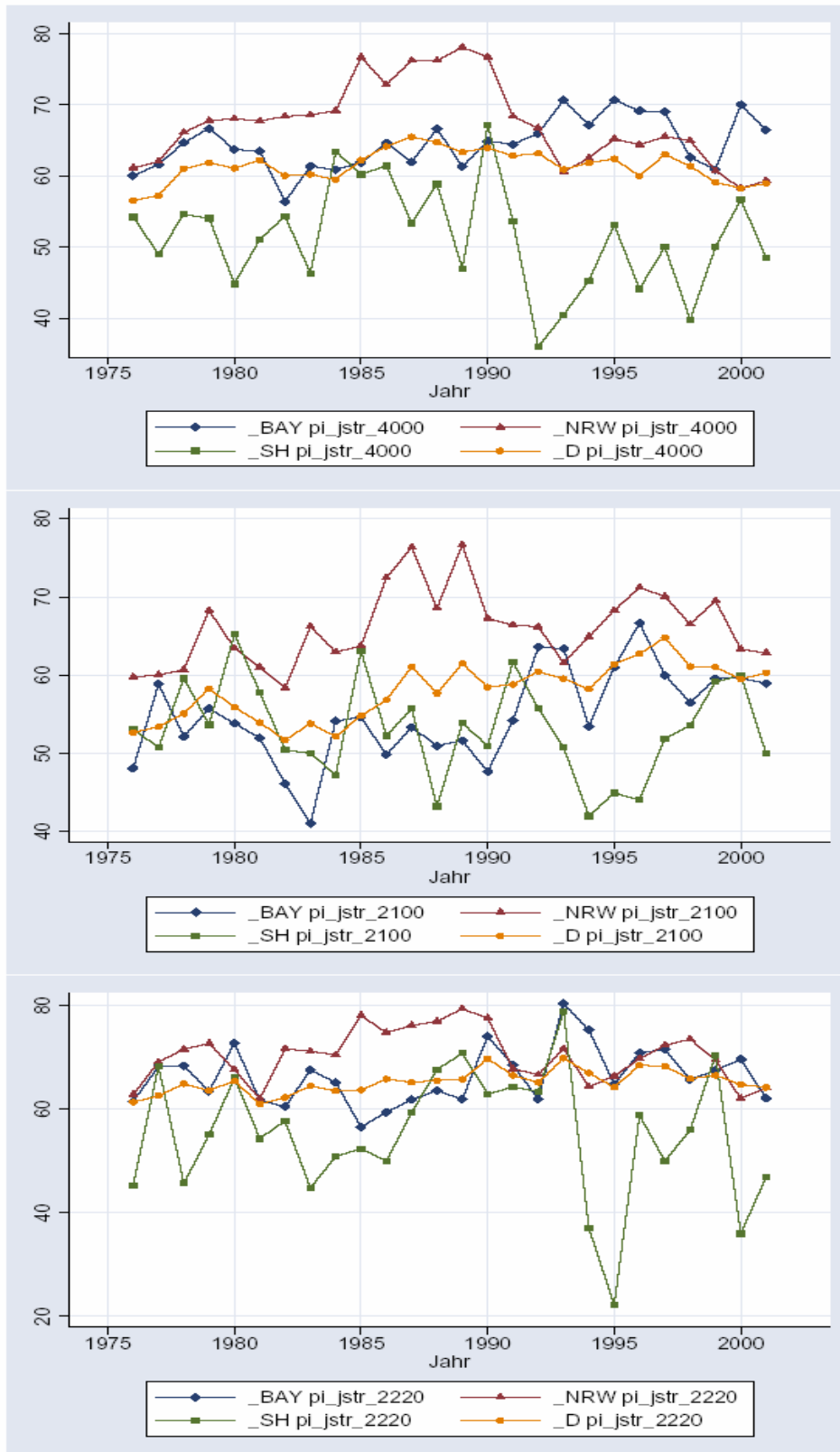
Codes: 4000 = „Diebstahl unter erschwerenden Umständen“, 2100 = Raub, 2220 = „gefährliche Körperverletzung“, Quelle: RegKrimDa

**Tabelle A3: Regionale Entwicklung der Verurteilungsquoten, Zusammenfassung aller Altersklassen (ab 14 Jahren)**



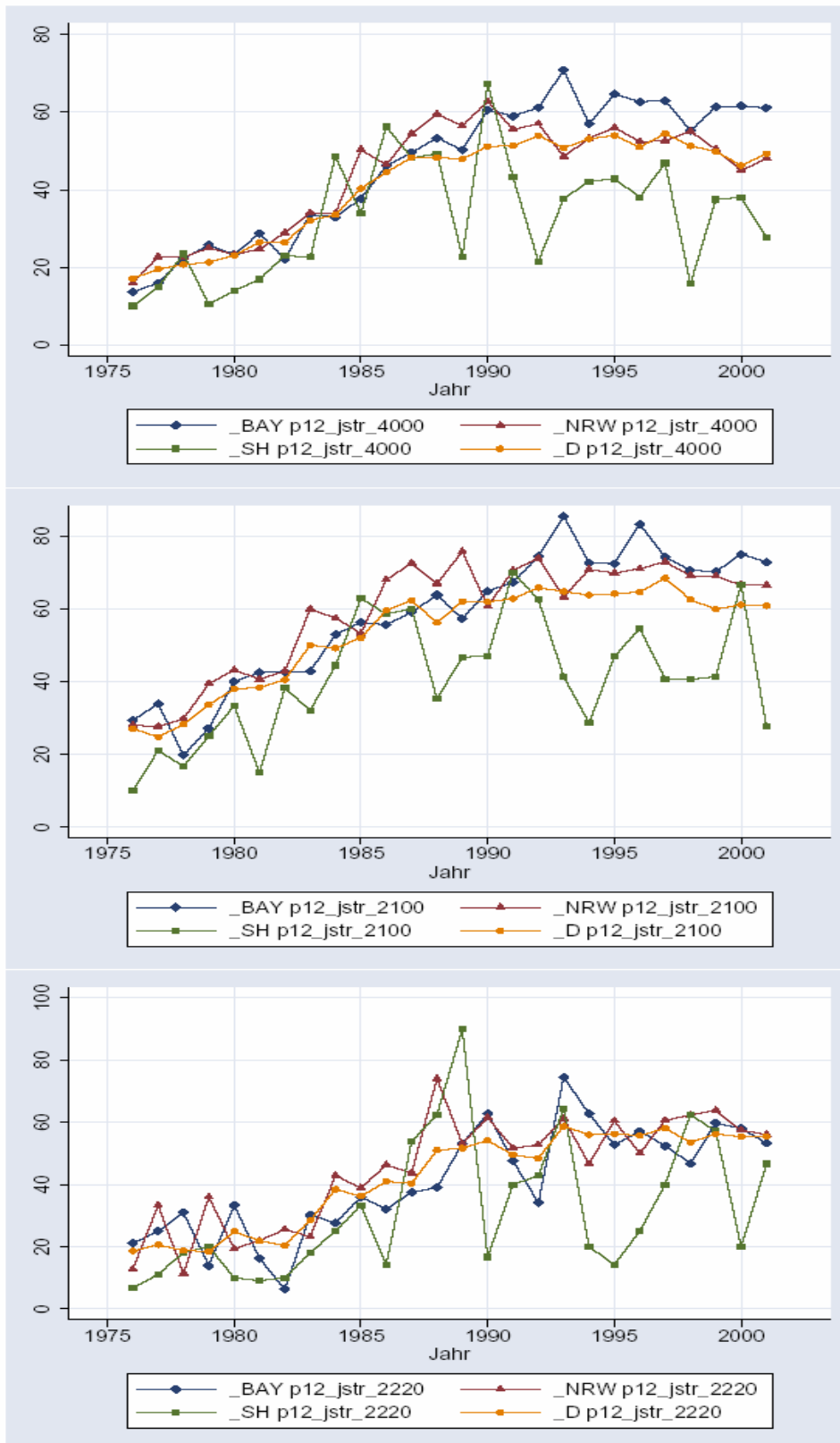
Codes: 4000 = „Diebstahl unter erschwerenden Umständen“, 2100 = Raub, 2220 = „gefährliche Körperverletzung“, Quelle: RegKrimDa

**Tabelle A4: Anteil der zur Bewährung ausgesetzten Freiheitsstrafen nach Jugendstrafrecht, regionale Entwicklung**



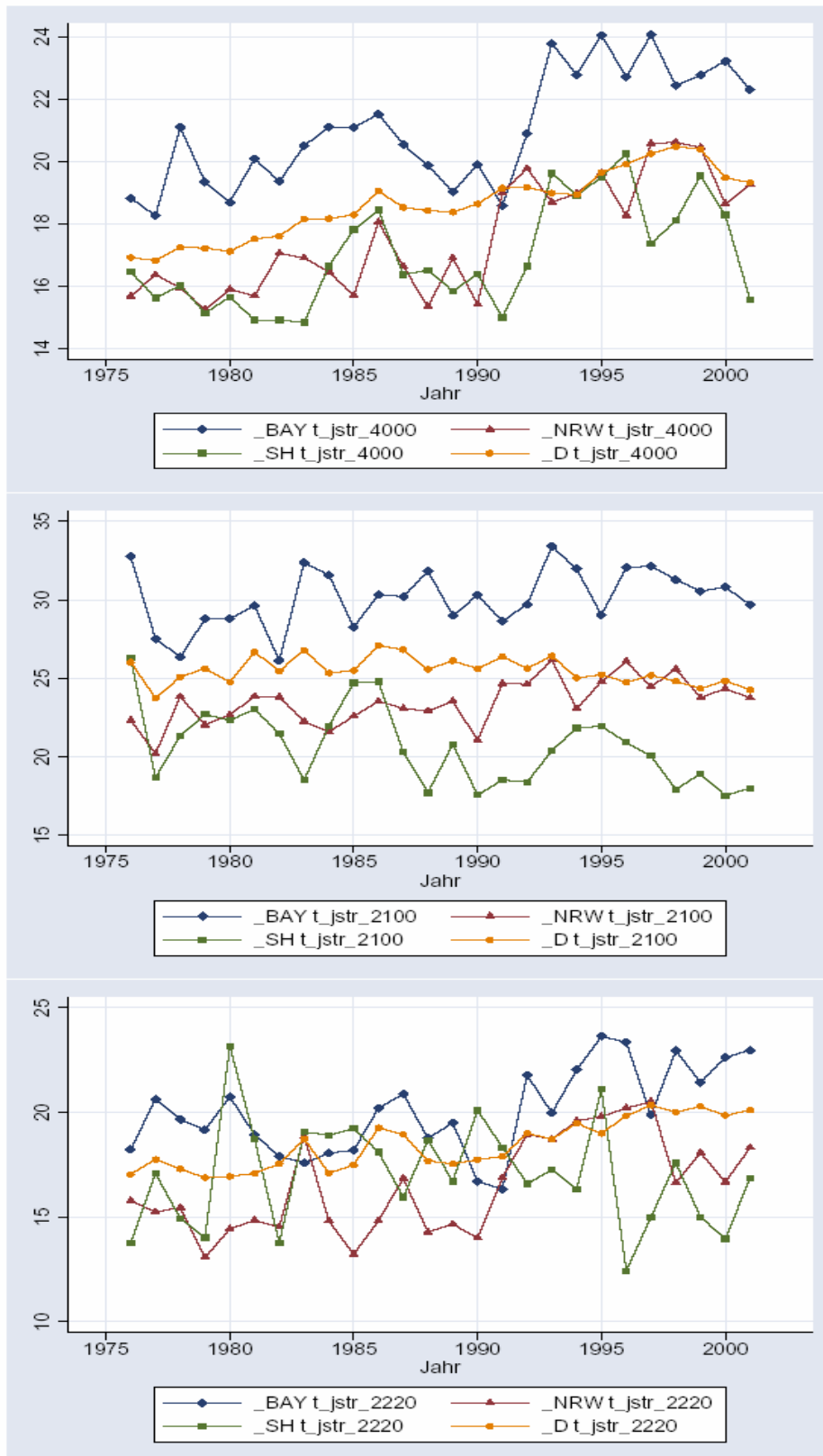
Codes: 4000 = „Diebstahl unter erschwerenden Umständen“, 2100 = Raub, 2220 = „gefährliche Körperverletzung“, Quelle: RegKrimDa

**Tabelle A5: Anteil der Jugendstrafen mit einem Strafmaß von ein bis zwei Jahren Haft, die zur Bewährung ausgesetzt wurden, regionale Entwicklungen**



Codes: 4000 = „Diebstahl unter erschwerenden Umständen“, 2100 = Raub, 2220 = „gefährliche Körperverletzung“, Quelle: RegKrimDa

**Tabelle A6: Durchschnittliche Haftlängen der nicht zur Bewährung ausgesetzten Jugendstrafen (in Monaten), regionale Entwicklungen**



Codes: 4000 = „Diebstahl unter erschwerenden Umständen“, 2100 = Raub, 2220 = „gefährliche Körperverletzung, Quelle: RegKrimDa