

Sparzwang und Kriminalitätsrisiko

Vortrag zur Veranstaltung der DVJJ – Landesgruppe Sachsen
Regis-Breitungen, 7. April 2006

Horst Entorf

Technische Universität Darmstadt

Gliederung:

1. Jugendhilfe, Resozialisierung, Strafvollzug und Kriminalität: Fakten, Trends, Vergleiche - und viele offene Fragen
2. Die quantitative Erfassung des Kriminalitätsrisikos: Kostenquellen- und -ursachen
3. Generelle Überlegungen zur Messung der Kosten-Nutzen-Effizienz
4. Das Darmstädter Projekt „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“: Innovationen, Ergebnisse
5. „Rechnen“ sich Gefängnisse? Ein spekulative Rechnung – mit vielen Fragezeichen
6. Schlussfolgerungen, Thesen

1. Jugendhilfe, Resozialisierung, Strafvollzug und Kriminalität: Fakten, Trends, Vergleiche - und viele offene Fragen

- **Sozialstaat** unter Beschuss, Einsparungen im Bereich der Sozialhilfe, der Jugendhilfe und der Resozialisierung: => Ist mehr Kriminalität die Folge?

- „Höhere Kosten bedeuten mehr Input, höherer Input führt zu höherer Leistung“ – korrekt??

- Was wissen wir über die Wirkung (Zahlen aus D) von
 - 20.505 Mio. € für Polizei/ Bundesgrenzschutz?
 - 6.976 Mio. € für Ordentliche Gerichte und Staatsanwaltschaften?
 - 2.180 Mio. € für Justizvollzugsanstalten?
 - 9.037 Mio. € für Jugendhilfe einschl. Einrichtungen?(„Finanzen und Steuern. Rechnungsergebnisse des öffentlichen Haushalts“, StaBu 2001, FS 14, R. 3.1)

Würde der Aufsichtsrat einer privaten AG den Vorstand bei einem fehlenden Wirkungsnachweis entlasten??

➤ ***Evaluation der Kosten – und Nutzen – von Justiz- und Resozialisierungsmaßnahmen notwendig!***

Gegenwärtige Situation im Sozial- und Jugendbereich

Entwicklung des deutschen Sozialbudgets (BMGS 2004):

Sozialleistungen im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP):

- 1960: 21.1%
- 1991: 28.4%
- 2002: 32.5%, davon alte Länder 27,6%, neue Länder 49,5%
- pro Einwohner 2002: 8306 €

Jugendhilfe:

Anteil der Jugendhilfe am BIP: seit 1995 fast konstant bei 0.8%
durchschnittlichen Ausgaben pro jungen Menschen (0-27)

1996: 712 €,

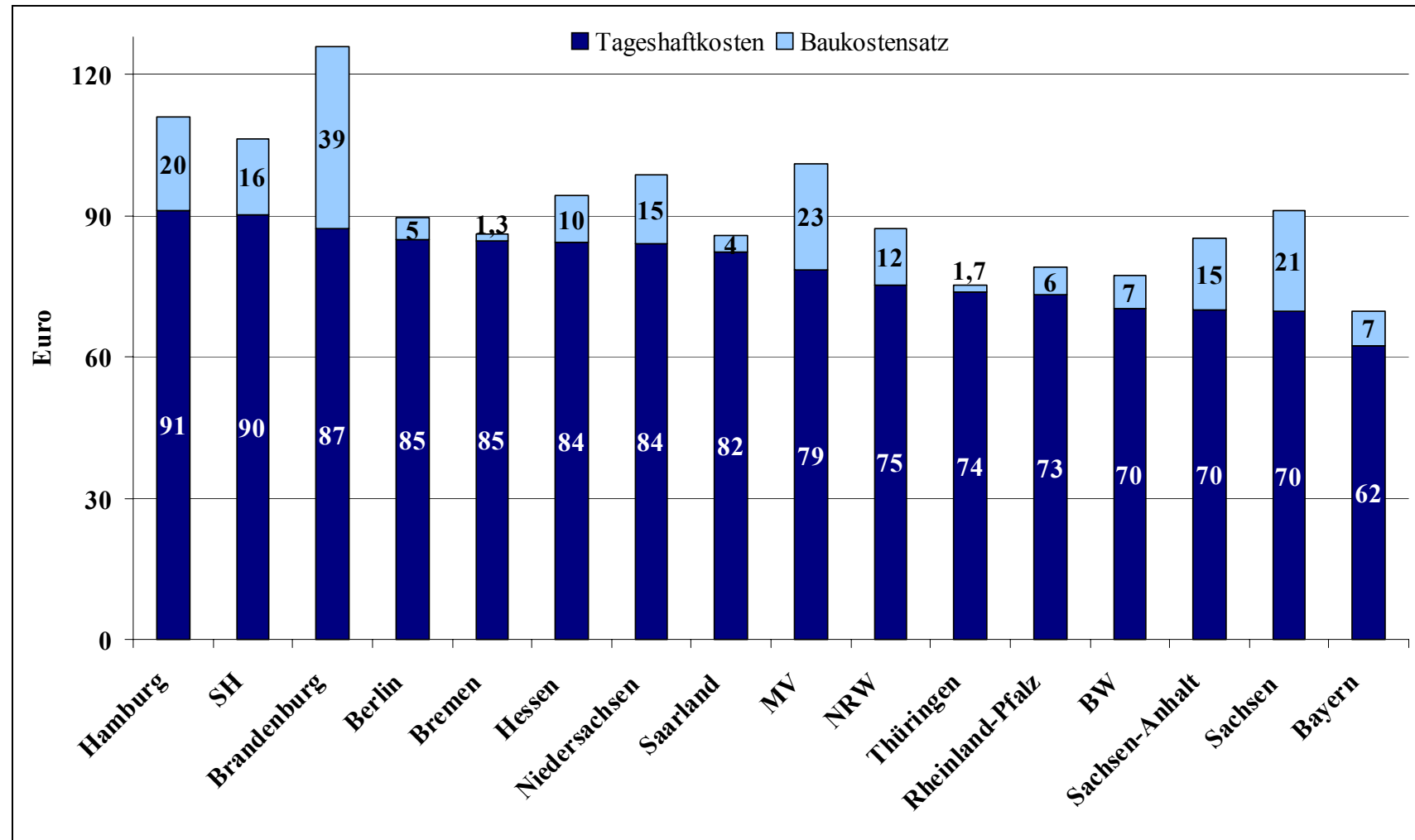
2000: 774 € => 15.480 € pro Person, wenn nur 5% gefährdet sind

West: 763 €, Ost: 797 € (2000)

Tageshaftkostenrechnung

- Kameralistische Einnahmen- Ausgabenrechnung, keine Kostenstellen- oder gar Deckungsbeitragsrechnung, Schwankung zwischen 62 € in Bayern und 91 € in Hamburg, dicht gefolgt von Schleswig-Holstein mit 90 € (jeweils ohne Baukostenansatz)/ *Sachsen: 70 €.*
- Struktur der entstandenen Kosten?
 - Unterschiedliche Betreuungsraten:
Anzahl der Stellen pro 100 Gefangene (2003):
58,1 in Niedersachsen, 57,3 in Berlin, ... , 43,5 in Bayern, 43,1 in Baden-Württemberg / *Sachsen: 52,4*
 - Höhere Raten = bessere Betreuung?
Zum Beispiel: Anzahl der Sozialarbeiter/ -innen und Diplompädagogen/ -innen je 100 Gefangene: 3,12 in Berlin, 2,59 in Niedersachsen, ..., 1,07 in Bayern, 0,93 in Thüringen / *Sachsen: 1,7*

Die durchschnittlichen Tageshaftkosten der Jahre 2001 bis 2003



Personalstellen relativ zu hundert Haftplätze

Bundesland	2003	1999	Differenz	Veränderung der Haftplätze
Baden-Württemberg	43,1	44,2	-1,1	283
Bayern	43,5	41,6	1,9	91
Berlin	57,3	62,2	-4,9	221
Brandenburg	54,9	65,5	-10,5	409
Bremen	45,6	45,6	0,0	-44
Hamburg	50,2	51,7	-1,6	159
Hessen	50,4	47,4	3,0	-279
Mecklenburg-Vorpommern	51,9	55,0	-3,1	176
Niedersachsen	58,1	54,1	4,0	351
Nordrhein-Westfalen	44,0	45,6	-1,6	419
Rheinland-Pfalz	47,5	49,9	-2,4	484
Saarland	52,5	51,6	0,9	-8
Sachsen	52,4	55,1	-2,7	504
Sachsen-Anhalt	50,4	51,0	-0,7	753
Schleswig-Holstein	50,6	50,7	-0,2	75
Thüringen	55,2	51,0	4,2	-69

Quelle: Landtag von Baden-Württemberg Drucksache 13/3624, Schleswig-Holsteinischer Landtag Drucksache 15/446 und eigene Berechnungen.

Vorsicht: einfache Zusammenhänge nicht kausal interpretierbar

- Hat Bayern wegen der schlechteren Betreuung höhere Rückfallquoten, Berlin dagegen geringere?
 - Keine Angaben bekannt, auch nicht z.B. in JEHLE, HEINZ und SUTTERERs ausführlicher Erhebung zur Rückfallstatistik von 2003

Weitere regionale Unterschiede feststellbar:

- Einerseits: Unterschiedliche Auslegung des Diversionsgedankens => unterschiedliche Kostenbelastungen => Zusammenhang mit Kriminalität?
- Andererseits: Negative Generalprävention als Vehikel einer kostengünstigen Kriminalprävention?

Erste Feststellung:

- **Es existieren national und international erhebliche Unterschiede hinsichtlich aufgewandter finanzieller Mittel, die jedoch im evaluatorischen Blindflug ausgegeben werden**
- **Verzögerter Wirkungen, Einfluss intervenierender Variablen: kausale Zusammenhänge und ökonomische Effizienz allenfalls über dynamische Ursache-Wirkungsanalysen, natürliche Experimente und Kosten-Nutzen-Quotienten feststellbar**
- **„Kosten“ und „Nutzen“ vollständig erfassen: Sowohl materielle als auch immaterielle Kosten der Kriminalität (inkl. Opferkosten und entgangener Produktivität) sollten dem Nutzen des finanziellen Einsatzes (vermiedenes Kriminalitätsrisiko) gegenüber gestellt werden**

2. Die quantitative Erfassung des Kriminalitätsrisikos: Kostenquellen, -ursachen

Tabelle 1: Strafverfolgung (1990)* und Kriminalität (1996)[#] pro 100 000 Einwohner

	USA	Deutschland	Frankreich	Schweiz	Dänemark
Polizisten	330,3	248,5	336,7	243,7	250,8
Strafgefangene	464,9	^a 55,9	^b 80,1	^c 53,3	62,1
Mord	7,41	4,32	4,11	2,81	4,27
Vergewaltigung	36,10	7,61	12,39	4,86	7,39
Diebstahl	4647,24	4571,43	4017,46	4049,92	3336,45

Quelle: *United Nations Surveys of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems 1995, ^aStatistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland (1998: 364), ^bAnnuaire statistique de la France (1998: 967), ^cStatistisches Jahrbuch der Schweiz (1999: 474). [#]Organisation internationale de police criminelle, Statistiques criminelles internationales 1996, eigene Berechnungen.

Quelle: Demougin und Schwager (2003)

Struktur der Kosten ?

- Wie viel Kriminalität gibt es?
- Was passiert? Wie ist die Verteilung auf Straftatskategorien?
- Wen trifft es als Opfer?
- Wer tut es? Wie oft?
- Wo gibt es Sonderentwicklungen (aus denen wir Wirkungsanalysen betreiben können?)

Was weiß man wirklich? Wahre Entwicklungen oder nur verstärkte Aufhellung des Dunkelfeldes?

- Letzte internationalen **Opferstudie** (van Kesteren et al., 2001): Inzidenz (berichtete Fälle je 100 Einwohner) zwischen 58,0 und England und Wales und 22,0 in Japan
 - Keine deutsche Teilnahme an regelmäßigen internationalen Opferstudien !!

Rückfallstatistik als Kern der Evaluationsforschung: Defizite behoben?

Rückfallquoten nach einer Jugendstrafe ohne Bewährung

Delikt	Anteil mit Rückfall (jeglicher Art), in %	Rückfall mit Verurteilung zur Freiheitsstrafe oder Jugendstrafe (in Klammern: Ohne Bewährung), in %
Tötungsdelikt	39,2	26,4 (16,0)
Sexualdelikt	68,5	53,5 (34,3)
Raub	74,3	55,6 (39,2)
Leichter Diebstahl	82,1	70,8 (52,7)
Schwerer Diebstahl	83,9	70,0 (51,2)
BtM	77,0	62,3 (43,7)
Gesamt	77,9	62,7 (44,7)

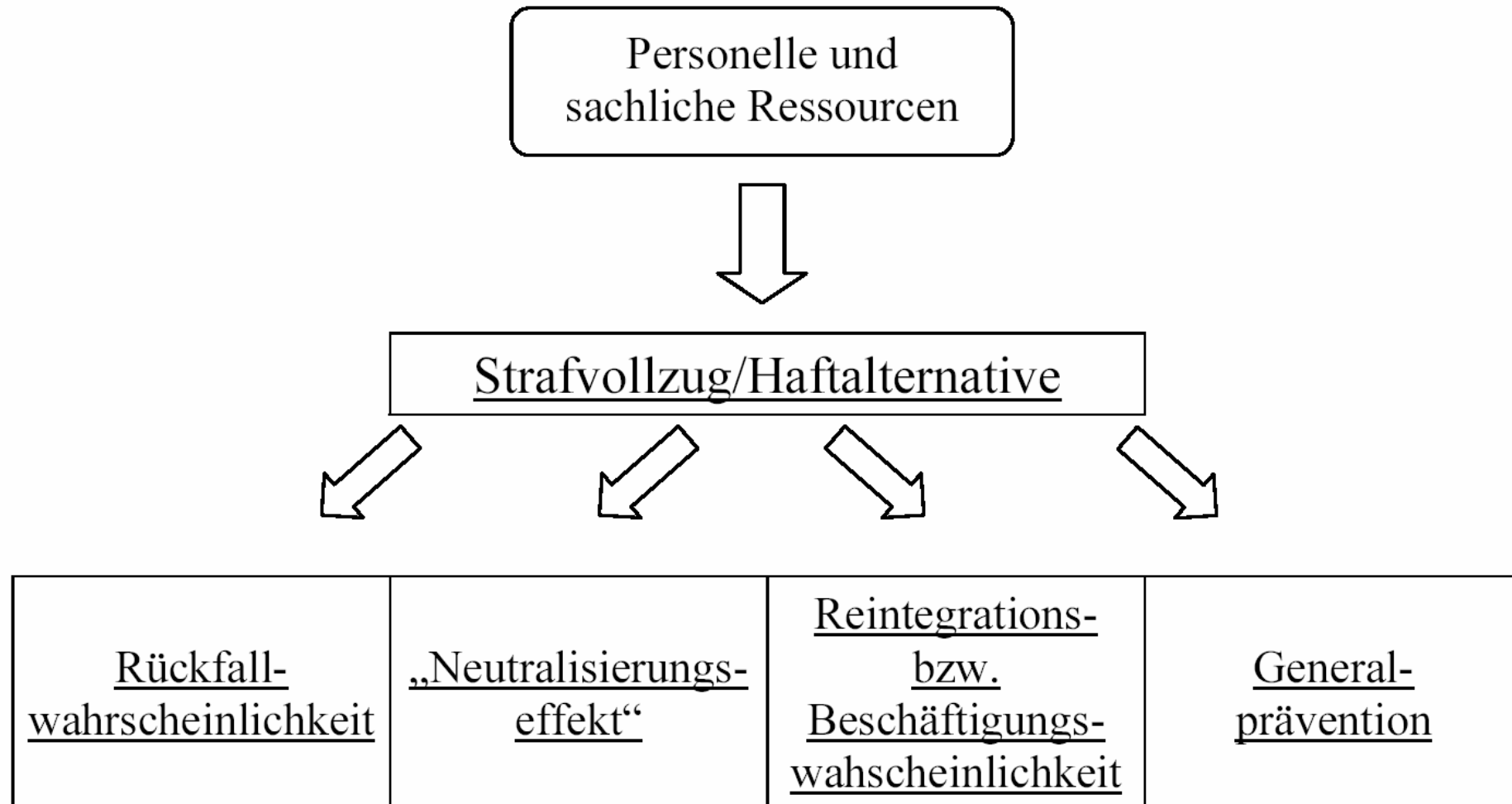
Quelle: Jehle, Heinz und Sutterer (2003, S.74). Legalbewährung während eines Zeitraums von 4 Jahren

Offene Fragen:

- Sozioökonomische Charakteristika?
- Regionale Ausgestaltung der Behandlung versus regionaler Erfolg/ Misserfolg?
- Hintergründe erfolgreicher Jobfindung?
- Retrospektive der Haft- und Resozialisierungserfahrungen?

➤ ***„Knowing what works!?“***

3. Generelle Überlegungen zur Messung der Kosten-Nutzen-Effizienz



4. Das Darmstädter Projekt „Kosten und Nutzen von Haft und Haftvermeidung“: Innovationen, Ergebnisse

Wesentliche Elemente des Projektes

a) Bundesweite Befragung mit 1771 auswertbaren Fragebögen in 31 Anstalten, Befragung einer Kontrollgruppe mit n = 1193 (Bevölkerungsbefragung durch tns-Infratest)

Retrospektivbefragung zur Haft- und Lebenserfahrung: Intergenerationaler Hintergrund, Human- und Sozialkapital, Haftumstände, Alkohol- und Sucht, selbstberichtete Delinquenz, Einstellungen zur Generalprävention, zum Strafvollzug und zur Diversion, Arbeitssuche, Behandlungsmaßnahmen usw

b) Befragung der zugehörigen Anstaltsleitungen

Unterbringung, Gebäude, Einrichtungen, Belegung, Administration, Personalstruktur, Maßnahmen, Ausbildung, Gefangenenstruktur: Alter, Straftaten, Drogen, Gesundheit, Haftlängen usw.

c) „Regionale Kriminalitätsdatenbank an der TU Darmstadt“ (RegKrimDa)

Polizeilich bekannt gewordene Fälle, aufgeklärte Fälle, strafmündige Tatverdächtige, Aburteilungen, Verurteilungen, Strafmaß in den Ausprägungen Geldstrafe und Haft, mit und ohne Bewährung. Beobachtungen liegen in regionaler und zeitlicher Dimension sowie für verschiedene Straftaten(gruppen) vor.

Ausgewählte Ergebnisse

a) (Personal-) Kostenstruktur

Verteilung der Kosten auf Gehaltsstufen des öffentlichen Dienstes, Auswertung von 27 Anstalten:

Verteilung auf die Dienste in %	höherer Dienst	gehobener Dienst	AVD	Allg. Verw. Dienst
Mittelwert	3,2	8,2	79,7	9,0
Median	3,0	7,8	80,9	8,2
Minimum	0,0	3,7	64,1	0,0
Maximum	6,4	16,7	88,1	28,2

b) Heterogenität in der Personalausstattung

Tabelle II.11

Pro 100 Inhaftierte	Personal- stellen
JSA Berlin	79,4
JVA Plötzensee	76,3
JVA Rockenberg	75,1
JVA Heilbronn	66,0
JVA Lübeck	64,7
JVA Stralsund	64,3
JVA Flensburg	60,3
JVA Adelsheim	57,3
JVA Bochum	54,0
JVA Moabit	51,8
JVA Werl	50,7
JVA Bützow	50,3
JVA Chemnitz	46,9
JVA Köln	46,6
JVA Willich I	45,4
JVA Mannheim	45,3
JVA Fulda	45,2
JVA Waldeck	43,4
JVA Groß-Gerau	42,9
JVA Schw.-Gmünd	42,7
JVA Bückeberg	42,1
JVA Würzburg	41,7
JVA München	41,0
JVA Nürnberg	36,7
JVA Lingen	31,3
JVA Castrop-Rauxel	29,9
JVA Attendorn	28,9

Hypothese: Varianz der Tageshaftkosten wird hauptsächlich durch Personalkosten verursacht

Regressionsanalytische Überprüfung

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

Regressionsanalyse: Abhängige Variable Tageshaftkosten (ohne Baukosten)

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	

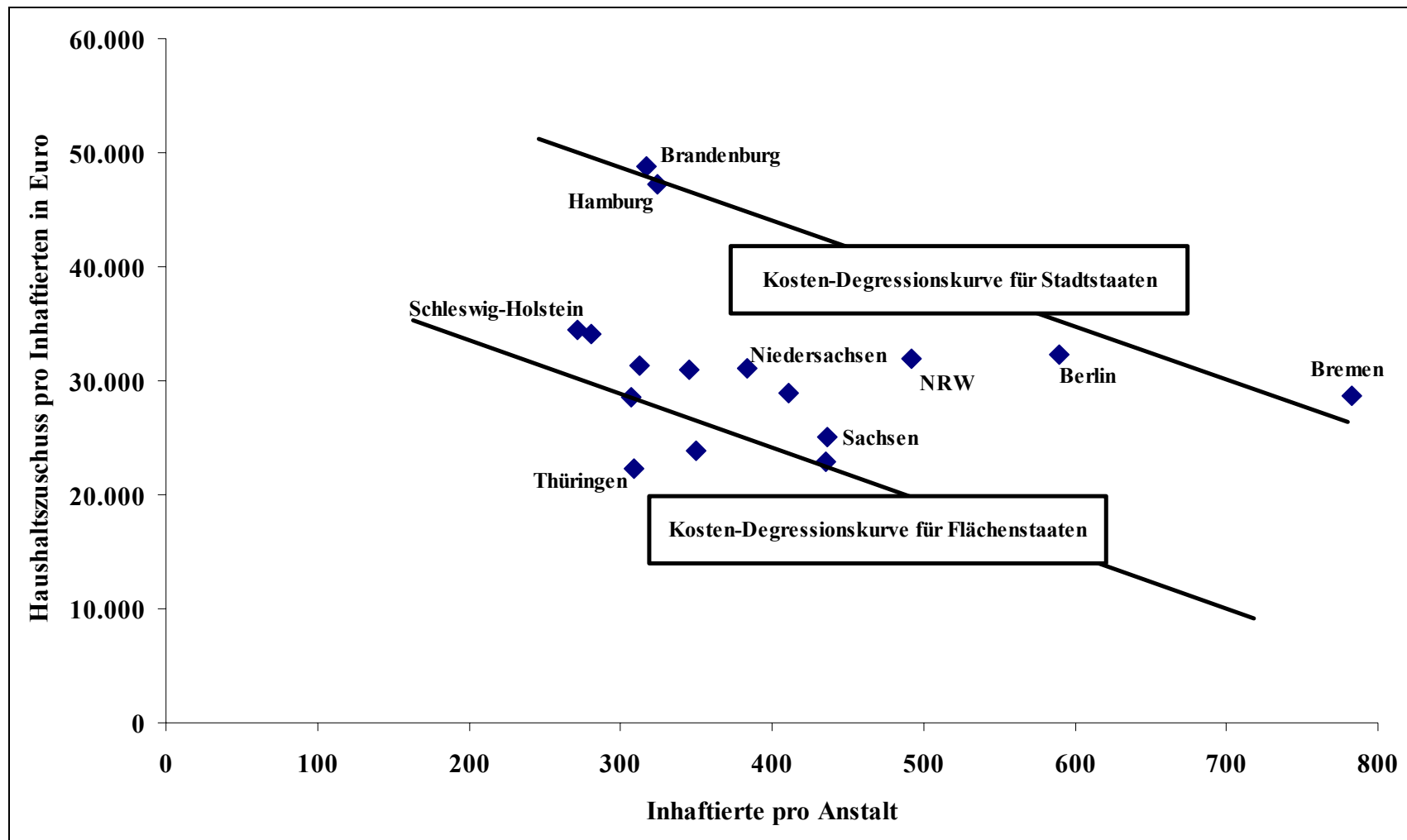
Anmerkung: Anwendung der Methode der kleinsten Quadrate auf der Grundlage von 16 Bundesländern im Jahre 2001

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-WUERTTEMB.	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
<i>SACHSEN</i>	<i>50.78</i>	<i>64.29</i>	<i>68.24</i>	<i>0.94</i>
BAYERN	42.68	61.09	69.34	0.88

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

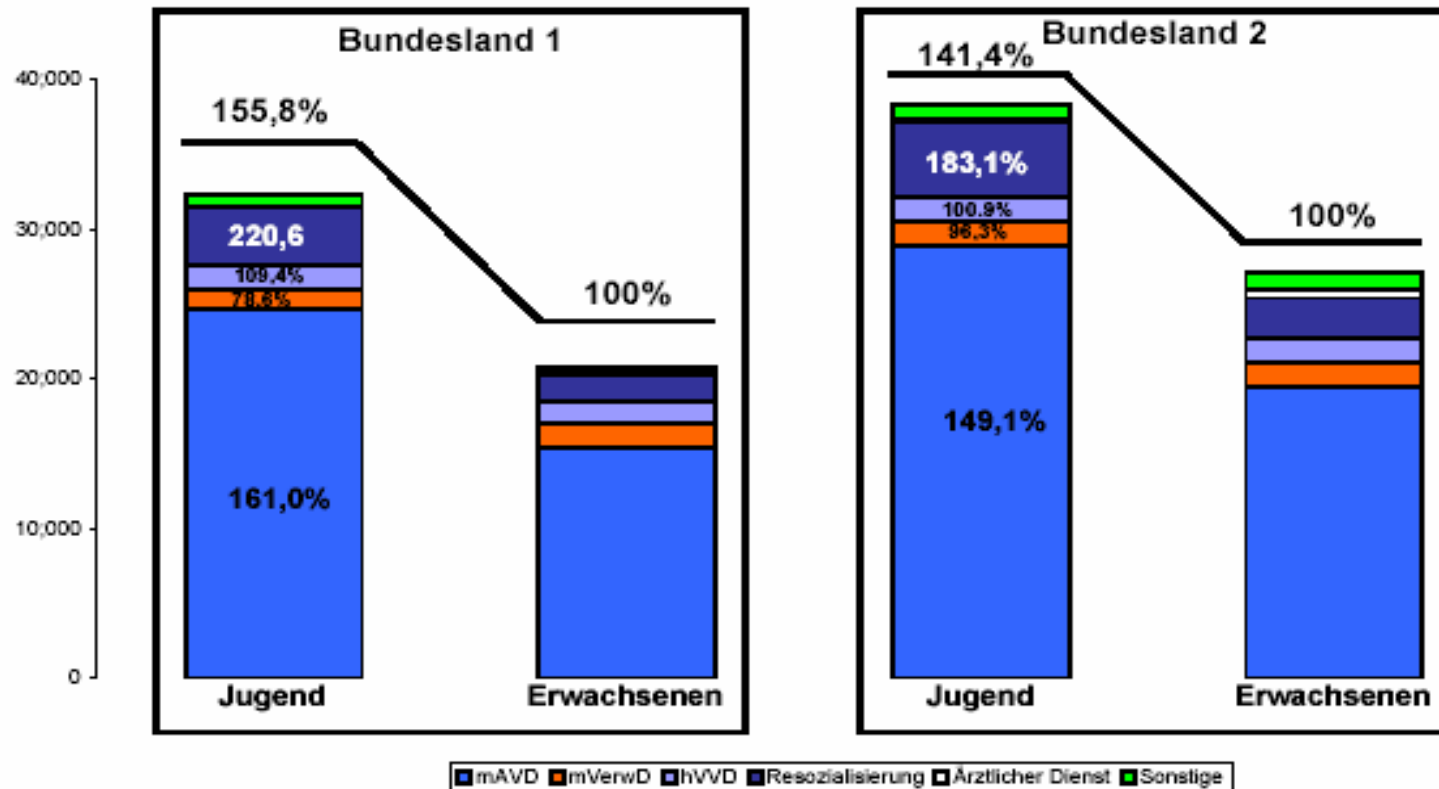
Betriebswirtschaftliche Analyse der Tageshaftkosten (bzw. der Landeszuschüsse) pro Anstalt: Auswertung auf Bundesländerebene



Kosten des Jugendstrafvollzugs im Vergleich zum Erwachsenenvollzug

KostenantJugil

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



Q

Befragungsstudien innerhalb des Darmstädter Projektes: Einstellung von Inhaftierten und der Kontrollgruppe zum Strafvollzug und zu Haftalternativen

Wie beurteilen Sie die folgende Aussage?

„Strafvollzug ist geeignet, die Inhaftierten zu bessern und von weiteren Straftaten abzuhalten.“

Ich stimme

voll ein wenig eher nicht überhaupt nicht zu.

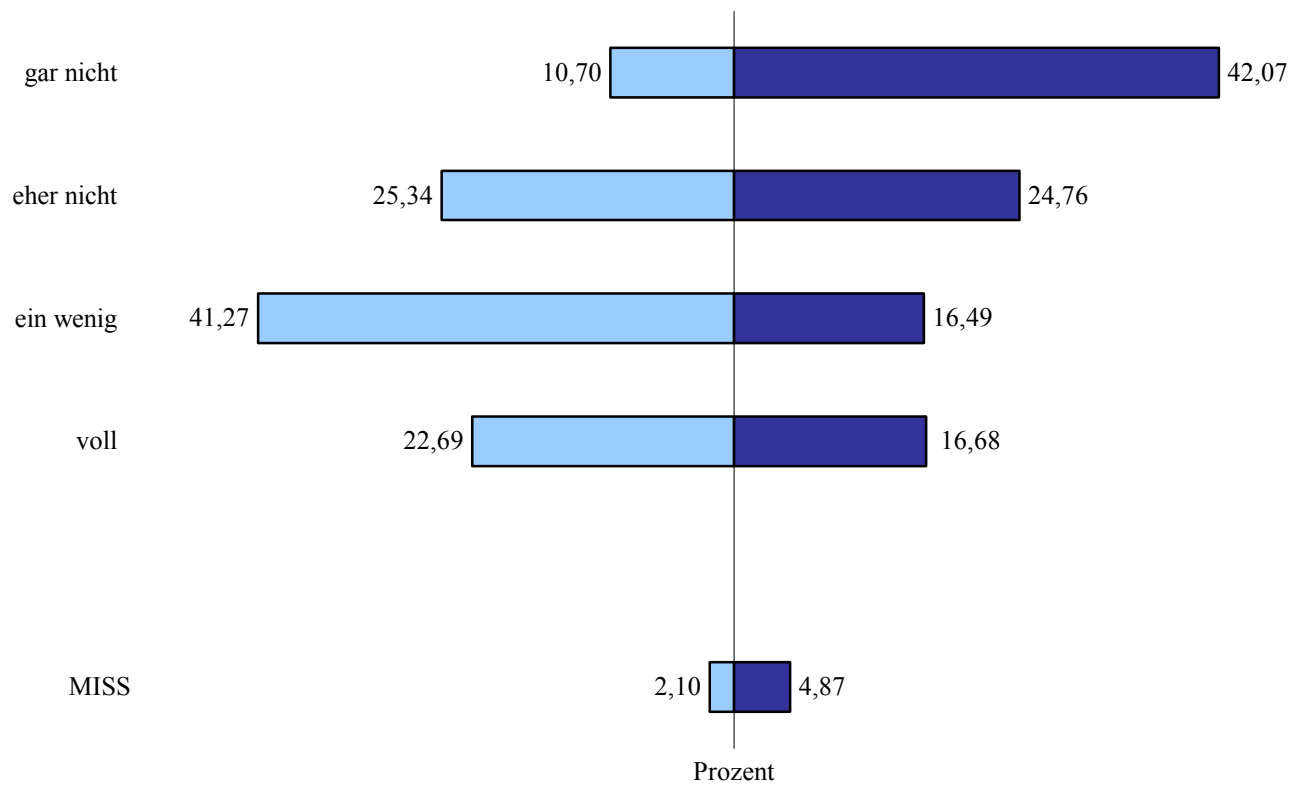
Glauben Sie persönlich, dass die folgenden Strafmaßnahmen **abschreckend** wirken könnten, insbesondere anstelle von kurzen Freiheitsstrafen von einer Länge bis zu einem halben Jahr?

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"/>

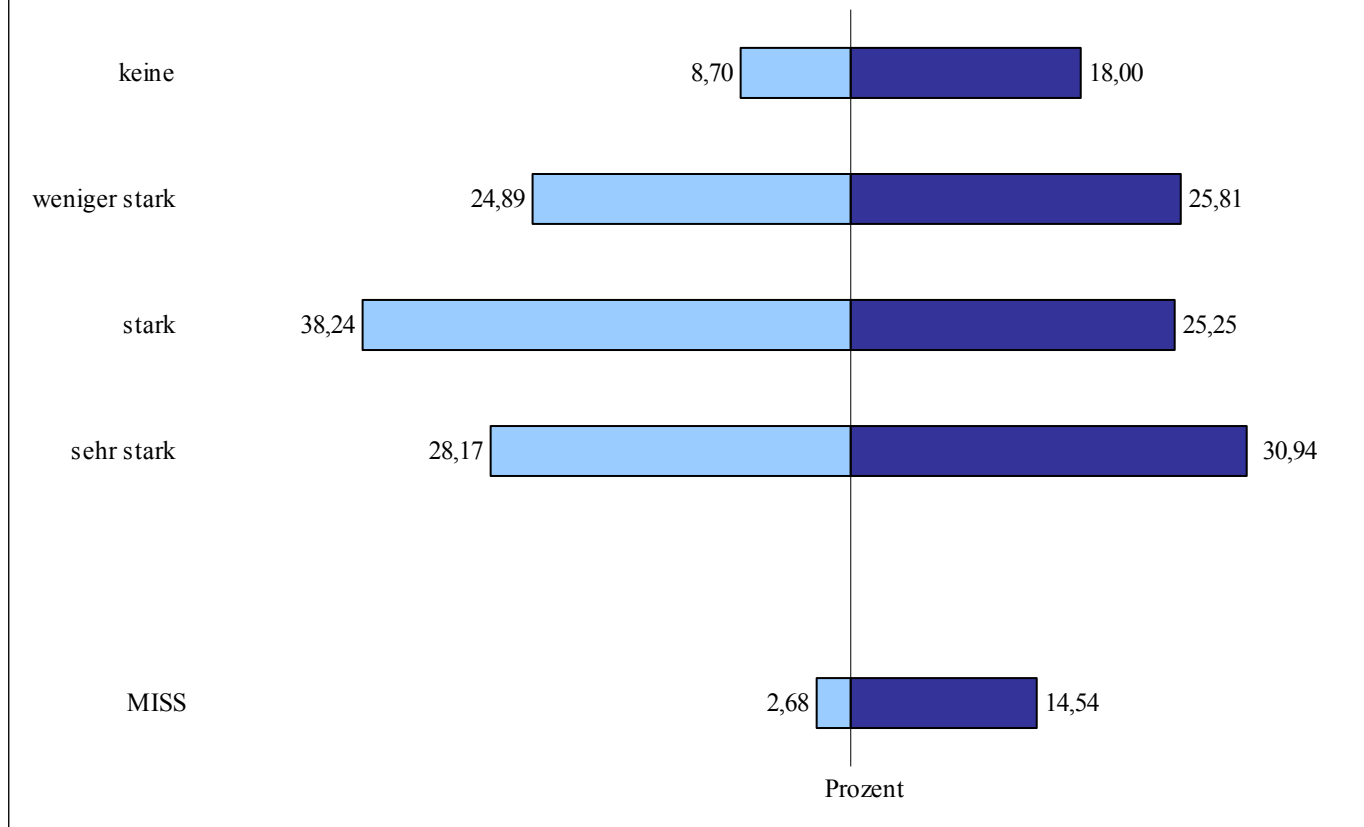
Zustimmung zu Abschreckung durch Haft

BEVOELK HAFT



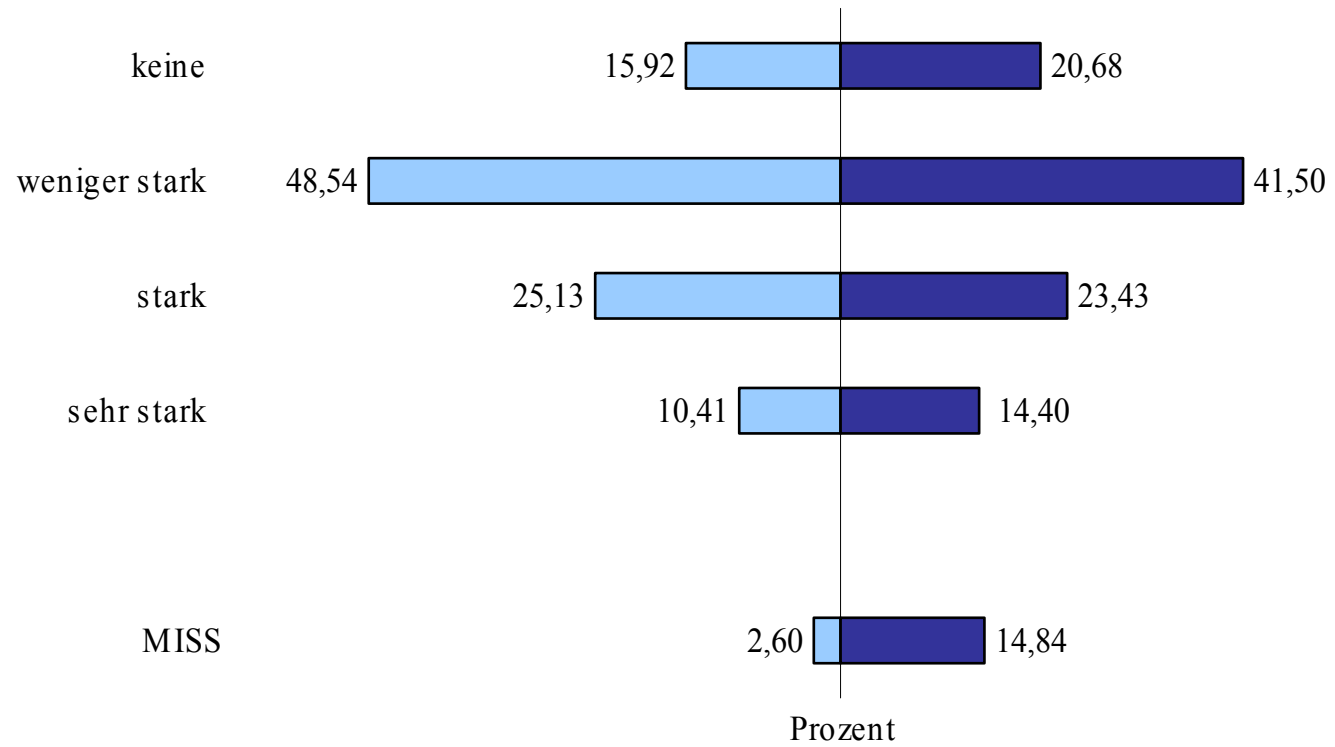
Einschätzung zur Abschreckung von Fahrverbot

□ BEVOELK ■ HAFT



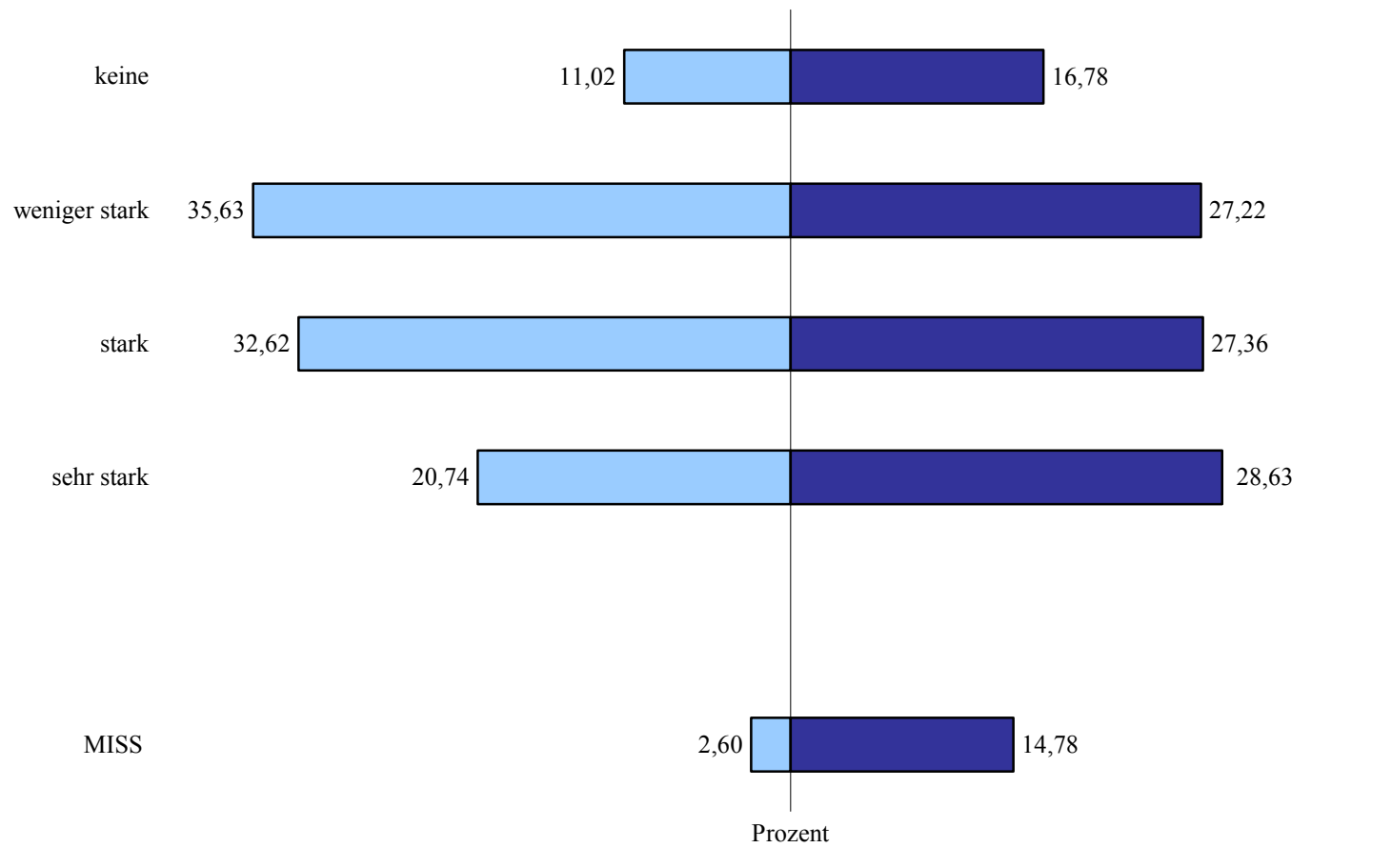
Einschätzung zur Abschreckung gemeinnütziger Arbeit

□ BEVOELK ■ HAFT



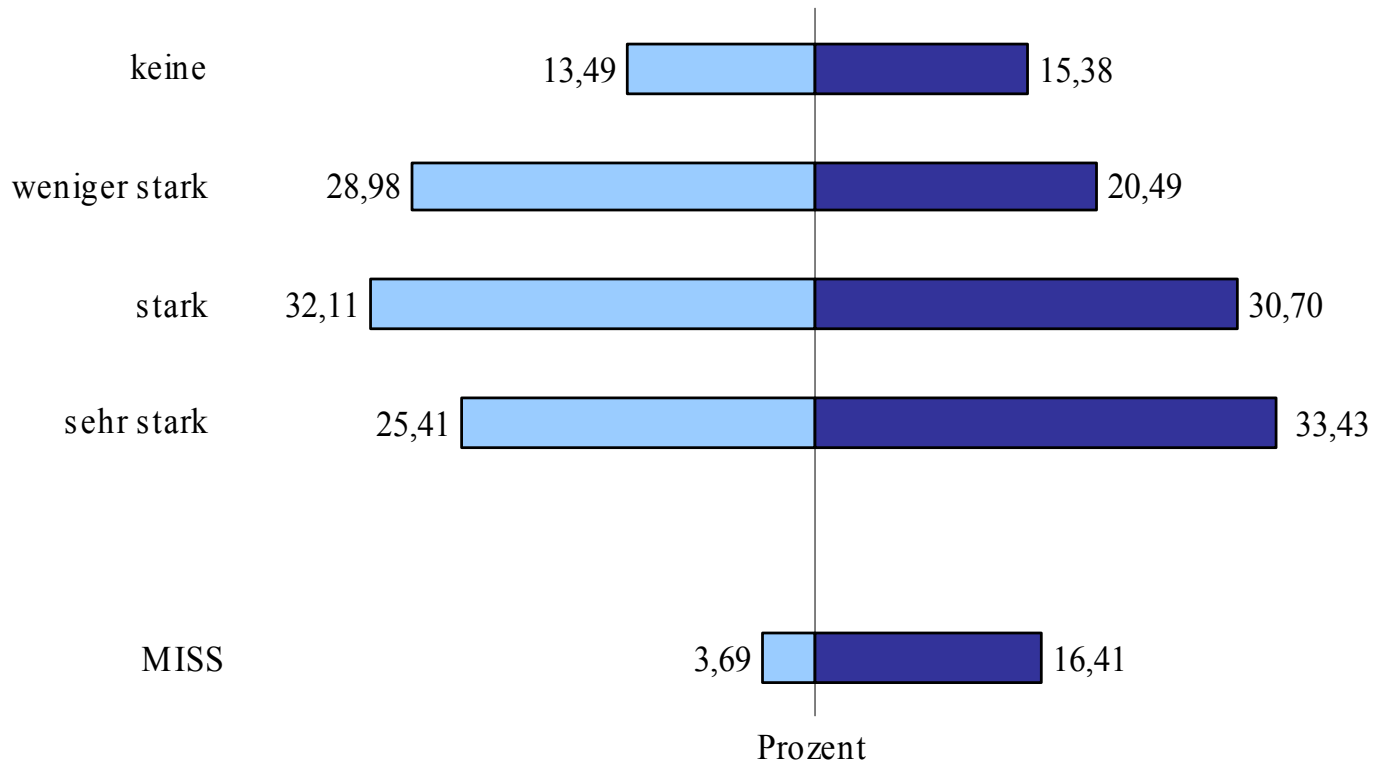
Einschätzung zur Abschreckung von Wiedergutmachung

BEVOELK HAFT



Einschätzung zur Abschreckung elektronischer Fußfesseln

□ BEVOELK ■ HAFT



5. „Rechnen“ sich Gefängnisse? Ein spekulative Rechnung – mit vielen Fragezeichen

“Does Prison Pay?” (Dilulio und Piehl, 1991): Ja, wenn ...

... Kosten (Schäden) die durch Inhaftierten in Freiheit entstünden größer sind als die Haftkosten je Inhaftierten

Kosten der Kriminalität:

„Economic costs of crime arise when crime causes society to divert crime, energy and resources from more productive resources” (Walker, 1997)

- Vermögensdelikte: Verlust für den rechtstreuen Teil der Bevölkerung
 - *„Schaden“ laut PKS: 12.876 Mio. € im Jahre 2003*
- (Medizinische) Kosten durch Gewaltdelikte, Körperverletzung, Vergewaltigung, Mord, Drogen
 - *Spezialproblem: „value of a statistical life“ (Spengler, 2004)*

- Kosten der verringerten Produktivität, verringerte Lebensqualität, Prävention usw.
 - Kostenschätzungen für Frankreich, UK, USA, Australien: 3% bis 7% des BIP, maximal 13%
- ***Keine existierende Kostenschätzungen für Deutschland***

Versuch einer approximativen Kostenschätzung für Deutschland:

BIP des Jahres 2003: 2.129 Mrd. €

Annahme: Kriminalitätskosten in D = 5 % des BIP = **106,45 Mrd. €**
(vom BKA erfasst: 12,1%)

Davon entfallen auf jede Tat, auf jeden Täter?

- **Unklar, da Dunkelfeldforschung durch fehlende Teilnahme an regelmäßig stattfindenden internationalen Opferstudien behindert wird!** ☹
- **Beitrag des Darmstädter Kosten-Nutzen-Projektes (DKNP): Befragung von Inhaftierten zur Häufigkeit und Art nicht entdeckter Delinquenz** 😊

Umlegung der Kosten auf die Anzahl der Tatverdächtigen?

- Anzahl der TV in 2003: 2.355.161 (PKS, 2004) => Kosten je TV = 45.202 €
- Kosten je Tatverdächtigen = Kosten je Inhaftierten?
 - Einerseits Überschätzung, weil auch die Kosten der nicht entdeckten Straftäter auf die TV umgelegt werden
 - Andererseits Unterschätzung, da TV einsitzen, weil sie höhere Schäden verursacht haben

- (Gewagte) Hypothese: Über- und Unterschätzung gleich

=> Nutzen der Neutralisierung durch Haft: 45.202 € pro Jahr

**Kosten der Unterbringung eines Inhaftierten laut „halboffizieller“
Tageshaftkostenrechnung:**

30.236 € pro Jahr

Durchschnittsrechnungen nur bedingt tauglich...

Große Heterogenität sowohl im Kosten- als auch im Nutzen von Strafvollzug/ Resozialisierung, z.B. hinsichtlich ...

- Potenzieller Schaden je Inhaftierten pro Gewalttäter/ Vergewaltiger/ Mörder in Freiheit ungleich höher als bei Durchschnittskriminellen
- Jugendstrafvollzug versus Erwachsenenstrafvollzug
 - DKNP: Personalkosten je Inhaftierten in JSA im Vergleich zum Erwachsenenvollzug: + 43% !
 - Unklar, ob Nutzen gleichfalls entsprechend höher ist (fehlende Langzeitevaluierung) ☹
- Kosten je Bundesland, je Anstalt
 - DKNP: Schwankung der Tageshaftkosten zwischen 62 € in Bayern und 91€ in Hamburg

Schlussfolgerungen

Die Zusammenhänge zwischen Sparzwang und Kriminalitätsrisiko sind unklar, Hauptgründe dafür sind:

- ***Unbekannte Kosten der Kriminalität***
- ***Keine Teilnahme an den internationalen Opferstudien IVCS***
- ***Rückfallstatistiken beschränken sich auf das Zählen***
- ***Kameralistische Einnahmen-Ausgaben-Rechnungen statt flächendeckender Kostenstellenrechnung***
- ***Mangelhafter Wille zur Evaluation kriminalpolitischer Projekte***
- ***Keine Auswertung vorhandener Strafverfolgungsstatistiken***
- ***Abneigung gegen Evaluation durch Vergleiche von Bundesländern aus Gründen „politischer Korrektheit“***