

**KOLLEKTIVE ENTSCHEIDUNGEN,
WIRTSCHAFTSPOLITIK
UND ÖFFENTLICHE FINANZEN**

HERAUSGEGEBEN VON CAY FOLKERS



17

Jürg Weißgerber

**Die ökonomische Dimension
der Inneren Sicherheit**

Effiziente Kriminalitätsbekämpfung
unter besonderer Berücksichtigung
der potenziellen Opfer

PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

1 Einführung

1.1 Problemstellung und Ziel der Arbeit

Die Analyse der Inneren Sicherheit aus ökonomischer Perspektive erscheint auf den ersten Blick ungewöhnlich. Der wissenschaftliche Diskurs in diesem Bereich wird maßgeblich durch juristische, kriminologische, politologische und soziologische Beiträge geprägt, die sich insbesondere auf institutionelle Fragen konzentrieren und dabei das klassische Spannungsfeld von Freiheit und Sicherheit hervorheben. Eine systematische Behandlung durch die Ökonomie ist bislang nicht erfolgt, obwohl es sich bei der Gewährleistung Innerer Sicherheit um eine zentrale Aufgabe des Staates handelt, die häufig als die eigentliche Legitimationsgrundlage für staatliches Handeln angesehen wird. Trotz der Tatsache, dass die Ausgaben für Innere Sicherheit beträchtliche Ressourcen in den öffentlichen Haushalten binden und private Haushalte sowie Unternehmen hohe Geldbeträge für ihre Sicherheit aufwenden, ignorieren ökonomische Lehrbücher das Thema weitestgehend.¹ Dies ist umso erstaunlicher, als im Gegensatz dazu ökonomische Theorien für eine Reihe von staatlichen Aufgaben vorliegen (z. B. Bildung, Verteidigung, Gesundheit etc.).²

Die ökonomische Dimension der Inneren Sicherheit lässt sich anhand eines Artikels in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 7. September 2009 zur Sicherheitslage in Russland verdeutlichen.³ Darin wird die hohe Anzahl an Personen, die im privaten und staatlichen Sicherheitsbereich beschäftigt sind, als ein Grund für die niedrige volkswirtschaftliche Produktivität in Russland angesehen. Rund 4 Mio. Personen sind in den staatlichen Sicherheitsstrukturen (Militär, Polizei, Justiz und Geheimdienste) und bis zu 1 Mio. Menschen in privaten Sicherheitsdiensten beschäftigt. Dies entspricht ca. 6 bis 7 % der arbeitsfähigen Bevölkerung in Russland. Die Stahlindustrie, die rund 3 % zum russischen Bruttoinlandsprodukt (BIP) beiträgt, beschäftigt mit 1 Mio. Menschen gerade einmal 1,3 % des Arbeitskräftepotenzials. Damit entzieht der Sicherheitssektor den Unternehmen wertvolle Arbeitskräfte und verhindert die Entstehung einer produktiven Wirtschaftsstruktur. Indes scheint das Ergebnis der russischen Sicher-

1 Vgl. Witte/Witt (2001), S. 2.

2 Von der Schulenburg/Greiner (2000), S. 6 ff. sprechen in ihrem Lehrbuch zur Gesundheitsökonomik von sogenannten Bindestrichökonomien, z.B. Bildungsökonomik, Umweltökonomik, Arbeitsökonomik oder Gesundheitsökonomik.

3 „Wenn Sicherheitsagenturen zur Bedrohung werden: Die russische Obsession mit der Sicherheit belastet die Wirtschaft/Bis zu fünf Millionen private und staatliche Mitarbeiter“, Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 207, 7. September 2009, S. 16.

heitsbemühungen nicht sehr erfolgreich zu sein. Im „Friedens-Index“ der Organisation Vision of Humanity, die Daten zu externen und internen Konflikten, zur Sicherheit in der Gesellschaft und zur Militarisierung des Landes heranzieht, liegt Russland auf Platz 136 von 144 Ländern. Zwischen 2001 und 2008 ist die Anzahl der registrierten Verbrechen um insgesamt 8 % gestiegen. Russland hat in Relation zur Einwohnerzahl nach den USA die zweitgrößte Gefängnispopulation der Welt. Somit ist nicht einmal sichergestellt, dass ein positiver Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Sicherheitsvorkehrungen und der Höhe der Kriminalitätsrate besteht. Mehr Polizei könnte sogar zu mehr Kriminalität führen.

Das russische Beispiel illustriert, dass sich auch die Gewährleistung Innerer Sicherheit dem allokativen Grundproblem nicht entziehen kann, dass die Verwendung von knappen Ressourcen mit Opportunitätskosten verbunden ist. Den Individuen entgeht mit jedem zusätzlich zu finanzierenden Polizisten der Nutzen der alternativen Verwendungsmöglichkeit. Es ist dabei sowohl ein Zuviel als auch ein Zuwenig an Ausgaben für die Innere Sicherheit denkbar. Gesucht wird ein Kriterium, anhand dessen die Effizienz des Ressourceneinsatzes im Bereich der Inneren Sicherheit vor dem Hintergrund der Präferenzen der Individuen gemessen werden kann. Wenn ein derartiges Kriterium vorläge, wäre dies eine wichtige Hilfe für politische Entscheidungsträger, die über die Verwendung von Ressourcen im Bereich der Inneren Sicherheit zu verfügen haben.

Wenn auch bisher kein geschlossenes Theoriegebäude zur Inneren Sicherheit vorliegt, so haben sich dennoch Ökonomen spätestens seit dem Aufsatz von Gary S. Becker aus dem Jahr 1968 mit der Bekämpfung von Kriminalität beschäftigt. Ihr Ziel ist es, kriminelles Verhalten in einem ökonomischen Modellrahmen zu erklären und darauf aufbauend geeignete Abschreckungsmaßnahmen des Staates gegenüber Kriminalität zu entwickeln. Ein eigenständiges Gut „Innere Sicherheit“, das von den Individuen nachgefragt wird, existiert in diesen Ansätzen jedoch nicht. Stattdessen wird eine Handlungsanweisung an den Staat abgeleitet, die gesellschaftlichen Kosten infolge Kriminalität zu minimieren oder eine soziale Wohlfahrtsfunktion zu maximieren. Im Zentrum der Arbeiten der „Ökonomik der Kriminalität“ (economics of crime) steht die Entscheidungssituation eines potenziellen Kriminellen, der im Rahmen eines Erwartungsnutzenmodells die individuellen Kosten und Nutzen einer illegalen Handlung abwägt. Die Straftat wird nur begangen, wenn sie einen positiven Erwartungsnutzen erbringt. Als zentrale von den Sicherheitsbehörden beeinflussbare Abschreckungsvariablen gelten in diesem Modellrahmen die Bestrafungswahrscheinlichkeit, mit der ein Täter gefasst, angeklagt und verurteilt wird, sowie die Höhe der verhängten Strafe. Sowohl die Erhöhung der Bestrafungswahrscheinlichkeit, bspw. durch den Einsatz weiterer Polizeikräfte, als auch die Anhebung der

Strafhöhe, bspw. in Form längerer Gefängnisstrafen, ist mit zusätzlichen Kosten verbunden. In den Modellen der „Ökonomik der Kriminalität“ wird auf dieser Grundlage ein „effizientes“ Kriminalitätsniveau hergeleitet, das sich bei optimaler Wahl der Strafhöhe und Bestrafungswahrscheinlichkeit ergibt.

Im Rahmen dieser Arbeit soll die Perspektive der „Ökonomik der Kriminalität“ erweitert werden. Erklärt werden soll auch das Entscheidungsverhalten der potenziellen Opfer, die sich durch die Existenz von Kriminalität bedroht fühlen. Die Analyse geht dabei von einem ökonomischen Gut „Innere Sicherheit“ aus, als dessen nutzenstiftenden Output man die Minderung der Risiken durch kriminelle Bedrohung bezeichnen kann. Zur Erzeugung dieses Outputs setzen staatliche und private Akteure eine Vielzahl von Maßnahmen ein, die produktionstheoretisch als Inputs angesehen werden können. Der Staat verfügt dabei über ein Gewaltmonopol, das es ihm erlaubt, unter dem Einsatz von Zwangsmitteln seine Aufgaben der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung zu verfolgen. Darüber hinaus gibt es eine Vielzahl privater Schutzvorkehrungen, die ebenfalls im Prozess der Sicherheitsproduktion berücksichtigt werden müssen. Die Wirksamkeit bzw. Produktivität eines Inputfaktors zeigt sich darin, inwieweit es gelingt, potenzielle Straftäter von der Ausführung ihrer Tat abzuhalten.

Die forschungsleitende Frage dieser Arbeit lautet zusammenfassend, welches Niveau der Inneren Sicherheit als effizient im Sinne der Präferenzen der Individuen angesehen werden kann. Zur Annäherung an diese Frage ist es zweckmäßig, die allokativen Beziehungen zwischen den einzelnen Akteuren der Inneren Sicherheit – den potenziellen Opfern, den Kriminellen und dem Staat – genauer zu untersuchen. Dabei lassen sich mehrere Teilfragen aufstellen, die zum Verständnis der Allokationsprozesse im Bereich der Inneren Sicherheit beitragen:

- Wie kann die Innere Sicherheit ökonomisch erfasst werden?
- Wie kann die besondere Rolle des Staates bei der Gewährleistung der Inneren Sicherheit aus individueller Perspektive legitimiert werden?
- Welcher Zusammenhang besteht zwischen dem Einsatz von Sicherheitsmaßnahmen und der Höhe der Kriminalität?
- Welche Sicherheitsmaßnahmen erweisen sich als effektiv zur Abschreckung kriminellen Verhaltens?
- Wie bemisst sich die Nachfrage der potenziellen Opfer nach Sicherheitsleistungen?
- In welchem Verhältnis stehen private und öffentliche Sicherheitsmaßnahmen zueinander?
- Und schließlich: Welche „Menge“ an Innerer Sicherheit ist effizient?

Die bisher vorhandene ökonomische Literatur zur Inneren Sicherheit ergibt kein einheitliches Bild. Es liegt eine Vielzahl von einzelnen Beiträgen vor, die teilweise nur wenig miteinander in Zusammenhang stehen. Gesamtdarstellungen sind bisher nicht erhältlich. Insofern ist es ein weiteres zentrales Anliegen dieser Arbeit, die verschiedenen Ansätze in der Literatur zusammenzuführen, um damit einen Schritt in Richtung einer „Ökonomie der Inneren Sicherheit“ zu gehen, so dass neben der Gesundheits-, Bildungs- und Verteidigungsökonomie auch dieser bedeutende Aufgabenbereich des Staates einer weiteren systematischen Untersuchung unterzogen werden kann.

1.2 Gang der Untersuchung

Die allokativen Beziehungen im Bereich der Inneren Sicherheit werden in fünf Schritten erarbeitet. Zunächst gilt es, den Begriff der Inneren Sicherheit abzugrenzen und die ökonomische Dimension der Inneren Sicherheit auszuloten (Kapitel 2). Anschließend wird die Rolle des Staates bei der Gewährleistung der Inneren Sicherheit betrachtet. Dafür werden verschiedene Ansätze zur Legitimation des staatlichen Gewaltmonopols und der staatlichen Aufgabenübernahme aus individueller Sicht diskutiert (Kapitel 3). Im nächsten Schritt wird die Perspektive der potenziellen Straftäter eingenommen. Indem die Entscheidungssituation krimineller Individuen modelliert wird, können geeignete Abschreckungsmaßnahmen identifiziert werden. Auf dieser Basis lassen sich Erkenntnisse für eine kosteneffiziente Kriminalitätsbekämpfung durch den Staat gewinnen (Kapitel 4). Daran schließt sich als Kern dieser Arbeit die Analyse der Nachfrage nach Sicherheitsleistungen aus Sicht der potenziellen Opfer an. Dabei geht es um die Frage, welche Entscheidungen Individuen unter Unsicherheit treffen und wie die Ergebnisse der individuellen Entscheidungen aus volkswirtschaftlicher Sicht zu bewerten sind (Kapitel 5). Schließlich werden die einzelnen Ansätze im Rahmen eines Gesamtmodells zusammengeführt. Dafür erweist es sich als zweckmäßig, die Beziehungen zwischen den Akteuren im Rahmen eines „Marktes für Kriminalität“ zu untersuchen (Kapitel 6).

Das grundlegende Kapitel 2 beginnt mit einer für diese Arbeit als geeignet angesehenen Definition der Inneren Sicherheit sowie einer Klärung zentraler Begriffe (Abschnitt 2.1). Um die ökonomische Dimension der Inneren Sicherheit einordnen zu können, werden anschließend die Forschungsinhalte anderer Wissenschaftsdisziplinen im Bereich der Inneren Sicherheit zusammengefasst (Abschnitt 2.2). Darauf folgt die Darstellung der Besonderheiten des ökonomischen Ansatzes der Inneren Sicherheit (Abschnitt 2.3). Es zeigt sich, dass Innere

Sicherheit auf zwei verschiedene Weisen ökonomisch erfasst werden kann. Die erste Alternative stellt den aus volkswirtschaftlicher Sicht als unproduktiv erachteten Ressourcenverbrauch infolge der Existenz von Kriminalität in den Vordergrund. Die Ausgaben für Sicherheit bilden dabei einen wesentlichen Teil der Wohlfahrtskosten der Kriminalität (Abschnitt 2.4). Die zweite Alternative sieht die Innere Sicherheit als ein ökonomisches Gut an, das den Individuen Nutzen stiftet. Dadurch ist es möglich, Outputs, Inputs und einen Produktionsprozess zu definieren (Abschnitt 2.5). Die weitere Arbeit geht von dieser Perspektive aus. Das Kapitel 2 schließt mit einem Überblick über die institutionellen Grundlagen der Inneren Sicherheit in der Bundesrepublik Deutschland sowie einer Darstellung des Ressourcenverbrauchs für die Innere Sicherheit durch die öffentlichen Haushalte und die privaten Akteure (Abschnitt 2.6).

Kapitel 3 ist der Rolle des Staates bei der Erzeugung Innerer Sicherheit gewidmet. Zunächst werden die grundlegenden Unterschiede zwischen staatlicher und privater Bereitstellung bzw. Produktion dargelegt (Abschnitt 3.1). Es wird hervorgehoben, dass die staatliche Aufgabenübernahme einer besonderen Rechtfertigung bedarf, da sie der marktlichen Allokation grundsätzlich unterlegen ist. Insbesondere ist eine Legitimation erforderlich, wenn ein so schwerwiegender Eingriff in die persönlichen Freiheitsrechte der Bürger erfolgt, wie dies beim staatlichen Gewaltmonopol der Fall ist. Abschnitt 3.2 liefert dafür mögliche Ansätze. Aus wohlfahrtsökonomischer Sicht wird die staatliche Aufgabenübernahme mit möglichen Marktversagenstatbeständen begründet. Vor allem die Tatbestände des öffentlichen Gutes, der externen Effekte und des natürlichen Monopols liegen im Bereich der Inneren Sicherheit vor (Abschnitt 3.3). Gleichwohl liefert die Marktversagenstheorie keine hinreichende Begründung für staatliche Eingriffe. Dafür muss sichergestellt sein, dass das Ausmaß des potenziellen Staatsversagens geringer ist als das Ausmaß des diagnostizierten Marktversagens. Mögliche Ansätze für Staatsversagen im Bereich der Inneren Sicherheit werden in Abschnitt 3.4 betrachtet. Einen Schwerpunkt bildet dabei die drohende Verletzung individueller Freiheitsrechte durch staatliche Sicherheitsbehörden, die besonders in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert wird.

In Kapitel 4 wird die Perspektive der potenziellen Kriminellen eingenommen. Auf der Basis der Arbeiten der „Ökonomik der Kriminalität“ wird die Entscheidungssituation eines rationalen Individuums analysiert, das vor der Wahl steht, eine Straftat zu begehen bzw. nicht zu begehen. Als zentrale Abschreckungsvariablen für das Individuum lassen sich die Strafhöhe und die Bestrafungswahrscheinlichkeit identifizieren. In Abschnitt 4.1 wird untersucht, welche theoretischen Ansätze für bzw. gegen diese Abschreckungsvariablen angeführt werden können. Ergänzt werden die theoretischen Überlegungen um Erkenntnisse der empirischen Forschung, die eine Reihe sich teilweise widersprechender

Ergebnisse zu Tage gefördert hat (Abschnitt 4.2). Unter der Annahme der Wirksamkeit der Abschreckungsvariablen Strafhöhe und Bestrafungswahrscheinlichkeit werden anschließend optimale Kriminalitätsbekämpfungsstrategien für die staatlichen Sicherheitsbehörden hergeleitet (Abschnitt 4.3).

Im Mittelpunkt von Kapitel 5 steht die Perspektive der potenziellen Opfer von Kriminalität. Individuen, die sich der Gefahr ausgesetzt sehen, Opfer eines kriminellen Übergriffs zu werden, fragen Güter nach, die die mögliche Schadenshöhe eindämmen oder die Opferwahrscheinlichkeit verringern. Im Einzelnen wird untersucht, von welchen Größen die optimale Nachfrage nach derartigen Gütern abhängt (Abschnitt 5.1). Daran schließt sich die Analyse der optimalen Allokation öffentlicher Sicherheitsgüter bei Entscheidungen unter Unsicherheit an. Als Ergebnis wird ein Effizienzkriterium ermittelt, das für eine Vielzahl von staatlich bereitgestellten Sicherheitsleistungen herangezogen werden kann (Abschnitt 5.2). Einen weiteren Schwerpunkt des Kapitels bildet die Frage, welche Substitutionsbeziehungen zwischen öffentlichen und privaten Sicherheitsgütern bestehen (Abschnitt 5.3). Es folgt schließlich die Analyse externer Effekte bei der Bereitstellung privater Sicherheitsmaßnahmen (Abschnitt 5.4).

In Kapitel 6 werden die Aktivitäten der einzelnen Akteure der Inneren Sicherheit – potenzielle Opfer, Kriminelle und Staat – zusammengeführt. In Analogie zu anderen Gütern wird die Existenz eines „Marktes für Kriminalität“ angenommen (Abschnitt 6.1). Auf diesem treffen die Straftäter als Anbieter von Kriminalität mit den Opfern als „Nachfragern“ im Sinne von Toleranz gegenüber Kriminalität zusammen. Die Rolle des Staates wird darin gesehen, durch die Androhung von Strafen die für den Täter erhältliche „Nachfrage“ zu verringern. Es ergeben sich Marktgleichgewichte, anhand derer die Wirkung von Änderungen der Einflussgrößen ermittelt werden können. In Abschnitt 6.2 werden schließlich auf der Basis der zuvor gewonnen Erkenntnisse Konsequenzen für politische Entscheidungsträger im Bereich der Inneren Sicherheit hergeleitet.

Die wichtigsten Erkenntnisse der Arbeit werden abschließend zusammengefasst.