

Schmidtchen, Dieter

Working Paper

Sicherheit als Wirtschaftsgut

CSLE Discussion Paper, No. 2003-05

Provided in Cooperation with:

Saarland University, CSLE - Center for the Study of Law and Economics

Suggested Citation: Schmidtchen, Dieter (2003) : Sicherheit als Wirtschaftsgut, CSLE Discussion Paper, No. 2003-05, Universität des Saarlandes, Center for the Study of Law and Economics (CSLE), Saarbrücken

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/23036>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Sicherheit als Wirtschaftsgut

VON

DIETER SCHMIDTCHEN*

Center for the Study of Law and Economics

Lehrstuhl für Nationalökonomie, insbes. Wirtschaftspolitik, Managerial Economics

Universität des Saarlandes

German Discussion Papers on Law and Economics

15. Mai 2003

Sicherheit ist ein Wirtschaftsgut, weil Sicherheit nützlich und knapp ist. Dieses Gut kann vom Staat als auch von Privaten bereitgestellt werden. Das Paper untersucht (a) den Zusammenhang zwischen Kriminalstrafe und Sicherheit und (b) die Privatisierung der Kriminalitätskontrolle. Es werden die Ursachen sowie die Vor- und Nachteile von „Contracting out“ und des Einsatzes privater Sicherheitsdienste herausgearbeitet. Das Paper enthält Reformvorschläge und liefert eine Begründung für die Vorteile von „Public-Private-Partnerships“.

Security, interpreted as an economic good, can be provided by the state or private agents. The paper analyses (a) the impact of punishment on criminal activities, and (b) the privatization of crime control. It discusses the pros and cons of privatization and explains why privatization is on the rise. It recommends a wider use of Public-Private-Partnerships.

Keywords: privatization of crime control, criminal justice, contracting out, public-privat-partnerships

JEL classification: K10, K14

* Ich danke meinem Kollegen Heike Jung, Herrn Dr. Eric Minthe, sowie meinen Mitarbeitern Dr. Roland KIRSTEIN, Ass. iur. André KNOERCHEN LL.M. und Dipl.-Kauffrau Birgit WILL für wertvolle Hinweise. Verbleibende Unzulänglichkeiten gehen allein zu meinen Lasten.

1. Einleitung

Rdn. 1: **Wirtschaftsgüter** (Wirtschaftsobjekte) sind alle (beweglichen und unbeweglichen) materiellen Dinge, immateriellen Leistungen und mit besonderen Rechten ausgestattete Positionen, um die sich wirtschaftliches Handeln dreht. Wirtschaftliches Handeln richtet sich auf das, was wertvoll ist. Wert besitzt, was nützlich (zur Bedürfnisbefriedigung geeignet) ist und knapp. Wertvoll sind nicht nur Güter, Leistungen, Rechtspositionen (etwa Forderungen) sondern auch Unterlassungen, z. B. Unterlassung von Lärm, Umweltverschmutzung, Diebstahl, „schädigende Handlungen“ generell. Sicherheit ist ein Wirtschaftsgut, weil sie nützlich und knapp ist. Der Nutzen zeigt sich darin, dass vor die Wahl gestellt, Menschen ein Mehr einem Weniger des Gutes vorziehen; und die Knappheit bedeutet, dass man das Mehr nur erzeugen kann, wenn auf andere wertvolle Güter verzichtet wird (**Opportunitätskosten**). Wir definieren (innere) Sicherheit als Abwesenheit von rechtswidrigen Eingriffen in geschützte Bereiche, die man als Eigentum im weiten Lockeschen Sinne bezeichnen kann, nämlich „das Leben, die Freiheit und den Besitz“.¹

Rdn. 2: Rechtswidrige Eingriffe in einen „geschützten Bereich“ können in Form von unerlaubten Handlungen oder von Straftaten erfolgen. In diesem Beitrag beschäftigen wir uns nur mit der Sicherheit hinsichtlich krimineller Handlungen. Damit soll keineswegs die Bedeutung von außerhalb des strafrechtlichen Zugriffs liegenden Sicherheitsrisiken herabgemindert werden.²

Rdn. 3: Der Begriff **Sicherheit** ist ein Gradbegriff; Sicherheit kann in einem mehr oder weniger hohen Umfang gegeben sein. Diese Eigenschaft kommt in den möglichen Maßen für Sicherheit zum Ausdruck. Sicherheit kann man objektiv auf zweierlei Weise messen: Erstens durch die absolute Menge an kriminellen Handlungen. Je weniger (mehr) kriminelle Handlungen vorkommen, desto mehr (weniger) Sicherheit existiert. Zweitens lässt sich Sicherheit durch die Wahrscheinlichkeit des Auftretens krimineller Handlungen messen. Je geringer (größer) diese Wahrscheinlichkeit, desto größer (geringer) ist die Sicherheit.³ Wenn mehr Mittel zur Produktion von Sicherheit (Input) stets zu einem Mehr an Sicherheit (Output) führen, dann könnte man ein Mehr an Sicherheit auch durch ein Inputmaß, nämlich Mehr an Ressourcen, erfassen. Subjektiv empfundene Sicherheit lässt sich durch Befragungen messen. Wir interessieren uns in diesem Beitrag – unabhängig davon, dass in der Sicherheitsdebatte auch subjektive Faktoren eine Rolle spielen – für objektiv messbare Sicherheitsphänomene.⁴ Um deren Abgrenzung kommt man auch nicht herum, wenn man mit Zedner Sicherheit nicht als Gut (Ware) ansieht, sondern als Garantie.⁵ Worauf bezieht sich die Garantie?

Rdn. 4: Sicherheit ist nützlich, aber sie fällt nicht vom Himmel. Die Privaten und der Staat (als Agent der Gesellschaft) setzen wertvolle Ressourcen zur Produktion von Sicherheit ein. Dies

beginnt beim Einbau von Türschlössern, Alarmanlagen, der Errichtung von Zäunen, setzt sich fort mit der Einrichtung privater Wachdienste, der Errichtung privater Straßen und kulminiert in der Bereitstellung von Polizeidiensten, Staatsanwaltschaften, Anwälten, Gerichten und Gefängnissen. Die in die Produktion von Sicherheit investierten personellen und sächlichen Ressourcen könnten an anderer Stelle der Volkswirtschaft wertvolle Güter erzeugen. Der Verzicht auf diese Güter zeigt, dass Sicherheit nur mit **Opportunitätskosten** zu haben ist, also ein knappes Gut darstellt.

Rdn. 5: Diesem ehernen Gesetz, dass die Bereitstellung eines wertvollen Gutes den Verzicht auf andere wertvolle Güter (= **Opportunitätskosten**) zwingend erfordert, kann sich keine Gesellschaft entziehen. Dieses Gesetz aber bedeutet – realistisch betrachtet – dass es wirtschaftlicher (und gesellschaftlicher sowie politischer) Vernunft widersprechen könnte, absolute Sicherheit anzustreben, d. h. die Abwesenheit einer jeglichen kriminellen Handlung anzustreben oder alternativ: eine Wahrscheinlichkeit für das Begehen von kriminellen Handlungen von Null. Dieses absolute Maß an Sicherheit würde vermutlich das gesamte Sozialprodukt kosten – und nicht einmal das würde absolute Sicherheit garantieren, da die Dynamik einer Gesellschaft und der Erfindungsreichtum von Kriminellen immer wieder neue Angriffswege auf Rechtsgüter eröffnen. Zedner bezeichnet deshalb absolute Sicherheit als Chimäre.⁶ Absolute Sicherheit wäre schlicht zu teuer, zu kostspielig.⁷ Ganz unabhängig davon, dass mit einem derart hohen Niveau an Sicherheit Einbußen an Freiheit (und Arbeitsteilung) verbunden wären, die unsere Gesellschaft nicht akzeptieren würde (was auch ein Kostenfaktor ist).⁸ Überhaupt keine Sicherheit wäre ebenfalls zu teuer. Kein Mensch könnte sicher planen, sichere Erwartungen bezüglich der Zukunft bilden. Der Gesellschaft mangelte es an Ordnung; die Arbeitsteilung und damit der Wohlstand verkümmerten. Ein Blick in die Kriminalstatistik zeigt, dass wir von absoluter Sicherheit weit entfernt sind (unter Einschluss der Dunkelziffer vergrößert sich noch die Distanz). Auf der anderen Seite wird man nicht von völliger Abwesenheit der Sicherheit sprechen können. So ist etwa die Wahrscheinlichkeit, Opfer von Straftaten zu werden nicht gleich eins. Wir liegen also zwischen den beiden Extremen – mit nach Art der Straftaten unterschiedlicher Positionierung. Aber ist das gegenwärtige Sicherheitsniveau optimal? Diese Frage ergibt sich zwingend aus dem oben genannten, eine nicht-paradiesische Welt regierenden ehernen Gesetz.⁹ Ökonomen haben sich mit der abstrakten Bestimmung des Optimums an Sicherheit befasst. Sie benutzten dazu eine Marktalogie, deren Grundgedanke im folgenden dargestellt wird. Unabhängig von dieser Frage nach dem Optimum stellt sich die Frage, ob das gegenwärtige Maß an Sicherheit effizient bereitgestellt wird. Möglicherweise kann man es mit weniger Ressourceneinsatz erreichen, wodurch die **Opportunitätskosten** gesenkt würden. Mit niedrigeren Opportunitätskosten wiederum ließe sich sogar mehr Sicherheit bereitstellen. Wir werden uns in diesem Beitrag weniger mit der Frage beschäftigen, wo

genau das optimale Sicherheitsniveau liegen dürfte. Wie immer man diese Frage beantwortet, wobei historischen, kulturellen und politischen Besonderheiten Rechnung zu tragen wäre, es bleibt davon eine andere Frage unberührt: Kann das gegenwärtige Sicherheitsniveau kostengünstiger als bisher realisiert werden? Welche institutionellen Neuerungen führen vermutlich zu Kosteneinsparungen.

Rdn. 6: Für Sicherheit zu sorgen heißt, Kriminalität zu kontrollieren. **Kriminalitätskontrolle** kann über verschiedene Kanäle erfolgen:

- Eigenproduktion: die Bürger schützen sich selbst, etwa durch Einbau von Alarmanlagen, Nachbarschaftshilfe, Tragen von Waffen.
- Fremdproduktion: Die Bürger delegieren die Produktion von Sicherheit an staatliche Instanzen (Bürokratien) oder an private Sicherheitsdienste. Erstere wiederum können bestimmte Aufgaben vertraglich an Private übertragen (**contracting out**).

Rdn. 7: Eigenproduktion wie die Tätigkeiten privater Sicherheitsdienste unterliegen vielfachen gesetzlichen Beschränkungen, die die Entwicklung privater Kriminalitätskontrolle hemmen. Dieser Problembereich wird zurzeit – nicht nur in Deutschland – heiß unter dem Stichwort **Privatisierung** der Kriminalitätskontrolle diskutiert.¹⁰ Im Kern geht es dabei um die Frage der optimalen Arbeitsteilung zwischen Privaten und Staat bei der Bereitstellung eines wie auch immer ermittelten optimalen Maßes an Sicherheit.

Rdn. 8: Der Beitrag ist wie folgt aufgebaut: In Kapitel 2 wird das Grundmodell der Kriminalitätskontrolle in den Grundzügen dargestellt. Es beruht auf dem Zusammenspiel privater und staatlicher Aktivitäten zur Verhinderung von Kriminalität (Produktion von Sicherheit) und es erlaubt die Bestimmung eines gesellschaftlich optimalen Sicherheits-/Kriminalitätsniveaus. In Kapitel 3 wird der Zusammenhang zwischen Kriminalstrafe und Sicherheit untersucht. Es folgt dann in Kapitel 4 eine Behandlung der Privatisierung der Kriminalitätskontrolle. Neben Contracting-Out wird der Markt für private Sicherheitsdienste betrachtet. Es werden die Ursachen sowie die Vor- und Nachteile dieser Institutionen untersucht. Kapitel 5 enthält Reformvorschläge und liefert eine Begründung für die Vorteile von Public-Private-Partnerships. Kapitel 6 beschließt den Beitrag.

2. Das ökonomische Grundmodell der Kriminalität / Sicherheit

a) Legitimation der ökonomischen Perspektive

Rdn. 9: 1999 registrierte die Polizei in Deutschland alle fünf Sekunden eine Straftat, alle vier Minuten wurden ein Wohnungseinbruch und alle drei Stunden ein vorsätzliches Tötungsdelikt gezählt.¹¹ Insgesamt wurden 6 302 316 Straftaten polizeilich registriert, darunter 149 044 Fälle von Wohnungseinbruch und 2 851 Fälle von Mord/Totschlag, jeweils einschließlich Versuch.¹²

Rdn. 10: Kriminalität ist ein normales soziales Problem.¹³ Veränderte gesellschaftliche und ökonomische Rahmenbedingungen erzeugten nicht nur neue ökonomische Probleme, sondern sie veränderten auch das Problemverständnis im kriminologischen und kriminalpolitischen Diskurs.¹⁴ Es entwickelte sich eine Denkrichtung, die man mit Garland „the **new criminologies of everyday life**“ nennen kann:¹⁵ „The striking thing about these criminologies is that they each begin from the premise that crime is a normal, commonplace, aspect of modern society. It is an event – or rather a mass of events – which requires no special motivation or disposition, no pathology or abnormality, and which is written into the routines of contemporary social and economic life. In contrast to earlier criminologies, which began from the premise that crime was a deviation from normal civilized conduct, and was explicable in terms of individual pathology or else faulty socialization, the new criminologies of everyday life see crime as continuous with normal social interaction and explicable by reference to standard motivational patterns. Crime becomes a risk to be calculated (both by the offender and by the potential victim) or an accident to be avoided [...], rather than a moral aberration, which needs to be specially explained“.¹⁶ Mit dieser neuen Denkrichtung kommt es zu einer Verlagerung des Fokus von der tat- und täterbezogenen Reaktion auf das kriminalpräventive Verhalten potentieller Opfer und die Gestaltung von Alltagssituationen mit dem Ziel, die Gelegenheiten für Kriminaltaten zu reduzieren: „This is, in effect, **supply side criminology**, aiming to modify the everyday routines of social and economic life by limiting the supply of opportunities, shifting risks, redistributing costs and creating disincentives“.¹⁷ Da die moderne Nationalökonomie sich als Lehre von den Handlungsanreizen versteht, eröffnet sich hier eine Schnittstelle zur Kriminologie. Mit der Akzeptanz der **Rationalwahltheorie**¹⁸ nähern sich auch die Menschenbilder einander an: „And to the extent that it depicts a criminal subject, this figure is no longer the poorly socialized misfit in need of assistance, but instead an illicit, opportunistic consumer, whose access to social goods must be barred. This criminal figure – sometimes described as “**situational man**” [...] – lacks a strong moral compass or any effective capacity for rational calculation and a will to pleasure“.¹⁹

b) Das Optimum an Straftaten

Rdn. 11: Jede Gesellschaft steht vor zwei simultan zu beantwortenden Fragen: Wieviel gesellschaftliche Ressource (oder alternativ: Wieviel Sozialprodukt?) sollen in die Kriminalitätskontrolle investiert werden? Wie sollen die Ressourcen auf öffentliche und private (oder auch hybride) Formen der Kriminalitätskontrolle aufgeteilt und welche Produktionstechnologien sollen benutzt werden? Die wirtschaftliche Vernunft (Gemeinwohl) verlangt es, soviel Ressourcen für die Kriminalitätskontrolle einzusetzen, bis der zusätzliche gesellschaftliche Vorteil aus einer Reduktion der Kriminalität (Vermehrung von Sicherheit) den dafür erforderlichen zusätzlichen Kosten entspricht. Weniger als diese Menge einzusetzen, aber auch mehr einzusetzen, stellt eine Schädigung des Gemeinwohls dar. Es ist plausibel zu unterstellen, dass die zusätzlichen gesellschaftlichen Vorteile aus einer Verringerung der Kriminalität desto kleiner sind, je kleiner die Kriminalitätsrate bereits ist. Für die zusätzlichen Kosten der Kriminalitätskontrolle dürfte der umgekehrte Zusammenhang gelten.

Rdn. 12: Das **Grundmodell der Kriminalität**²⁰ beruht auf Annahmen, wie sie in der ökonomischen Theorie im allgemeinen verwendet werden. Die handelnden Akteure vergleichen Vor- und Nachteile alternativer Handlungen und entscheiden sich für die Handlung, die ihre Ziele am besten verwirklicht. Potentielle Täter haben Vorstellungen (Erwartungen) bezüglich des Werts legaler und illegaler Tätigkeiten, einschließlich Wahrscheinlichkeit und Schwere der Bestrafung. Es gibt unterschiedliche Kriminalitätsneigungen in der Bevölkerung und unterschiedliche Sicherheitsbedürfnisse. Die Strafverfolgungsbehörden sollten idealiter das Gemeinwohl organisieren.

Rdn. 13: Potentielle Kriminelle werden Straftaten begehen, wenn der Vorteil daraus größer ist als der Nachteil (= positiver Nettovorteil). Diese unter Kriminologen nicht ganz unumstrittene Annahme gilt vorzugsweise, aber nicht nur, für Vermögensdelikte. Tatsächlich wird durch diese Annahme nichts anderes als der Umstand bezeichnet, dass Menschen ihre Ziele so gut wie möglich zu erreichen versuchen. Wir wollen diesen Kalkül am Beispiel des Diebstahls verdeutlichen, weisen aber ausdrücklich darauf hin, dass die Überlegung grundsätzlich für alle Arten von Straftaten gilt.

Rdn. 14: Folgende Größen spielen eine Rolle: Der Wert der Beute (der erwartete „Lohn“ der Straftat) (y); das Einkommen, das aus alternativer legaler Tätigkeit erzielt werden könnte (x), auf das aber wegen der Straftat verzichtet werden muss; die Tatdurchführungskosten (Kosten des Selbstschutzes vor Bestrafung, Zeit der Tatvorbereitung usw.), sie werden als (c) bezeichnet; die für die erwogene Tat erwartete Strafe, ermittelt als Produkt aus Wahrscheinlichkeit (p) und Schwere der Strafe (H ; monetär bewertet); die individuelle Kriminalitätsneigung, die eine Kombi-

nation darstellt aus moralischen Werten, Neigung zur Gewalttätigkeit und Risiko. Bezeichnet man mit π den Nettovorteil, dann ergibt sich:

$$\pi = y - c - x - p \cdot H$$

Rdn. 15: Straftaten werden dann begangen, wenn $\pi > 0$, d.h. wenn der Vorteil y größer ist als die Summe der Nachteile $-(x + c + p \cdot H)$. Letzteres kann als der Preis interpretiert werden, den potentielle Täter für das Begehen von Straftaten zahlen müssen. Es ist plausibel anzunehmen, dass die Zahl der Straftaten mit steigendem π zunimmt. Dies gilt sowohl für den einzelnen potentiellen Täter wie für die Population von potentiellen Tätern als ganzes. Dabei ist zu berücksichtigen, dass je nach Kriminalitätsneigung (=moralischer Festigkeit) die illegale Tätigkeit erst dann gewählt wird, wenn der Nettovorteil π einen Schwellenwert übersteigt. Der erwartete Preis für das Begehen von Straftaten kann von Privaten beeinflusst werden. Steigende Sicherheitsvorkehrungen der Privaten werden die Kosten der Begehung von Straftaten („ c “) erhöhen und so den Nettovorteil für potentielle Täter senken, was zur Verringerung der Zahl der Straftaten führt.

Rdn. 16: Aus der Sicht der potentiellen Opfer kann man eine direkte **Nachfrage nach Sicherheit** vor Kriminalität ableiten. Im Kauf von Versicherung und Selbstschutz (Selbst-Versicherung in Form von Wachpersonal, Alarmanlagen, Wegfahrsperrern in Kraftfahrzeugen) äußert sich diese Nachfrage. Aber Sicherheit kostet etwas, deshalb wird individuell nur soviel Sicherheit nachgefragt, bis die marginalen Kosten den marginalen Vorteil ausgleichen.²¹ Dann haben die Privaten keine Anreize mehr, ihre Sicherheitsvorkehrungen zu erhöhen oder zu erniedrigen. Zwar haben die Privaten Kosten der Straftaten zu tragen, sie werden bestohlen und legale Wertschöpfung fällt aus, aber niemand hat einen Anreiz dies zu ändern.

Rdn. 17: Nun ist aber keineswegs garantiert, dass das aus individueller Sicht optimale Niveau an Kriminalität auch gesellschaftlich optimal ist. Es kann zum so genannten **Marktversagen** kommen. So bestimmt ein Privater seinen Sicherungsaufwand, indem er nur seine direkten (privaten) Kosten und seinen privaten Nutzen in ein optimales Verhältnis setzt; Auswirkungen positiver wie negativer Art auf andere Private berücksichtigt er typischerweise nicht. So verursacht eine Straftat der Gesellschaft indirekte Kosten in Form von Kosten zur Bekämpfung der Furcht, selbst ein Opfer zu werden; oder von Opportunitätskosten in Höhe von x . Aber auch Kriminelle haben einen Vorteil aus der Straftat, der aus gesellschaftlicher Sicht gegen die direkten Kosten des Opfers aufzurechnen ist. Auch dieser Vorteil wird im privaten Kalkül nicht berücksichtigt, falls er größer sein sollte als der eigene Schaden. Ferner wird der Umverteilungseffekt von privaten Schutzvorkehrungen nicht beachtet. Wenn Straftäter erkennen, dass in einem bestimmten Gebiet der Netto-Vorteil wegen erhöhter privater Schutzvorkehrungen sinkt, werden sie ihre Aktivitäten in andere Gebiete verlagern. Lokale Optimalität muss nicht einhergehen mit globaler (gesamtge-

sellschaftlicher) Optimalität. Aus dieser Divergenz folgt nicht zwingend staatlicher Handlungsbedarf. Solche negativen Externalitäten könnten über Verträge geregelt werden, wenn die Transaktionskosten nicht zu hoch sind. Wenn dagegen hohe Transaktionskosten einer Verhandlungslösung entgegenstehen, dann ist der Staat gefordert (wobei allerdings zu beachten ist, dass auch der Staat Fehler begehen kann). Im Grundmodell kann der Staat durch geeignete Beeinflussung des Wertes der erwarteten Strafe ($p \cdot H$) das Markt-versagen zu korrigieren versuchen. Durch Androhung der Strafe wird der Netto-Vorteil aus Kriminalität verringert – das Kriminalitätsniveau sinkt; die Sicherheit steigt.

Rdn. 18: Warum erhöht eine Gesellschaft den **Erwartungswert der Strafe**, $p \cdot H$, nicht soweit, dass $\pi < 0$ resultiert (mit einer Kriminalitätsrate von Null)? Die Antwort lautet auch hier: dies ist zu teuer. Denn eine Erhöhung der Bestrafungswahrscheinlichkeit ist nur über mehr Polizisten, Staatsanwälte, Richter usw. zu haben. Und eine Erhöhung der Schwere der Bestrafung führt auch zu höheren Kosten; man denke nur an die Kosten zusätzlicher Gefängnisse. Der am Gemeinwohl sich orientierende Staat wird deshalb die erwartete Strafe so setzen, dass die marginalen Kosten durch den marginalen Vorteil ausgeglichen werden (wobei nicht nur lokale, sondern die globalen Effekte zu berücksichtigen sind).

Rdn. 19: Die im Grundmodell der Kriminalität dem Staat zugeordnete Rolle, Marktversagen zu korrigieren, konfrontiert staatliche Instanzen mit schwierigen Entscheidungsproblemen. Dies gilt um so mehr, als zu prüfen ist, ob und inwieweit zwischen staatlichen und privaten Maßnahmen zur Kriminalitätskontrolle substitutive oder komplementäre Beziehungen bestehen. Effiziente Kriminalitätskontrolle ist ein von Privaten und Staat gemeinsam erstelltes Produkt, weshalb beide aus ökonomischer Sicht ein Team bilden sollten.

Rdn. 20: Dieses ökonomische Grundmodell der Kriminalität/Sicherheit ist nützlich aus mehreren Gründen:

- Das Modell impliziert, dass Kriminalität ein normales soziales Faktum ist.²²
- Rationalwahl (und damit individuelle Verantwortlichkeit des Täters für sein Tun) in Verbindung mit den konkreten Gelegenheiten für Kriminalität (erfasst durch die Größe c) erklären die Kriminalitätsrate. Das Modell kann „**supply side criminology**“ legitimieren.
- Obwohl der Täter rational entscheidet, sind soziale, politische, ökonomische und demographische Faktoren nicht irrelevant; denn sie beeinflussen die Einkommensdifferenz aus legalem und illegalem Einkommen. Das Modell kann noch erheblich verfeinert werden.
- Das Modell zeigt, dass es eine optimale Kriminalitätsrate zwischen den Extremen 0% und 100% gibt.

- Das Modell kann dazu benutzt werden, Straftaten-spezifische Optima zu erklären.
- Das Modell strukturiert ein Problem, das jede Gesellschaft lösen muss.
- Das Modell identifiziert die relevanten Faktoren.
- Das Modell kann empirisch überprüft werden, mit anderen Worten: Anhand von Statistiken kann man testen, ob in der Realität Gesellschaften Entscheidung fällen, die mit dem Modell kompatibel sind. Die empirischen Überprüfungen bezüglich der Abschreckungswirkungen von Kriminalstrafen bestätigen das Modell.²³
- Das Modell kann zur Beantwortung der Frage benutzt werden, wie weit eine Gesellschaft vom Optimum entfernt ist und was man tun könnte, um an das Optimum heranzukommen. Die Annäherung an das Optimum bedeutet, Verschwendung zu vermeiden. Verschwendung zu vermeiden aber heißt, das Gemeinwohl zu fördern.

3. Kriminalstrafe und Sicherheit

Rdn. 21: Theoretische Überlegungen wie empirische Befunde begründen die Vermutung, dass viele potentielle Kriminelle die erwarteten Vor- und Nachteile des Begehens einer Straftat vergleichen. Das kann explizit geschehen oder implizit; implizit meint, dass Kriminelle handeln, als wenn (als ob) sie die Vor- und Nachteile miteinander abwägen. Die als Kostenfaktor wirkende erwartete Kriminalstrafe kann man ökonomisch gesehen als Preis interpretieren, den der Staat für die Straftat verlangt. Der Preis kann Geldform annehmen oder bei schweren Straftaten die erwartete Zeit des Freiheitsentzugs oder der Freiheitseinschränkung umfassen. Außerdem hängt der erwartete Preis von der Wahrscheinlichkeit ab, mit der eine Folge von Ereignissen auftritt, bevor es zur Bestrafung kommt. Diese Folge von Ereignissen lässt sich in Form eines Ablaufdiagramms darstellen. Wir wollen eine Straftat unterstellen, für die eine Freiheitsstrafe in Frage kommen kann.

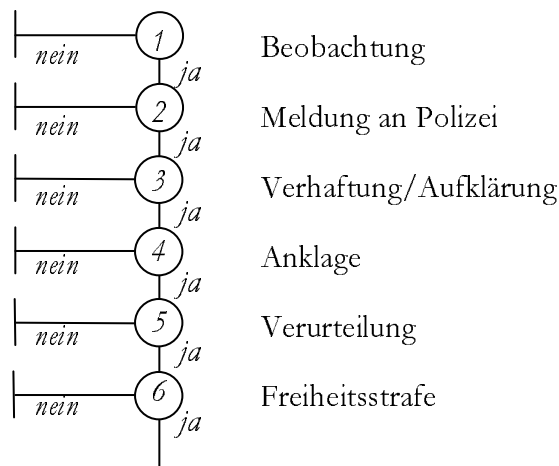


Abb. 1: Stufen der Ausfilterung²⁴

Rdn. 22:

- (1) Die Straftat oder ihre Folgen müssen beobachtet werden. Wenn ein Opfer existiert, ist das wahrscheinlich. Augenzeugen können weiterhelfen. Bei so genannten opferlosen Straftaten ist die Beobachtung schwieriger. Entweder ein Polizist beobachtet die Transaktion oder ein anderer Augenzeuge.
- (2) Wenn Beobachtung vorliegt, dann muss, wenn die Kette der Ereignisse fortgesetzt werden soll, die Beobachtung der Polizei gemeldet werden, es sei denn, der Beobachter ist ein Polizist.²⁵ Die Empirie zeigt, dass ein Großteil der Opfer Straftaten nicht anzeigt²⁶. Zeugen von opferlosen Straftaten tun dies niemals, es sei denn Anreize, wie sie etwa durch Kronzeugenregelungen gesetzt werden, veranlassen sie dazu.
- (3) Der Beschuldigte muss ermittelt und, soweit Haftgründe gegeben sind, arretiert werden.
- (4) Der Beschuldigte muss angeklagt werden. Die Staatsanwaltschaft prüft auf der Grundlage der polizeilichen Ermittlungsarbeit, ob die Beweise für die Täterschaft eines Beschuldigten ausreichend sind. Dann muss sie (§ 170 Abs. 1 StPO) beim Strafgericht Anklage erheben (Legalitätsprinzip), es sei denn, sie macht von den Opportunitätsvorschriften der §§ 153ff. StPO Gebrauch. Viele anklagefähige Verfahren werden allerdings bereits nach §§ 153, 153a StPO eingestellt.
- (5) Das Gericht prüft seinerseits die vorgelegten Beweismittel und entscheidet, ob ein Strafverfahren eröffnet wird. Mit der gerichtlichen Zulassung der Anklage wird der Angeeschuldigte zum Angeklagten, vgl. § 157 StPO. Dem Beschuldigten muss die Tat nachgewiesen werden, mit anderen Worten, die Anklage muss sich bestätigen, wenn die Bestra-

fung in der einen oder anderen Art erfolgen soll: Freiheitsstrafe, evtl. zur Bewährung ausgesetzt; Freilassung wegen Anrechnung der Untersuchungshaft; Geldstrafe; u.U. kommt auch die Verhängung von Maßregeln in Betracht.

Rdn. 23: Die erwartete Strafe erhält man, wenn das Haftmaß mit der Wahrscheinlichkeit der Verhängung multipliziert wird. Empirische Befunde zeigen, dass die Gewissheit der Strafe (gemessen durch ihre Wahrscheinlichkeit) aus Sicht des Täters eine größere Rolle spielt, als die Schwere.²⁷ Die Länge einer möglichen Gefängnisstrafe wird das Verhalten eines (potentiellen) Kriminellen kaum beeinflussen, wenn er erwartet, überhaupt nicht bestraft zu werden. Die **Wahrscheinlichkeit einer Bestrafung** hängt davon ab, mit welcher Wahrscheinlichkeit die Knoten in Abb. 2 erreicht werden. Daraus ergibt sich als kriminalpolitische Schlussfolgerung, dass in der Kette der Wahrscheinlichkeiten Priorität bei der Kriminalitätskontrolle eingeräumt werden sollte, und dass höhere Strafmaße vor allem unter dem Gesichtspunkt zu diskutieren sind, ob und wie sie die Wahrscheinlichkeiten in der Wahrscheinlichkeitskette beeinflussen. So könnte ein höheres Strafmaß etwa die Meldewahrscheinlichkeit erhöhen (wenn die Opfer oder Zeugen einen Vorteil aus einer Erhöhung des Strafmaßes erhalten, der größer ist, als die zusätzlichen Kosten einer Meldung).

Rdn. 24: Keine der Wahrscheinlichkeiten wird stets (bei jeder einzelnen Straftat) den Wert 1 erreichen.²⁸ Aber bei der Beobachtung kann man bei Straftaten mit Opfern relativ optimistisch sein. Bei der Meldung gibt es allerdings Probleme. Relativ wenige Bürger sind bereit, die Kosten einer Meldung in Form von Zeitaufwand, Geld, psychischer Belastung, Frustration und Umgang mit Bürokraten auf sich zu nehmen.²⁹ Auch die Angst vor Revanchehandlungen des Beschuldigten (oder seiner Freunde) schlägt als Kostenfaktor zu Buche. Am wichtigsten dürfte jedoch die Unsicherheit über das Ergebnis der Kooperation mit der Staatsgewalt sein. Dieses Ergebnis hängt von einer Fülle von Faktoren ab, die Straftaten anzeigende Bürger nicht beeinflussen können: Wahrscheinlichkeit eines Freispruchs, „deals“ im Verfahren (**plea bargaining**), geringer Strafen, Verschwinden des/der Angeklagten, frühzeitige Freilassung aus dem Gefängnis wegen Überfüllung usw. Dass das Meldeverhalten tatsächlich durch Anreize gesteuert wird, zeigt die hohe Meldequote bei Diebstählen von Gegenständen, die versichert sind.

Rdn. 25: Nach einer Anzeige müssen Polizei und Staatsanwaltschaft entscheiden, ob und wie sie tätig werden sollen. Der Einfachheit halber wollen wir die Untersuchungshaft, der eine Eröffnung des Hauptverfahrens folgt, als Kriterium verwenden, ob in der Ausfilterungskette die nächste Stufe erreicht wird. Der Anteil dieser Fälle an der Gesamtzahl der gemeldeten Straftaten ist eindeutig kleiner als 1.³⁰ Das heißt, die Kette bricht bereits am zweiten Glied mit positiver Wahr-

scheinlichkeit. Das Wissen darum ist übrigens einer der Gründe, warum Straftäter nicht angezeigt werden. Die Wahrscheinlichkeit einer Anklageerhebung ist ebenfalls kleiner als eins, z. T. weil wegen Verzichts auf Untersuchungshaft der Beschuldigte nicht verfügbar ist, z. T. weil der Beschuldigte der Straftat nicht hinreichend verdächtig ist (§170 Abs. 2 StPO), z. T. weil Verfahrensfehler oder Verzögerungen im Verfahren aufgetreten sind oder weil Opfer die Anzeige zurückziehen.³¹ Die Wahrscheinlichkeit einer Verurteilung ist dagegen hoch gegeben einer Anklage. Dies liegt z.T. daran, dass die Staatsanwaltschaft Anreize hat, relativ „sichere“ Fälle vor Gericht zu bringen. Zum Erfolg trägt auch das „plea bargaining“ bei, das auch im Interesse von Richtern liegt. Die Staatsanwälte verbessern ihre Erfolgsquote und erleichtern ihr Pensum. Letzteres trifft auch auf Richter zu. Da die Opfer beim „deal“ vor Gericht nicht direkt beteiligt sind (obwohl sie eine Verfahrensposition haben), liegt hier eine weitere Ursache für mangelnde Anreize zur Anzeige seitens von Opfern. Wenn ein Angeklagter als schuldig befunden wurde, bedeutet dies nicht zwingend, dass er zur Haft verurteilt wird, und wenn er zur Haft verurteilt wird, heißt dies nur in den wenigsten Fällen, dass er die Haftstrafe voll verbüßen muss.

Nach allem muss die erwartete Gefängnisstrafe folgendermaßen kalkuliert werden (siehe Benson 1998:68):

| | | | | | | | |
|-------------------|------------|----------------------|------------|------------------------------|------------|--------------------------|------------|
| (1) | | (2) | | (3) | | (4) | |
| prob Beobachtung | <i>mal</i> | prob Anzeige | <i>mal</i> | prob Untersuchungshaft | <i>mal</i> | prob Anklageerhebung | <i>mal</i> |
| (5) | | (6) | | (7) | | (8) | |
| prob Schuldspruch | <i>mal</i> | prob Freiheitsstrafe | <i>mal</i> | durchschnittliche Haftstrafe | <i>mal</i> | Zeitanteil der Verbüßung | |

Tab. 1: Kalkulation einer erwarteten Haftstrafe (*prob* steht für *Wahrscheinlichkeit*)

Rdn. 26: Auf der Grundlage von Daten des Staates Florida errechnen sich für 1992 folgende erwartete Strafen:³² Mord 2,99 Jahre; Sexualdelikte 338 Tage; Diebstahl 4,5 Tage; Autodiebstahl 10 Tage; Raub (robbery) 65,7 Tage (bei einer tatsächlichen durchschnittlichen Haftstrafe von 8,6 Jahren), Einbruch (burglary) 12,8 Tage (bei einer tatsächlichen durchschnittlichen Haftstrafe von 5,5 Jahren). Angesichts solcher Preise (Tarife) für Kriminalität darf man sich über eine hohe

Kriminalitätsrate nicht wundern.³³ Da die Wahrscheinlichkeit einer Anklage und Verurteilung kleiner 1 ist, werden Strafen tatsächlich auf der Grundlage einer Lotterie verhängt.³⁴

4. Innere Sicherheit und Privatisierung

Rdn. 27: Die Bereitstellung von Gütern und Leistungen erfordert drei Arten von Entscheidungen: Erstens, was soll in welcher Menge und Qualität produziert werden, und wer soll die Produktion vornehmen. Zweitens müssen die Produktionsprozesse organisiert werden. Drittens muss die Produktion der Güter und Leistungen finanziert werden. Verschiedene Kombinationen dieser drei Entscheidungsebenen führen zu einer Vielfalt von institutionellen Arrangements. Diese reichen von Konzentration aller Entscheidungen bei einer staatlichen Stelle über Vereinbarungen zwischen staatlichen Stellen und Verträgen mit Privaten bis hin zu freiwilliger Bereitstellung und Selbsthilfe.³⁵ Vor dem Hintergrund dieser Vielfalt stellt der Begriff **Privatisierung** ein sehr grobes Raster bereit.

Rdn. 28: In der Praxis werden drei Kategorien unterschieden: **Verkauf von öffentlichen Unternehmen** oder Agenturen mit oder ohne anschließender Regulierung des Marktes. „Contracting out“ (Marktbezug); ein Verfahren, bei dem der Staat die teilweise oder vollständige Bereitstellung von Leistungen über Verträge mit Privaten organisiert. Private Erfüllung von Staatsaufgaben ohne dass der Staat die Aufgabenerfüllung delegiert. Ursache der privaten Übernahme kann die fehlende oder als „schlecht“ empfundene staatliche Leistungserbringung sein. Im Falle einer stillschweigenden Einstellung staatlicher Leistungserbringung spricht man von „**passiver Privatisierung**“

Rdn. 29: Im folgenden werden nur die letzten beiden Kategorien der Privatisierung behandelt. An zahlreichen Stellen wird auf die Privatisierungspraxis anderer Länder und die dort entstandene Literatur verwiesen werden. Es sei ausdrücklich erwähnt, dass damit nicht die Empfehlung verbunden ist, die Praxis anderer Länder oder dort entwickelte Vorschläge unmodifiziert auf Deutschland zu übertragen. Es geht lediglich um die Darlegung von Argumenten, die in einer Privatisierungsdebatte zumindest erwähnt sein sollten.

a.) Contracting out

aa) Begriff und Umfang

Rdn. 30: Häufig wird der Begriff Privatisierung als Synonym für „**contracting out**“ von Gütern oder Leistungen, die früher von staatlichen Instanzen produziert wurden, an Private verstanden.

Aber das ist bestenfalls partielle oder unvollständige Privatisierung, denn die Entscheidung über das, was von Privaten nachgefragt und von diesen produziert wird, verbleibt in staatlicher Hand.

Rdn. 31: Viele sind der Auffassung, dass nur der Staat Polizeigewalt und Strafgewalt ausüben dürfe, weil die Bündelung solcher Macht in privater Hand missbraucht würde. Mit anderen Worten: Der Staat müsse ein (Gewalt-)Monopol bezüglich Polizei, Strafverfolgung und Bestrafung besitzen. Tatsächlich produziert „der Staat“ aber überhaupt nichts. Alles, was man Staatsleistungen nennt, wird von Privaten auf vertraglicher Grundlage erbracht. Polizisten sind Privatpersonen, die für die „Polizei“ aufgrund eines Vertrages arbeiten. Auch wenn juristisch gesehen kein (privatrechtlicher) Vertrag geschlossen wird und das Arbeitsverhältnis durch Dienstrecht geregelt wird, handelt es sich ökonomisch gesehen um einen Vertrag. Weder „die Polizei“ als Bürokratie noch „der Staat“ ist Eigentümer eines Polizisten. Es ist ein Privater, dem vertraglich als Polizist die Macht von Gewaltanwendung übertragen wird – und selbstverständlich ist er in der Lage, diese zu missbrauchen. Korruption, Machtmissbrauch, Falschaussagen usw. können durchaus auftreten – und treten auch auf. Man erkennt, dass die „eigentlichen“ Fragen lauten, bei welcher Organisationsform der Produktion von Polizeileistungen weniger Missbräuche auftreten und eine bessere Qualität zu gegebenen Kosten oder eine gegebene Qualität zu niedrigeren Kosten zu erwarten ist. Ist ein Vertrag mit einem einzelnen Unternehmer, der dann weitere Verträge mit Arbeitern und anderen Anbietern von Inputs schließt (subcontracting), besser oder schlechter als ein Arrangement, bei der alle auf vertraglicher Grundlage in eine hierarchisch organisierte staatliche Bürokratie eingegliedert werden. Beide Arrangements sind Institutionen; beide beruhen auf einem Netz von, wenngleich auch im einzelnen unterschiedlich ausgestalteten, Verträgen.

Rdn. 32: Worauf es aus der Sicht des Bürgers ankommt, sind die **Anreize**. Das Management der Bürokratie muss Beschäftigte rekrutieren, so wie es auch ein Unternehmen tut; und es muss durch eine geeignete **organisatorische Architektur**, bestehend aus **Kompetenzverteilung**, **Entlohnung** und **Kontrolle**, dafür sorgen, dass die Leistungen der Bürokratie „ordentlich“ erbracht werden. Eben dies muss auch ein „Polizei“-Unternehmer tun. Aber die Anreize des Managers unterscheiden sich grundsätzlich von denen des Unternehmers: Der Bürokratie-Manager erhält ein festes Gehalt, der Unternehmer einen Gewinn. Der Unternehmer schließt nicht einen Vertrag über einen festen Lohn (wie der Bürokratie-Manager), sondern über ein Budget. Aus diesem muss er seine Beschäftigten (Polizisten) und die anderen Inputs bezahlen. Was übrig bleibt, fließt als Gewinn in seine Taschen.

Rdn. 33: Diese Ausführungen dürfen nicht missverstanden werden. Es wird nicht behauptet, dass die bürokratische Institution besser oder schlechter sei als die Alternative. Es soll lediglich deutlich werden, dass die **Anreize** unterschiedlich sind. Dieses Argument wird noch verstärkt, wenn

man daran denkt, dass die Übertragung von Polizeigewalt an einen Unternehmer das Ergebnis eines Wettbewerbsprozesses sein kann, und der Unternehmer nicht nur die Chance auf Gewinn hat, sondern auch das Risiko von Verlusten trägt.

Rdn. 34: Der Umfang von „**contracting out**“ für Polizeileistungen, Sicherheit, Strafverfolgung, Gerichtsleistungen, Gefängnisse, ist relativ zum Umfang staatlicher Bereitstellung dieser Leistungen gering. Nichtsdestotrotz kann man „**contracting out**“ empirisch beobachten und es scheint an Zahl und Umfang in den letzten Jahren zuzunehmen.³⁶ Einige Städte haben sogar das gesamte polizeiliche Leistungsbündel an Private übertragen. In der Schweiz zum Beispiel übernimmt eine Firma, Securitas, die Bereitstellung von Polizeileistungen für über dreißig Städte.

ab) Vor- und Nachteile von Contracting-Out

Rdn. 35: Warum sollte es Unterschiede in der Qualität und den Kosten zwischen Leistungen geben, die von Privaten im Wettbewerb und öffentlichen Bürokratien erbracht werden. Wenn hier von Wettbewerb die Rede ist, dann handelt es sich um Wettbewerb um einen zeitlich begrenzten Vertrag [Franchise] zur exklusiven Bereitstellung eines Gutes oder einer Leistung. Private wie Bürokratien dürften das für die Leistungserstellung notwendige Wissen besitzen, aber die Anreize unterscheiden sich. Die ökonomische Theorie der Bürokratie hat herausgefunden, dass Manager von Bürokratien nach möglichst großen Budgets und nach Macht streben, und Effizienz als Ziel nicht in den Vordergrund rücken. Sie haben auch keine Freiheit in der Gestaltung der organisatorischen Architektur und des internen Arbeitsmarktes. Private Unternehmen streben auch nach Wachstum und Macht. Aber es gibt einen wichtigen Unterschied zwischen durch Steuern finanzierten Bürokratien und Unternehmen, die um Verträge konkurrieren, die aus Steuern finanziert werden: Unternehmen stehen im **Wettbewerb** mit anderen Unternehmen, die ebenfalls **Preis-/Qualitätskombinationen** anbieten. Sie müssen den staatlichen Vertragspartner durch Angebot eines besseren Leistungsbündels zu überzeugen versuchen. Im Wettbewerb besteht nur der, der systematisch nach technologischen und organisatorischen Neuerungen sucht, die die Kosten reduzieren oder die Menge und Qualität des Outputs steigern. Wettbewerb ist ein Entdeckungs- und Informationsverfahren, das Leistungsvergleiche in einem Maße erlaubt, wie es bei Bürokratien trotz „benchmarking“ nicht möglich ist.

Rdn. 36: Das oben Erwähnte darf nicht als Kritik an Personen, die in Bürokratien tätig sind, verstanden werden. Diese verhalten sich gemäß den Anreizen, die durch die institutionelle Umgebung erzeugt werden, in der sie tätig sind (wozu auch gewerkschaftliche und politische Einflüsse zählen). Selbst wenn ein Manager einer staatlichen Bürokratie versuchen würde, die Kosten zu reduzieren und die Menge und Qualität der Leistungen zu verbessern – er würde nicht so effektiv

sein wie ein im Wettbewerb stehendes Unternehmen wegen der allfälligen staatlich-bürokratischen Verkrustungen.

Rdn. 37: Geht das Profitstreben zu Lasten der Qualität? Dies wird etwa von der Privatisierung von Gefängnissen befürchtet. Kostensenkung geht – so die Kritiker – einher mit Qualitätsverschlechterung. Sicherlich, man kann durch Qualitätsverschlechterung Kosten senken. Aber ein Unternehmer wird nur Anreize dazu haben, wenn die Kaufbereitschaft und Zahlungsbereitschaft der Nachfrage als Folge der Qualitätsminderung nicht geschädigt wird.

Rdn. 38: In einem wettbewerblichen Umfeld sprechen drei Gründe gegen eine Qualitätsverschlechterung:

- Man kann Kosten senken, ohne die Qualität zu verschlechtern, etwa durch bessere Anreize der Mitarbeiter, bessere Organisation, günstigeren Einkauf usw.
- Ein Unternehmen hat Anreize, **Reputation** aufzubauen, weil seine Chancen, bei der Kontrakterneuerung als Sieger dazustehen, verbessert werden.
- Wenn der Wettbewerb um ein Betätigungsfeld entschieden ist, dann darf der staatliche Auftraggeber die Hände nicht in den Schoß legen. Ein **Vertragscontrolling** ist nötig, um die Vertragstreue des privaten Unternehmens zu überprüfen und bei Verstößen Sanktionen zu verhängen. Dieses Controlling kann im Prinzip auch von privaten Unternehmen betrieben werden.

Rdn. 39: Die staatliche Agentur, die den Vertrag schließt, spielt eine zentrale Rolle für die Qualität der Leistungserbringung. Sie hat auch die Macht, Wettbewerb zu fördern, zu begrenzen oder ihn in bestimmte Bahnen zu lenken. Wenn hier Fehler begangen werden, dann müssen die oben genannten Vorteile von „**contracting out**“ nicht auftreten. Es gibt auch bürokratische Hemmnisse: Was soll mit den Mitarbeitern einer staatlichen Bürokratie geschehen, wenn ein privates Unternehmen die Leistungserstellung übernimmt? Wettbewerb kann unterdrückt oder zerstört werden, indem eine große Zahl von Regulierungen, Standards und Anforderungen bezüglich des Bietprozesses (um die zeitlich begrenzte Übertragung von Staatsgewalt) und des späteren Produktionsprozesses installiert werden.³⁷ Auch kann durch Begrenzung des Budgets eine kostendeckende Bereitstellung einer gewünschten Qualität gefährdet werden. Korruption mag den fairen Wettbewerb beeinträchtigen. Wenn die Unternehmen dies wissen, wird Wettbewerb in unerwünschte und ineffiziente Bahnen gelenkt: Der Wettbewerb mit Preis-Qualitätsbündeln wird durch einen Bestechungswettbewerb ersetzt. Die Korruption kann auch bei der Unterstützung von Politikern ansetzen.

Rdn. 40: **Effizienzgewinne** in der Produktion können unerwünscht sein, wenn das, was produziert wird, unerwünscht ist. Wenn die Kosten von Gefängnissen und Polizei als Folge eines „contracting out“ sinken, dann könnte Kriminalisierung selbst gefördert werden.³⁸ Sie mag dann eine relativ billige Lösung für eine Reihe politischer Probleme sein, die besser etwa durch Resozialisierungsmaßnahmen angegangen würden.

b) Der private Sicherheitsmarkt

ba) Marktstruktur

Rdn. 41: Sherman (1983) unterscheidet drei Kategorien von Kriminalitätskontrolle: „watching, walling and wariness“. „**Watching**“ meint die Beobachtung von Personen und Plätzen, die von Kriminellen attackiert werden und Festnahme bei oder nach der Tat. „**Walling**“ umschließt Maßnahmen, die den Zugang von Kriminellen zu Personen oder Eigentum verhindern wie etwa Schlösser, Barrieren, Mauern, Konstruktion von Gebäuden usw. „**Wariness**“ besteht in Verhaltensanpassungen, um Konsequenzen der Kriminalität zu vermeiden. Dazu gehören Selbstverteidigungskurse, Waffentragen, Verzicht auf das Verlassen des Hauses bei Nacht, Beleuchtung der Räume auch bei Abwesenheit, Anpassung der Kleidung usw. Die private Nachfrage nach all diesen Vorkehrungen zur Erhöhung der Sicherheit steigt an. Sicherheit ist ein superiores Gut; mit steigendem Einkommen wächst die Nachfrage nach ihm. Die Nachfrage wird zum Teil im Wege der Eigenproduktion befriedigt, wenn sich die Nachbarn zusammenschließen (Genossenschaft), um ihr Wohngebiet besser zu beobachten und zu patrouillieren. Das Angebot an Schutzvorkehrungen zur Beobachtung von Kriminalität und zu ihrer Verhinderung wird vielfältiger und leistungsfähiger. Vor allem aber wächst das Geschäft privater Sicherheitsdienste. Potentielle Opfer verlassen sich weniger auf die Polizei und mehr auf private Sicherheitskräfte.

Rdn. 42: Der Markt wächst kräftig, was die Zahl der Unternehmen, die Zahl der Beschäftigten und den Umsatz anlangt. Die Zahl der Beschäftigten nähert sich der der Polizei. Der Umsatz entspricht den Ausgaben für die Polizei. Die „Industrie“ hat einen hohen Grad an Spezialisierung erreicht. Das Personal ist gut trainiert und ausgebildet. Wenn zunehmender Kriminalität keine Personalvermehrung bei der Polizei gegenübersteht, dann sinkt die Qualität der polizeilichen Arbeit und die Nachfrage nach privater Sicherheitsleistung nimmt zu.³⁹ Aber private Alternativen gewinnen nicht nur bei der Verhinderung von Kriminalität (Vorbeugung) an Bedeutung, sondern auch bei der Verfolgung und Sanktionierung von Straftaten, also der Privatjustiz (Selbsthilfe). Dies geschieht z.B. auch innerhalb von Unternehmen. Privatjustiz von Individuen und Gruppen von Individuen ist mit einer Fülle von Gefahren verbunden, aber man darf nicht übersehen, dass

sie eine „natürliche“ Reaktion auf tatsächliches (oder eingebildetes) Versagen der staatlichen Justiz darstellt.

bb) Vorteile der Privatisierung

Rdn. 43: Das starke Wachstum des privaten Sektors der Kriminalitätskontrolle lässt vermuten, dass private Alternativen beträchtliche Vorteile gegenüber staatlichen Alternativen haben.⁴⁰ Befürworter staatlicher Maßnahmen und Kritiker privater Märkte weisen mit Recht darauf hin, dass Märkte nicht perfekt sind und auch versagen können. Aber der Staat ist ebenfalls nicht perfekt und kann versagen. Tullock erinnert deshalb zu Recht daran, dass „we are choosing between two techniques that will produce less than if we lived in a perfect world“.⁴¹

Rdn. 44: Gegeben die Unvollkommenheit beider Alternativen stellt sich die Frage, wie eine Gesellschaft die knappen für **Kriminalitätskontrolle** verfügbaren Ressourcen am wirksamsten einsetzen kann. Eine Antwort darauf verlangt nach einem Vergleich beider Alternativen. Es wäre ein ebenso schwerer Fehler aus dem Nachweis von **Marktversagen** zu schließen, dass der Staat tätig werden müsse, wie aus dem Nachweis des **Staatsversagens** eine Forderung nach Privatisierung abzuleiten. Beide Institutionen müssen als jeweils unvollkommene Institutionen miteinander und mit hybriden Formen staatlich-privater Zusammenarbeit (**Public-Private-Partnerships**) verglichen werden (**comparative institutions approach**). Die entscheidende Frage lautet: „Welche Institution gewährleistet unter welchen Umständen eine effiziente Allokation knapper Ressourcen?“, wobei als Maßstab die Bedürfnisse der Bürger nach Menge und Qualität sowie örtlichem und zeitlichem Angebot des Wirtschaftsgutes Sicherheit zu gelten haben. Aber es geht nicht nur um die gesellschaftlich optimale Menge an Sicherheit, sondern auch darum, dass diese möglichst kostengünstig produziert wird. Staat und Markt stellen Allokationsmechanismen knapper Ressourcen dar, deren Vor- und Nachteile in der Nationalökonomie eingehend untersucht wurden. Hier können nur die wesentlichen Ergebnisse dargestellt werden.

Rdn. 45: In einer Demokratie bestimmen Politiker und Bürokratien, wie viel und wie Ressourcen in die Produktion von Sicherheit eingesetzt werden.⁴² Der Staat hat die Steuerhoheit, d. h. die Macht, Einnahmen zwangsweise zu erheben, und er kann diese Zwangsgewalt benutzen, um Leistungen unabhängig davon anzubieten, ob sie die Kosten wert sind. Auf dem Papier können zwar die Bürger in einer Demokratie die Politiker durch ihre Stimmabgabe dazu veranlassen, eine von den Bürgern gewünschte Allokation knapper Ressourcen vorzunehmen; aber tatsächlich unterliegen die Politiker einer relativ schwachen Kontrolle. Der wesentliche Grund besteht darin, dass der Wähler/Steuerzahler nicht wirklich weiß, was tatsächlich mit seinen Steuern produziert wurde; ganz zu schweigen von dem Wissen, ob eine Leistung zu niedrigsten Kosten erbracht wurde.

Rdn. 46: Diese Unvollständigkeit des Wissens ist rational, denn der typische Wähler hat geringe Anreize, sich das Wissen anzueignen, das zu einer effektiven Kontrolle der Regierung erforderlich ist. Die Kosten der Informationsbeschaffung sind hoch. Die Wahrscheinlichkeit, dass bessere Information zum eigenen Vorteil ausschlägt ist gering, weil die eigene Stimme einem Tropfen im Meer gleicht. Auch sind die Kosten einer schlechten Entscheidung vernachlässigenswert, weil die Wahrscheinlichkeit, dass die eigene Stimme den Wahlausgang entscheidet, gegen Null geht. Wähler müssen sich außerdem für Parteien (Kandidaten) entscheiden, die ein ganzes Bündel von Leistungen versprechen, von denen einige einen Wähler überzeugen, andere nicht. Außerdem delegieren die Politiker die Aufgabenerfüllung an Bürokratien, die ihrerseits trotz aller rechtsstaatlichen Kontrollen große Willkürspielräume besitzen.

Rdn. 47: Richter Learned Hand wird die Formulierung des obersten richterlichen Gebots zugeschrieben: „Thou should not ration justice“.⁴³ Ziel soll ein gleicher und freier Zugang zur staatlichen Justiz sein. Gerechtigkeit soll nicht käuflich sein. Aber der Zugang zur staatlich bereitgestellten Gerechtigkeit ist niemals frei und unbeschränkt. Das kann nicht anders sein, weil die Schaffung von Gerechtigkeit den Einsatz knapper Ressourcen erfordert. Gerechtigkeit zum Nulltarif gibt es nicht. Also muss der Zugang rationiert werden. Dies geschieht zum Teil über den Preis (etwa Anwaltsgebühren), zum Teil über Warten (Schlangenbildung).

Rdn. 48: Der **Markt** ist ein **Abstimmungsmechanismus** wie die Demokratie. Anstelle einer Stimme, die alle vier Jahre abgegeben wird, erfolgt hier eine tägliche Abstimmung. Wenn ein Nachfrager seine Stimme abgibt, d. h. eine bestimmte Summe Geldes verausgabt, dann weiß er, dass seine Stimme zählt. Er erhält die von ihm gewünschte Leistung. Deshalb hat er große Anreize, sich über das Marktangebot, einschließlich der Qualität, zu informieren. Er trägt alle Vorteile und Kosten einer guten wie einer schlechten Entscheidung. Da er kein Bündel von Leistungen kaufen muss, wird er bei jedem Gut (oder jeder Leistung) genau seine Kosten und seine Vorteile bewerten. Bei Wettbewerb im Markt liefern Preise und Reputation dem Nachfrager glaubhaft wichtige Informationen für eine Rationalwahl. Die Produzenten müssen sich den Wünschen der Nachfrager anpassen.

Rdn. 49: Die Präferenzen und Wünsche der Individuen unterscheiden sich zum Teil erheblich voneinander. Bürokratien wollen und können nicht die Vielfalt an Leistungen erzeugen, die jedes Individuum will; zum Teil, weil ein Mechanismus zur Informationsübermittlung fehlt. Sie neigen dazu, Standardpakete an Leistungen anzubieten, deren Zusammensetzung von ihren Vorstellungen über relative Bewertungen von Leistungen geprägt sind. Dieser Hinweis auf die von staatlichen Bürokratien angebotenen Standardleistungen erlaubt eine Erklärung und Begründung für die Koexistenz eines privaten Marktes für Sicherheit und der öffentlichen Bereitstellung. Es gibt

eine Nachfrage nach Standardleistungen; diese greift auf öffentliche Quellen zur Produktion von Sicherheit zurück. Differenzierte Ansprüche werden im privaten Markt befriedigt. Damit soll nicht bestritten werden, dass die Polizei ebenfalls ein differenziertes Angebot bereithält. Auch sie folgt dem effizienzsteigernden Prinzip der Arbeitsteilung, nutzt ökonomische Größenvorteile (economies of scale) und Vorteile der Vielfalt (economies of scope). Korrekter wäre es vermutlich zu sagen, dass die Polizei (in Verbindung mit der Justiz) die Grundversorgung für Sicherheit vornimmt – von der auch der private Sicherheitsmarkt profitiert.

Rdn. 50: Private Dienste übernehmen im Wesentlichen den **Schutz abgegrenzter Gebiete** (Liegenschaften, Objektschutz, Personenschutz), während das Feld der Polizei die „**public domain**“ ist (diffuse Gefahrenlage).⁴⁴ Dieser Unterschied in den Schwerpunkten staatlicher und privater Kriminalitätskontrolle lässt sich gut mit Hilfe des Begriffs der **Kriminalprävention** beschreiben. **Kriminalprävention** widmet sich der Vorbeugung und Verhütung von Straftaten.⁴⁵ Man unterscheidet derzeit zwischen **primärer** (an die Allgemeinheit gerichteter), **sekundärer** (auf gefährdete Personengruppen oder die Reduktion von Tatgelegenheiten ausgerichteter) und **tertiärer** (auf bereits straffällig gewordene Personen abzielende) **Prävention**.⁴⁶ Der Schwerpunkt bisheriger Polizeitätigkeit liegt zweifellos bei der primären Kriminalprävention (Breitbandprävention), während die privaten Sicherheitsvorkehrungen sich schwerpunktmäßig auf die sekundäre Kriminalprävention richten. Nicht die Sicherheit der Allgemeinheit steht im Mittelpunkt, sondern „loss prevention“, Wiederbeschaffung von Geld, Sachwerten, Enttarnung von Mitarbeitern.⁴⁷ Private Märkte besitzen gegenüber der staatlichen Bereitstellung von Leistungen den Vorteil einer freien Wahl und von Wettbewerb, besserer Information und stärkeren Anreizen zur Kostenminimierung, Qualitätsverbesserung, Innovation und Spezialisierung. Gleichwohl gibt es Kritik. Zum Teil werden die theoretischen und empirischen Argumente in Frage gestellt; zum Teil wird die **Effizienzhypothese** akzeptiert, aber auf Probleme hingewiesen, die die Vorteile der Effizienz bei weitem überstiegen.

Im folgenden wollen wir die prominentesten Behauptungen über ein Marktversagen auf ihre Stichhaltigkeit überprüfen.

bc) Marktversagen?

Rdn. 51: Gegen eine Privatisierung der Kriminalitätskontrolle werden vor allem folgende Argumente vorgebracht:

- (1) Gewinnmaximierung reizt zu Kostensenkungen an und verschlechtert die Qualität der Leistung;
- (2) private Sicherheitsfirmen missbrauchen ihre Macht;

- (3) Märkte befördern die Interessen der Reichen;
- (4) private Sicherheitsvorkehrungen reduzieren nicht die Kriminalität, sondern verteilen sie wegen ihrer lokalen Ansatzpunkte lediglich um;
- (5) Kriminalitätskontrolle ist ein öffentliches Gut, d.h. ein Gut mit nicht rivalisierendem Konsum (grenzkostenlos mehrnutzbar) und fehlender Möglichkeit, Nichtzahler von dem Konsum auszuschließen;
- (6) Mangel an Rechtsstaatlichkeit.

Rdn. 52: Theoretische Überlegungen wie empirische Befunde zeigen, dass diese Argumente – jedenfalls in ihrer Allgemeinheit - unzutreffend sind. Die Anreize und Beschränkungen, die wettbewerblichen Märkten eigen sind, machen **Marktversagen** höchst unwahrscheinlich. Und Wettbewerb existiert immer in Form öffentlicher Kriminalitätskontrolle. Ein abschließendes Urteil über die Vorzugswürdigkeit der Privatisierung lässt sich darüber hinaus nur fällen, wenn man ebenso die Anreize und Beschränkungen prüft, die im staatlichen Sektor vorherrschen (comparative institutions approach).

(1) Qualitätsverschlechterung?

Rdn. 53: Das Standardargument lautet, dass das Personal privater Sicherheitsdienste eine schlechtere Qualität verglichen mit der Polizei besitze, weil Gewinnmaximierung zu Kostensenkungen zwinge. Weil die privaten Sicherheitsunternehmen für ihr Verhalten das volle Risiko tragen, trifft das Argument nur unter zwei Voraussetzungen zu: Die Anbieter privater Sicherheitsvorkehrungen verfolgen ein kurzfristiges Gewinninteresse und der Markt ist nicht wettbewerblich.⁴⁸ Es mag immer Firmen geben, die auf eine „schnelle Mark“ aus sind, aber es ist höchst unwahrscheinlich, dass Nachfrager Sicherheitsleistungen vom fliegenden Händler kaufen werden. Dauerhaftigkeit des Unternehmens und Reputation für Qualität sind die entscheidenden Parameter. Auch existiert Wettbewerb unter den Firmen. Firmen mit langfristigen Gewinninteressen versuchen, die Konkurrenz zu schlagen, indem sie dieselbe Qualität zu einem niedrigeren Preis anbieten (was niedrigere Kosten impliziert) oder eine bessere Qualität zu einem vergleichbaren Preis (was **Qualitätssteigerung** ohne Kostensteigerung impliziert). Kosten zu senken, indem Abstriche bei der Qualität vorgenommen werden, bedeutet, Kunden und Erlöse zu verlieren; die Gewinne sinken. Auch die empirische Evidenz spricht gegen die Marktversagensthese (siehe Benson 1998: 172ff.): „The current trend in private security clearly is away from the stereotypical old, untrained night-watchmen toward more training and an upgrading of personnel, practices and procedure, as should be expected given the increased demand for private protection against property and vio-

lent crimes, the increasingly sophisticated technology available for security, and the level of competition that has developed” (Benson 1998: 174). In Deutschland gibt es neben dem Wettbewerb weitere institutionelle Vorkehrungen zur Sicherung der Qualität der Sicherheitsleistung: Hingewiesen sei auf das **Gesetz zur Änderung des Bewachungsgewerberechts**, auf die DIN-Norm 77200, die Anforderungen an Sicherheitsleistungen (Standards) definiert, und die Schaffung eines Ausbildungsberufs „Fachkraft für Schutz und Sicherheit“. ⁴⁹ Auch die Mitgliedschaft in einem Verband signalisiert den Qualitätsanspruch. Die Professionalisierung in den USA geht mit der Entwicklung eines Ethik-Codex Hand in Hand. ⁵⁰

(2) Machtmissbrauch?

Rdn. 54: **Machtmissbrauch** kann verschiedene Formen annehmen: ⁵¹ Man „konstruiert“ eine Straftat; man klagt eine unschuldige Person an; man verführt Personen zum Begehen einer Straftat (**entrapment**) und klagt sie dann an; man könnte eine Straftat verhindern, aber man wartet, bis sie begangen wurde, und erhebt dann Anklage. Offensichtlich existieren Anreize zu solchem Verhalten, wenn eine Kopfprämie angesetzt ist, unabhängig davon, ob der Angeklagte schuldig ist oder nicht. Aber Privatisierung der Kriminalitätskontrolle bedeutet nicht die Errichtung eines Kopfgeldjäger-Regimes. Tatsächlich erbringen die privaten Sicherheitsdienste auf Basis eines fest vereinbarten Entgelts eine zeitlich festgelegte vertraglich bestimmte Leistung. Sie haben einen Anreiz, Straftaten zu verhindern und die Zahl der Anklagen so gering wie möglich zu halten. Die behaupteten Missbräuche erhöhen im Übrigen die Kosten, einschließlich Versicherungsprämien und Gerichtskosten. Es ist auch höchst fraglich, ob die Kunden erfreut sein werden, wenn sie von solchen Missbräuchen erfahren. Im übrigen wird ein Wettbewerber einen Anreiz haben, bessere Leistungen zu niedrigeren Preisen anzubieten. Man darf nicht vergessen, dass es Missbrauch auch von Seiten der staatlichen Instanzen für Kriminalitätskontrolle gibt. Nach welchen Gesichtspunkten werden Budgets festgesetzt, Beförderungen ausgesprochen? Es ist eine Tatsache, dass viele Menschen, ob als Staatsbedienstete oder als private Beschäftigte die Positionen missbrauchen – wenn sie das können. Die institutionellen Arrangements entscheiden über diese Möglichkeiten – und funktionsfähiger Wettbewerb ist eine der besten Institutionen zur Abschreckung von Missbrauch. Entscheidend ist, dass jemand voll für sein missbräuchliches Verhalten haftet. **Private Sicherheitsdienste** tun dies. Häufen sich Klagen wegen Missbrauchs, dann steigen die Versicherungsprämien, die Kosten – und man ist schnell aus dem Geschäft. Während bei Privatverträgen die persönliche Haftung eine starke Barriere gegen Missbrauch darstellt, gehen von der Amtshaftung eventuell schwächere Anreize aus.

(3) Märkte begünstigen die Reichen?

Rdn. 55: Reiche und Arme haben in einer Marktwirtschaft nicht notwendigerweise Zugang zu denselben Sicherheitsvorkehrungen. Sie benötigen dies auch nicht. Wer ein hohes Schutzinteresse

hat, der hat große Vorteile aus Sicherheit und er ist bereit, einen hohen Preis zu zahlen. Und der Reiche muss dies auch tun, wenn die Kosten zur Befriedigung seines Sicherheitsbedürfnisses nicht von der Allgemeinheit (Steuerzahler) getragen werden. Die Marktwirtschaft offeriert eine Vielfalt von Möglichkeiten zur Befriedigung von Sicherheitsinteressen: individuelle und Gruppeninitiativen zur Bekämpfung von Kriminalität (Genossenschaften) neben diversen Marktalternativen. Jeder kann dann gemäß seiner Zahlungsbereitschaft wählen, entweder mit Geld oder Zeit.⁵² Im Übrigen sorgt das Profitinteresse von Unternehmen dafür, dass Arme in einer sicheren Umgebung leben. Hausbesitzer, die ihr Angebot an Niedrigeinkommensempfänger richten, sorgen für das Gut Sicherheit, weil dadurch der Wert ihres Eigentums steigt, entweder über höhere Mieten oder niedrigere Leerstände oder niedrigere Sachschäden. Im übrigen hilft ein Blick auf die Geschichte weiter. In Island besaßen Opfer einer Straftat ein übertragbares property right, das Recht zur **Schadenswiedergutmachung** (restitution). Jemand, der zu arm war, um eine Straftat zu verfolgen oder ein Urteil zu erzwingen, konnte sein Recht an jemanden verkaufen, der sowohl einen monetären Gewinn als auch Reputation zu erlangen hoffte, Prozesse zu gewinnen und Strafen zu kassieren.⁵³ Auch an Armen verübte Straftaten konnten auf diese Weise bestraft werden. Gleichwohl darf man gewisse aus der privaten Produktion von Sicherheit resultierende Gefahren nicht übersehen. Man denke nur an die Folgen für den gesellschaftlichen Zusammenhalt, die mit einem flächendeckenden „walling“ verbunden sind. Jeder verschanzte sich in seiner Burg, um diese nur zu verlassen, um seinen Lebensunterhalt zu verdienen. Zedner meint, dass Märkte für Sicherheitsdienstleistungen wegen des „**displacement effect**“ zu einer größeren Ungleichheit des Schutzes vor Kriminalität führen.⁵⁴

(4) Umverteilung der Kriminalität?

Rdn. 56: Sicherungsmaßnahmen – sei es in Form von Schutzvorkehrungen oder des Rückgriffs auf Sicherheitsdienste – führen zur räumlich (oder funktional) begrenzten Abschreckung von Straftaten. Die Kosten des Begehens von Straftaten in dem betreffenden Gebiet steigen. Die Folge davon ist, dass Kriminelle weniger gut beschützte Angriffsziele suchen. Mit anderen Worten: die Kriminalität wird lediglich umverteilt; sie nimmt woanders zu (was allerdings auch bei der staatlichen Kriminalitätskontrolle der Fall sein kann). Das ist jedoch ein kurzfristiger Effekt. Die Marktkräfte tendieren dazu, private Maßnahmen gegen Kriminalität flächendeckend vorzunehmen, so dass es insgesamt zu einer Verringerung der Kriminalitätsrate kommt. Dafür spricht insbesondere der Umstand, dass es schwieriger wird abzuschätzen, ob privater Schutz vorhanden ist oder nicht. Während bei privaten Maßnahmen ein generalpräventiver Effekt durch Erhöhung der Kosten des Begehens einer Straftat erzeugt wird, setzt der öffentliche Sektor zur Generalprävention auf das Ergreifen und Bestrafen von Kriminellen ($p \cdot H$ im obigen Modell), nachdem die Straftat begangen wurde.⁵⁵

(5) Öffentliches Gut?

Rdn. 57: Viele glauben, dass **öffentliche Güter** solche Güter sind, die von der öffentlichen Hand (Staat) produziert werden. Tatsächlich zeichnen sich öffentliche Güter durch zwei Eigenschaften aus: **Nicht-Ausschließbarkeit von Nichtzahlern** und **Nicht-Rivalität im Konsum** (Nicht-Teilbarkeit). **Nicht-Rivalität** meint den Umstand, dass die Nutzung des Gutes durch eine weitere Person den Nutzen der bisherigen Nutzer nicht beeinträchtigt. **Nicht-Ausschließbarkeit** bedeutet, dass man solche von der Nutzung nicht ausschließen kann, die keinen Kostenbeitrag zur Erstellung des Gutes leisten. Schwarzfahren wird attraktiv. Da ein privater Anbieter keine ausreichenden Erlöse erwarten kann, wird er ein solches Gut nicht zur Verfügung stellen. Dies dient als Rechtfertigung für eine zwangsweise Finanzierung über Steuern. In einem viel verkauften Lehrbuch der Ökonomie wird „Recht und Ordnung“ als eines der wichtigsten Beispiele für ein öffentliches Gut angeführt.⁵⁶ Man kann dies aber durchaus bezweifeln, denn Personen und Eigentum können durch „watching“, „walling“ und „wariness“ geschützt werden. Gleichwohl bleiben Bereiche, in denen Nichtzahler Nutzen ziehen können. Von Patrouillen in einer Straße profitieren alle Anwohner. Von negativer Generalprävention wie auch der Spezialprävention profitieren alle. Dafür zahlt niemand freiwillig. Dennoch gilt, dass das Öffentliche-Gut-Argument keinen Grund für die Produktion durch den Staat liefert. Es gibt lediglich eine Begründung dafür, dass der Staat als Agent für die Eintreibung von Finanzmitteln auftritt. Diese können dann auch dazu benutzt werden, private Anbieter auf Vertragsbasis das Gut öffentliche Sicherheit und Ordnung bereitstellen zu lassen. Die Notwendigkeit einer Bereitstellung durch den Staat (ein staatliches Büro) muss anders begründet werden – etwa durch Effizienz, bessere Qualität, Vermeidung von Machtmissbrauch.⁵⁷

(6) Mangel an Rechtstaatlichkeit?

Rdn. 58: Von juristischer Seite werden Maßnahmen der Privatisierung an Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit gemessen. Heike Jung, der den General Report über die vom Europarat organisierte Konferenz „Privatisation of Crime Control“ (1990) lieferte, faßte die Ergebnisse der Konferenz folgendermaßen zusammen: „It remains a matter of doubt whether privatisation will stand the test of legal demands embodied in formulas such as accountability, equal opportunity, safeguards against abuse of power, in short, whether it fits into a pattern of society constituted on an elaborated system of legal and social minimum rules and standards. At any rate, it was emphasised that the public authorities cannot be discharged from their final and inalienable responsibility for the maintenance of public peace and the administration of justice“.⁵⁸ Die geäußerten Bedenken sind ernst zu nehmen, aber ihnen lässt sich begegnen. Über Vorkehrungen zur Verhinderung von Missbrauch wurde oben bereits das Wichtigste gesagt; auch zum gleichen Zugang der Bürger zur Gerechtigkeit (equal opportunity). Allerdings steht diese Formel auf dem Papier. Es gibt keinen

Zugang zum Nulltarif, und wer sich die örtliche und persönliche Verteilung der Opfer von Straftaten sowie Aufklärungsquoten anschaut, wird „**equal opportunity**“ als ein ausstehendes Ideal und nicht als Realität identifizieren.⁵⁹ Dann aber ist noch nicht ausgemacht, ob Privatisierung im Vergleich zum staatlichen Angebot weiter vom Ideal wegführt. Schließlich ist das Argument der Verantwortlichkeit (accountability) zu erwägen. Verantwortlichkeit impliziert eine eindeutige Kompetenzzuteilung, eine effektive Kontrolle und Sanktion (Belohnung, Strafe). Dass es um die staatliche „**accountability**“ nicht immer zum Besten steht, dafür gibt es empirische Belege.⁶⁰ Der Staat ist letztlich verantwortlich für die Sicherheit. Indem er Aufgaben an einzelne Personen, etwa die Polizisten oder Gefängniswärter, delegiert, bleibt er in der Verantwortung. Auf dieser mit Delegation verknüpfte Eigenschaft beruht die gesamte gesellschaftliche politische und juristische Arbeitsteilung. Weiss betont mit Recht bezüglich der Privatisierung von Gefängnissen: „It is not government’s obligation to provide services, but to see that they are provided; “the administration of justice is the exclusive prerogative of government but not of government employees”.⁶¹ Wenn Aufgaben vertraglich delegiert werden, muss für ein effektives Vertragscontrolling gesorgt werden.⁶²

Rdn. 59: Verträge und **Vertragscontrolling** ersetzen öffentliches Dienstrecht. Beides sind Institutionen zur Gewährleistung von Verantwortlichkeit.⁶³ Das Dienstrecht enthält Möglichkeiten, die dem Privatrecht nicht offen stehen.⁶⁴ Es löst das Problem der Verantwortlichkeit anders als das Privatrecht. Daraus kann aber nicht ohne weiteres geschlossen werden, dass es dies besser tut oder kostengünstiger. Es hat zweifellos den Vorteil, ausformuliert und umfassend praktiziert worden zu sein; während Privatisierung Herausforderungen und Kosten erzeugt, die wir heute nur erahnen können. Aber man sollte nicht übersehen, dass der Markt (Wettbewerb) neue und andere Strukturen der Verantwortlichkeit eröffnet.⁶⁵ Markteuphorie wie auch Marktphobie sind gleichermaßen Extreme, zwischen denen eine rationale Kriminalpolitik die das Gemeinwohl fördernde Alternative anzusiedeln hätte.

5. Reformen

Reformen setzen an Institutionen an. Deshalb sollte man sich über die institutionellen Alternativen klar werden. Diese lassen sich in der folgenden institutionellen Matrix darstellen.

| | <i>Staat</i> | <i>Private</i> |
|---------------------------------------|--------------|----------------|
| <i>Selbstproduktion</i> | 1 | 2 |
| <i>Marktbezug</i> | 3 | 4 |
| <i>Public-Private-Partnership (5)</i> | | |

Abb. 2 Institutionelle Matrix für Kriminalitätskontrolle

Rdn. 60: Zelle 1 erfasst den staatlich organisierten Polizeibetrieb. Zelle 2 bezieht sich auf private Sicherheitsvorkehrungen „watching, walling, wariness.“ Zelle 3 beschreibt das (partielle oder vollständige) **Contracting-out** durch den Staat; und Zelle 4 die Beschäftigung von Sicherheitsdiensten aufgrund privater Nachfrage. Zelle 5 erfasst **Public-Private-Partnerships**. In jeder Gesellschaft sind vermutlich – wenn auch mit unterschiedlichem Gewicht – alle institutionellen Alternativen verwirklicht. Der institutionelle Mix dürfte auch unter Gemeinwohlgesichtspunkten wünschenswert sein. Bedingt durch kulturelle, historische, ökonomische und politische Faktoren unterscheidet sich das Mischungsverhältnis von Gesellschaft zu Gesellschaft. Auch verlangen gesellschaftliche und ökonomische Veränderungen nach Umstrukturierungen im institutionellen Mix.⁶⁶

Rdn. 61: **Privatisierung** kann einen Beitrag dazu leisten, den (erwarteten) **Preis (Tarif) für Kriminalität** zu erhöhen und auf diese Weise die Kriminalitätsrate zu senken. Der Ansatzpunkt für Verbesserungen ist die oben behandelte Kette von Wahrscheinlichkeiten. Zu prüfen ist, ob und wie Privatisierung dazu beitragen kann, diese Wahrscheinlichkeiten zu erhöhen. Dieser Ansatzpunkt macht klar, dass es bei der Privatisierung nicht darum geht, staatliche Institutionen zu beseitigen oder die staatliche Kriminalitätskontrolle zu verdämmen. Vielmehr geht es darum zu fragen, wie durch Einbau privater Elemente die staatliche Kriminalitätskontrolle effektiver werden kann (**Public-Private-Partnership**). Dies könnte dadurch geschehen, dass der Staat seine Ressourcen so umschichtet, dass die Wahrscheinlichkeiten in dem Gebiet, in dem seine Kernkompetenzen liegen, erhöht werden, ohne dass dadurch eine Wahrscheinlichkeit an einer anderen

Stelle der Kette sinkt (weil hier evtl. die Privaten einspringen).⁶⁷ Zum Teil läuft Privatisierung allerdings auf mehr Wettbewerb hinaus; aber ein funktionsfähiger Wettbewerb mag Anreize schaffen, die staatlich (und privat) kontrollierten Ressourcen effizient einzusetzen. Die folgenden Vorschläge sind als Denkanstöße zu interpretieren. Ihre Vor- und Nachteile wären im Einzelnen herauszuarbeiten. Viele der Beispiele sind historisch vorfindbar.

Rdn. 62: Die Verstaatlichung der Kriminalitätskontrolle hat geschichtlich relativ spät begonnen und sie war nicht immer nur am Gemeinwohl der Bürger orientiert. Auch heute noch gibt es starke Interessengruppen, die an der Aufrechterhaltung des status quo interessiert sind. Aber knapper werdende Ressourcen und „governmental overload“ verlangen nach Reformen (siehe Rosenthal/Hoogenboom 1990:18). Dabei kann man sicher von anderen rechtstaatlichen Ländern lernen, auch wenn man deren Politik nicht kopieren will. Zu denken wäre hier insbesondere an die Vereinigten Staaten, weil diese wohl die experimentierfreudigste Nation auf der Welt darstellen.

Rdn. 63: Die Polizei soll Kriminalität bekämpfen. Es hängt von deren Anreizen ab, ob dies eher durch „watching“ geschieht, um Kriminalität zu verhindern, oder eher dadurch, schnell zu reagieren, wenn eine Straftat begangen wurde, und den Täter festzusetzen. Wenn der Erfolg an der Zahl der Verhafteten gemessen wird, sind die Anreize für Prävention schwächer, als wenn der Erfolg auch an einem Präventionsindikator festgemacht wird.

Rdn. 64: Eine gute Kapitalausrüstung (Autos, Funkgeräte usw.) zu Lasten von Personal mag relativ effektiv sein, um Täter zu fangen, aber nicht um Straftaten zu verhindern. Wie Lawrence Sherman es formuliert: „[i]nstead of *watching to prevent crime*, motorized police patrol [is] a process of merely *waiting to respond to crime*“.⁶⁸ Wie man den Fokus auf die Prävention legen kann, zeigen zahlreiche Experimente mit „community policing“.⁶⁹ Partnerschaftliche Modelle der so genannten problemorientierten oder gemeinwesenorientierten Polizeiarbeit („**bürgernahe Polizeiarbeit**“) finden sich auch in Deutschland und werden von der Bundesregierung positiv gewürdigt.⁷⁰

Rdn. 65: Die Wahrscheinlichkeit der Kriminalitätsentdeckung kann nicht nur durch Umstrukturierung der Anreize der Polizei erreicht werden, sondern auch durch Erhöhung des Einsatzes privater Sicherheitsdienste.⁷¹ Wenn man den Einsatz privater Sicherheitsdienste steigern möchte, muss sichergestellt sein, dass sie Qualitätsleistungen anbieten. Im Wettbewerb stehende Unternehmen besitzen Anreize zu guter Leistungserstellung. Reputationsaufbau spielt eine große Rolle. Staatliche Regulierung in Form von Lizenzierung oder auch Selbstregulierung (wie wir sie von der Anwaltschaft kennen) können hier weiterhelfen. Allerdings schützt staatliche Regulierung nicht nur die Verbraucher, sondern sie dient häufig auch als eine Barriere zur Beschränkung des Wettbewerbs. Deshalb sollte staatliche Regulierung auf das unbedingt notwendige Maß beschränkt

werden. Vor allem aber sollte ihre Ausgestaltung nicht den Konkurrenten der privaten Sicherheitskräfte, der Polizei, überlassen werden.

Rdn. 66: Aber nicht nur die Prävention von Straftaten durch effektiveres „watching“ ist wichtig, sondern auch die Anzeige. Um den Vorteil von besserem „watching“ voll zu nutzen, müssen die Anreize verstärkt werden, beobachtete Straftaten auch anzuzeigen. Unter den zahlreichen Möglichkeiten, dies zu bewerkstelligen, ragt eine hervor: die Schaffung eines privaten „property rights“ auf Schadenswiedergutmachung.⁷² Damit ist eine Zurückdrängung des staatlichen Strafanspruches zugunsten einer **Schadenswiedergutmachung** gemeint. Eine Geldstrafe schwächt die Möglichkeiten des Täters zur Schadenswiedergutmachung. Eine Freiheitsstrafe bringt ihm wenig; sie sollte nur ultima ratio sein.⁷³ Die Anreize zur Anzeige können auf zweierlei Weise erhöht werden.⁷⁴

- (1) Senkung der Kosten der Kooperation bei Überführung des Täters und im Strafprozess;
- (2) Erhöhung der erwarteten Vorteile aus Kooperation (durch Erhöhung der Wahrscheinlichkeit einer Bestrafung, die dem Opfer entweder einen geldwerten Nutzen im Wege der Schadenswiedergutmachung bringt oder einen Nutzen aus der Vergeltung).

Rdn. 67: Beobachtung von Straftaten und Anzeigen nützen nichts, wenn die Täter nicht gefasst werden. Die Ressourcen der Polizei sind begrenzt; wenn diese in Aktivitäten gebunden werden, die mit der eigentlichen Aufgabe, öffentliche Sicherheit und Ordnung herzustellen, wenig zu tun haben, dann leidet diese Aufgabenerfüllung. Dazu trägt auch der Umstand bei, dass trotz begrenzter Ressourcen die Nachfrage nach Polizeileistungen zum Nulltarif erfolgt. Es ergibt sich eine Überschussnachfrage (etwa durch Auslösung falschen Alarms), bei der keine Garantie existiert, dass die knappen polizeilichen Ressourcen in die gesellschaftlich wichtigsten Aktivitäten gelenkt werden.⁷⁵ Die Gesetze schließen aus, dass privatem Sicherheitspersonal Polizeigewalt übertragen wird. Es gibt Beispiele aus den USA, wo die gesetzlichen Schranken einer Übertragung der Polizeigewalt in besonderen Fällen gesenkt wurden (siehe Benson 1998: 280). Dies ist zweifellos ein höchst sensibles Thema, dem man aber nicht gerecht wird, wenn man als Totschlagargument anführt, dass die Gesetze es vorschreiben, dass Polizeigewalt nur von Angehörigen staatlicher Behörden ausgeübt werden darf. Es muss wiederholt werden, dass es nur auf die richtige Anpassung der **Anreize** von Personen ankommt, die Waffen tragen und diese benutzen sowie die Bürger festnehmen dürfen. Diese Anreize werden immer nur durch Vertragsnetze gesteuert.

Rdn. 68: Die vorstehenden Ausführungen haben sich auf die ersten drei Kettenglieder der die erwartete Strafe bestimmenden Wahrscheinlichkeitswerte konzentriert. Aber darauf muss man sich nicht beschränken. Privatisierung kann auch – und dafür gibt es historische Beispiele – bei

der Strafverfolgung und der Bestrafung ansetzen.⁷⁶ Auf die Behandlung dieser Fragen soll hier jedoch verzichtet werden.

Rdn. 69: Die durch die Polizei ausgeübte Kriminalitätskontrolle orientiert sich vornehmlich am Täter und hat starke repressive Einschläge. Die privaten Sicherheitsdienste (und der Selbstschutz) dagegen sind opferorientiert.⁷⁷ In dem Maße, in dem die Rolle des Opfers in der Kriminalitätskontrolle an Bedeutung gewinnt (**Stärkung der Opferbelange**) und die kriminalpräventiven Ansätze gestärkt werden (neben der Stärkung des Sicherheitsempfindens sind das die Schwerpunkte der Regierungsarbeit),⁷⁸ wird eine stärkere Zusammenarbeit zwischen Privaten und Polizei erforderlich. Sicherheit ist ein gemeinsam erstelltes Produkt; man kann von Team-Produktion sprechen, die sich in Form eines „kooperierenden Miteinanders“ statt in Form eines „konkurrierenden Gegeneinanders“ vollziehen sollte.⁷⁹ Der Bedarf nach **Public-Private-Partnerships** wird steigen,⁸⁰ auch weil die Netzwerkeigenschaft der effizienten Bereitstellung des Gutes Sicherheit dies verlangt. Sicherheit ist ein mehrdimensionales Produkt, was Deliktsarten, Ort, Zeit und in Straftaten involvierte Personen anlangt. Hier bietet sich eine deliktspezifische Arbeitsteilung an, bei der weiterhin das Monopol der Repression bei der Polizei verbleibt, und deren Tätigkeit im Rahmen der Kriminalitätsprävention stärker mit den Privaten vernetzt wird. Obwohl – historisch gesehen – die **Kriminalitätskontrolle** ursprünglich in privaten Händen lag, bis dann der Staat ein Monopol beanspruchte, trifft die schöne Bemerkung vom „back to the future“ (zitiert bei Jung) die Entwicklung nicht exakt. Public-Private-Partnership ist ein neues institutionelles Arrangement, bei dem der Staat gemäß der Juniorpartnertheorie die Führungsrolle innehat.⁸¹

6. Schluss

Rdn. 70: Man muss die politische Kultur eines Landes als Restriktion für Reformen akzeptieren. Während die Ökonomen und die Angelsachsen Privatisierung eher als eine Rückkehr von an den Staat (als Servicebetrieb) übertragenen Kompetenzen zu den ursprünglichen Rechtsinhabern (dem Souverän Volk) interpretieren, ist das deutsche Staatsverständnis ein anderes: „Die eigentümliche Stellung des deutschen Staates, jene Überhöhung im Gefolge der hegelianischen Idealisierung des Staates, macht die Attacke auf den Staat sofort zum Sakrileg“.⁸² Aber eine Sicherheitspartnerschaft auf der Grundlage klarer Arbeitsteilung und Abgrenzung von Verantwortlichkeiten sollte angesichts der Defizite einer reinen öffentlichen Kriminalitätskontrolle⁸³ nicht als Attacke, sondern als ein „Friedensangebot“ begriffen werden. Auch wenn der Zivilgesellschaft mehr Aufgaben bei der Kriminalitätskontrolle zufallen – damit wird der Staat nicht aus der Verantwortung entlassen.⁸⁴ Neue Formen der Koordinierung, Kooperation und der Kontrolle werden erforderlich (Garland spricht von „governance-at-a-distance“). Es geht dabei nicht um eine

Entmachtung des Staates, sondern um eine Änderung der Form des Staatshandelns in eine Richtung, die man in Deutschland **Ordnungspolitik** nennt.⁸⁵ Jung hat Recht, wenn er darauf verweist, dass die Annahme, der Staat bewirke die Kontrolle von Straftaten, zumindest eine Übertreibung darstelle:⁸⁶ „Derartige Zuschreibungen verkennen, dass seit jeher möglicherweise die Hauptlast der sozialen Kontrolle von informellen Instanzen getragen worden ist. Aufgabe der staatlichen Strafrechtspflege ist es eher, darauf hinzuwirken, dass dieser Prozess der Kontrolle geordnet abläuft, dass Machtgefälle ausgeglichen werden und somit jedem zu seinem Recht verholfen wird“.⁸⁷

Endnoten

¹ Zedner LS 2003, 154, bezeichnet Sicherheit als „slippery concept“ mit vielen Inhalten ohne klare Konturen.

² Siehe dazu auch Zedner LS 2003.

³ Dass die Berechnung ein schwieriges Geschäft ist, sei zugestanden (siehe zu den Problemen Zedner LS 2003, 156).

⁴ Die Erhöhung des Sicherheitsgefühls der Bevölkerung ist zwar der wichtigste Zielpunkt kriminalpolitischer Bemühungen (siehe Sicherheitsbericht der Bundesregierung 2001, Kurzfassung, 55), aber ohne Beeinflussung objektiver Maße für Sicherheit dürfte auch unter Berücksichtigung der Dunkelfeld/Hellfeld-Problematik das Ziel schwerlich zu erreichen sein.

⁵ Siehe Zedner LS 2003, 158.

⁶ Siehe Zedner LS 2003, 157.

⁷ Siehe Hoffmann-Riem ZRP 2002.

⁸ Zum Spannungsverhältnis von Sicherheit und Freiheit siehe auch Hoffmann-Riem ZRP 2002, 497-501.

⁹ Diesem Gesetz wird nicht nur bei der Prävention, sondern auch bei der Aufklärung von Straftaten Rechnung getragen: So wurden im Jahre 2001 3 379 618 Fälle aufgeklärt, was einer Aufklärungsquote für die Straftaten von insgesamt 53,1 % bedeutet. Bei keiner Straftatengruppe erreicht die Aufklärungsquote 100 % (in der Reihenfolge der Quoten an der Spitze: Rauschgiftdelikte 95,2 %; Mord und Totschlag 94,1 %; Urkundenfälschung 93,5 %; die niedrigste Quote beträgt 14 % bei Diebstahl; siehe http://www.bmi.bund.de/dokumente/Pressemitteilung/ix_79391.htm).

¹⁰ Siehe Council of Europe Collective Studies 1990, insbesondere die Beiträge von Rosenthal/Hoogenboom und Jung; Garland, *British Journal of Criminology* 1996; Jung, *Privatisierung*, in: ders. (Hrsg.), *Perspektiven der Strafrechtsentwicklung*, Ringvorlesung 1996, 69 - 78; Kunz, *Kriminologie* 2001.

¹¹ Siehe Sicherheitsbericht der Bundesregierung 2001, 2.

¹² Siehe Sicherheitsbericht der Bundesregierung 2001, 2.

¹³ Siehe Garland, *British Journal of Criminology* 1996, 446.

¹⁴ Siehe Garland, *British Journal of Criminology* 1996; Kunz, *Kriminologie* 2001, § 34; Gollan, *Private Sicherheitsdienste in der Risikogesellschaft* 1999.

¹⁵ Siehe Garland, *British Journal of Criminology* 1996, 450.

¹⁶ Garland, *British Journal of Criminology* 1996, 450 f.

¹⁷ Garland, *British Journal of Criminology* 1996, 451.

¹⁸ Siehe Garland, *British Journal of Criminology* 1996, 450.

¹⁹ Garland, *British Journal of Criminology* 1996, 451 f.

²⁰ Siehe Becker JPE 1968; Ehrlich JEP 1996.

²¹ Aus diesem Kalkül lässt sich eine mit der Kriminalitätsrate steigende (direkte) Nachfrage nach Sicherheit ableiten. Wenn aber die Schutzvorkehrungen vor Kriminalität mit steigender Kriminalitätsrate zunehmen, dann bedeutet dies, dass die Toleranz für Kriminalität abnimmt. In der Literatur wird die Toleranz als „Nachfrage“ nach Kriminalität interpretiert (siehe Ehrlich JEP 1996; Entorf, Ökonomische Theorie der Kriminalität 2000).

²² Siehe bereits Durkheim, Über soziale Arbeitsteilung 1999.

²³ Siehe Ehrlich JEP 1996, 65.

²⁴ Dieses Modell besitzt Ähnlichkeiten mit dem so genannten Trichtermodell der Ausfilterung (siehe Sicherheitsbericht 2001, 8) von der Polizei bekannt gewordenen Fällen bis zur Sanktionsstufe. Die im Trichtermodell angegebenen Zahlen beziehen sich auf ein Jahr und sie stellen keine Untermengen der polizeilich bekannt gewordenen Fälle dar.

²⁵ Erlangt ein Polizeibeamter außerhalb seines Dienstes Kenntnis von einer Straftat, ist umstritten, ob und ggf. in welchen Fällen er die Straftat „melden“ muss.

²⁶ Zum Anzeigeverhalten siehe Heinz, Bestimmungsgründe 1972 sowie Schwind u. a. Kriminalitätsphänomene 2001, 210 ff.

²⁷ Siehe Benson, To Serve 1998, 53.

²⁸ Siehe zur Diskussion der einzelnen Wahrscheinlichkeiten Benson, To Serve 1998, 50 ff.

²⁹ Siehe auch Schwind u. a. Kriminalitätsphänomene 2001.

³⁰ Siehe auch die Zahlen für die USA in Benson, To Serve 1998, 56 („crimes and clearance rates“).

³¹ Allerdings gibt es zahlreiche Straftaten, die keine Antragsdelikte sind, d. h. auch dann weiterverfolgt werden, wenn das Opfer die Anzeige zurücknimmt.

³² Siehe Benson, To Serve 1998, 68 f.

³³ Auf der Grundlage des Trichtermodells könnte man mit den notwendigen Einschränkungen (da es sich bei den Zahlen nicht um Untermengen handelt) ähnliche Ergebnisse ableiten.

³⁴ Siehe Ehrlich JEP 1996, 64.

³⁵ Siehe Rosenthal/Hoogenboom, in: Council of Europe 1990, 18.

³⁶ Siehe Benson, To Serve 1998, 17 ff.

³⁷ Siehe Benson, To Serve 1998, 4.

³⁸ Siehe Benson, To Serve 1998, 47.

³⁹ Siehe Obergfell-Fuchs 2000, 15 ff.

⁴⁰ Siehe zu einer ausführlichen Behandlung der Vorteile Benson, The Enterprise of Law 1990, 235 ff.

⁴¹ Tullock, Private Wants, Public Means 1970, 127 – 128.

⁴² Siehe zum politischen Markt für Gesetze und Gerechtigkeit Benson, The Enterprise of Law 1990, 87 ff.

⁴³ Siehe Benson, To Serve 1998, 131.

⁴⁴ Siehe Obergfell-Fuchs 2000, 18 ff.

⁴⁵ Siehe Sicherheitsbericht, Kurzfassung 2001, 38.

⁴⁶ Siehe Sicherheitsbericht 2001, 38.

⁴⁷ Siehe Obergfell-Fuchs 2000, 18.

⁴⁸ Siehe Benson, To Serve 1998, 171.

⁴⁹ Siehe dazu den Überblick in der Zeitschrift Der Sicherheitsdienst 4/2002.

⁵⁰ Siehe Obergfell-Fuchs 2001, 34.

⁵¹ Siehe Landes/Posner JLS 1979, 267.

⁵² Siehe Benson, To Serve 1998, 184.

⁵³ Siehe Friedman JLS 1979, 406.

⁵⁴ Siehe Zedner LS 2003.

⁵⁵ Siehe Benson, To Serve 1998, 152.

⁵⁶ Siehe Samuelson/Nordhaus, Economics 1985.

⁵⁷ Siehe Benson, To Serve 1998, 170.

⁵⁸ Jung, General Report, in: Council of Europe 1990, 117.

⁵⁹ Für die USA stellt Benson fest, dass die Kosten der Kriminalität (was die Opferrolle anlangt) überproportional von den Armen getragen werden (siehe Benson, The Enterprise of Law 1990, 310). Die Wahrscheinlichkeit, dass eine Frau aus einer Familie mit einem Jahreseinkommen von 3000 \$ vergewaltigt wird, ist viermal so hoch wie bei einer Frau mit einem Familieneinkommen von über 25000 \$ (siehe Benson, The Enterprise of Law 1990, 310).

⁶⁰ Siehe etwa den von Mathews herausgegebenen Sammelband über die Privatisierung der Kriminalitätskontrolle (Mathews (ed.), Privatizing Criminal Justice 1989).

⁶¹ Weiss, in: Mathews (ed.), Privatizing Criminal Justice 1989, 34.

⁶² Siehe Weiss, in: Mathews (ed.), Privatizing Criminal Justice 1989, 40.

⁶³ "it is necessary to face the uncomfortable fact that private prisons might, in theory, be *more* accountable than their Home Office counterparts." (Ryan/Ward, in: Mathews (ed.), Privatizing Criminal Justice 1989, 71).

⁶⁴ „Nobody wants to write off constitutional guarantees by way of privatisation. Therefore, priority should be given to the question of whether these guarantees can be operated effectively in a system run on a profit basis. State agencies and agents of crime control are subjected to special disciplinary codes, which would not apply to private agents. One would have to look for other legal mechanisms to fill the gap" (Jung, Introductory Report, in: Council of Europe 1990, 12 f.).

⁶⁵ Siehe Mathews, in: Mathews (ed.), Privatizing Criminal Justice 1989, 16.

⁶⁶ Zu einer vertieften Behandlung unterschiedlicher institutioneller Arrangements siehe auch Zedner LS 2003, 169 ff.

⁶⁷ Aus ökonomischer Sicht müsste geprüft werden, ob die privat und staatlich eingesetzten Ressourcen Substitute oder Komplemente sind. Im letzteren Falle führt Mehreinsatz von Ressourcen einer Seite zu einer höheren Produktivität des Faktoreinsatzes der anderen Seite. Es ist zu vermuten, dass Komplementarität zwischen den Stufen (siehe Stufenschema, Abb.1) vorherrscht, während auf einer Stufe substitutive oder komplementäre Beziehungen vorhanden sein können.

⁶⁸ Sherman, Patrol Strategies, in: Wilson (ed.), Crime and Public Policy 1983, 149.

⁶⁹ Siehe Benson, To Serve 1998, 264.

⁷⁰ Siehe Sicherheitsbericht der Bundesregierung 2001, Kurzfassung, 39.

⁷¹ Siehe Benson, To Serve 1998, 266 f.

⁷² Siehe Benson, To Serve 1998, Kap. 10.

⁷³ Siehe Schmidtchen, Wozu Strafrecht?, in: Ott/Schäfer (Hrsg.), Die Präventivwirkung zivilrechtlicher Sanktionen, 1999. Hier soll nicht die extreme Position vertreten werden, den Parteien den gesamten Konflikt zurückzugeben (siehe Christie, British Journal of Criminology 1977). Aber die im deutschen Strafrecht eher übertriebene Trennung zivil- und strafrechtlicher Ansprüche wäre zu überdenken. Ein effektives Privatklageverfahren mit überschaubarem Kostenrisiko kommt einem „property right“ an Schadenswiedergutmachung nahe.

⁷⁴ Siehe Benson, To Serve 1998, 271ff.

⁷⁵ Siehe Benson, The Enterpeise of Law 1990, 276.

⁷⁶ Siehe Benson, To Serve 1998, Kap. 12.

⁷⁷ Siehe Obergfell-Fuchs 2000, 29.

⁷⁸ Siehe Sicherheitsbericht der Bundesregierung 2001, Kurzfassung, 52 ff.

⁷⁹ Siehe Obergfell-Fuchs 2000, 25.

⁸⁰ Zu Police-Private-Partnership siehe Jungk, Police Private Partnership 2001.

⁸¹ Siehe Obergfell-Fuchs 2000, 17 f.

⁸² Jung, Zur Privatisierung, in: ders. (Hrsg.), Perspektiven 1996, 73.

⁸³ Zu den Ursachen siehe auch Garland, British Journal of Criminology 1996, 455 ff.

⁸⁴ Siehe auch Garland, British Journal of Criminology 1996, 452.

⁸⁵ Siehe dazu auch Schmidtchen/Schmidt-Trenz (Hrsg.), Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat 1999; Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 15, Tübingen 1996.

⁸⁶ Garland spricht vom Myth of Sovereign Crime Control (Garland, British Journal of Criminology 1996, 448).

⁸⁷ Siehe Jung, Zur Privatisierung, in: ders. (Hrsg.), Perspektiven 1996, 73; siehe auch Jung, Goldammer's Archiv 2003, 191 – 203, wo es um die Beziehung zwischen „Funktionstüchtigkeit der Strafrechtspflege“ einerseits und den „schützenden Formen“ andererseits geht.

Literaturverzeichnis

Becker Journal of Political Economy 76, 1968, 169 – 217.

Benson, The Enterprise of Law. Justice without the State, San Francisco 1990 [Pacific Research Institute for Public Policy].

Benson, To Serve and Protect. Privatization and Community in Criminal Justice, New York and London 1998 [New York University Press].

Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Berlin Juli 2001.

Bundesministerium des Inneren, Bundesministerium der Justiz (Hrsg.), Erster Periodischer Sicherheitsbericht, Kurzfassung, Berlin Juli 2001.

Christie British Journal of Criminology 1977 (17), 1 - 15.

Council of Europe, Collected Studies in Criminological Research, vol. XXVII, Privatisation of Crime Control, Reports presented to the 18th Criminological Research Conference (1988), Strasbourg 1990.

Durkheim, Über soziale Arbeitsteilung: die Organisation höherer Gesellschaften, Frankfurt./M. 1999 [Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft; 1005].

Ehrlich, Journal of Economic Perspectives, vol. 10, 1996, 43 - 67.

Entorf, Ökonomische Theorie der Kriminalität, in: Ott/Schäfer (Hrsg.), Die Präventivwirkung zivilrechtlicher Sanktionen, Tübingen 1 - 21.

Friedman Journal of Legal Studies 8, 1979, 399 – 415.

Garland The British Journal of Criminology, vol. 36, No. 4, 1996, 445 - 471.

Heinz, Die Bestimmungsgründe der Anzeigebereitschaft des Opfers: Ein kriminologischer Beitrag zum Problem der differentiellen wahrscheinlichkeitsstrafrechtlichen Sanktionierung, Freiburg/Br. 1972.

Hoffmann-Riehm Zeitschrift für Rechtspolitik 12/2002, 497 - 501.

Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie (Hrsg. Schenk/Schmidtchen/Streit), Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat. Neue Formen der Kooperation zwischen Staat und Privaten, Bd. 15, Tübingen 1996.

Jung, Introductory Report, in: Council of Europe 1990, 7 - 14.

Jung, General Report of the Conference, Council of Europe 1990, 111 - 124.

Jung, Zur Privatisierung des Strafrechts, in: Jung, H. (Hrsg.): Perspektiven der Strafrechtsentwicklung, Baden-Baden 1996, 69 - 78.

Jung Goldammer's Archiv für Strafrecht, 4/2003, 191 - 203.

Jungke, Police Private Partnership. Eine Untersuchung anhand verschiedener Modelle. Reihe: Recht des Sicherheitsgewerbes, Köln u. a. 2001.

Kunz, Kriminologie, 3. Aufl., Bern u. a. 2001.

Landes/Posner Journal of Legal Studies 8, 1979, 235 - 84.

Matthews, R.. (ed.), Privatizing Criminal Justice, London u.a. 1989 [Sage Publications].

Obergfell-Fuchs, Privatisierung von Aufgabenfeldern der Polizei, Bundeskriminalamt Wiesbaden 2000.

Rosenthal/Hoogenboom Council of Europe 1990, 17 - 43.

Ryan/Ward, Privatization and Penal Politics, in: Matthews (ed.), Privatizing Criminal Justice 1989, 52 - 73.

Samuelson/Nordhaus, Economics, New York 1985 [McGraw-Hill].

Schmidtchen, Wozu Strafrecht? Einige Anmerkungen aus ökonomischer Sicht, in: Ott/Schäfer (Hrsg.), Die Präventivwirkung zivilrechtlicher Sanktionen, Tübingen 1999, 49-70.

Schmidtchen/Schmidt-Trenz (Hrsg.), Vom Hoheitsstaat zum Konsensualstaat, Baden-Baden, 1999.

Sherman, Patrol Strategies for Police, in: Wilson, J. A.Q. (ed.), Crime and Public Policy, San Francisco 1983: 145 - 164 [Institute for Contemporary Studies].

Schwind u. a., Kriminalitätsphänomene im Langzeitvergleich am Beispiel einer deutschen Großstadt: Bochum 1975 – 1986 – 1998, Neuwied; Kriftel: Luchterhand 2001.

Tullock, Private Wants, Public Means: An Economic Analysis of the Desirable Scope of Government, New York: 1970 [Basic Books].

Weiss, Private Prison and the State, in: Matthews (ed.), Privatizing Criminal Justice 1989, 24 - 51.

Zedner, Legal Studies, vol. 23 No. 1 March 2003, 153 - 176.