

Sicherheit, Strafe und positive Alternativen

von Bruno S. Frey und Susanne Neckermann

Zusammenfassung: Die Ökonomik der Kriminalität und die darauf aufbauende Ökonomik der Sicherheit konzentrieren sich vorwiegend auf Strafen als Mittel der Politik. Dies ist aus verschiedenen Gründen unklug. Zum einen gibt es eine Reihe von Bedingungen, unter denen Bestrafung nicht wirkt oder die Zahl der Straftaten sogar erhöht. Zum anderen existieren effektive Alternativen zur Bestrafung. Insbesondere sind dies positive Anreize, wie Belohnungen für gesetzestreuere Verhalten. Eine auf Belohnungen aufbauende Politik schafft eine positive Atmosphäre, die intrinsisch motiviertes, gesetzestreuere Verhalten fördert und damit für alle Seiten vorteilhaft ist. Die Möglichkeiten und Grenzen positiver Ansätze zur Sicherheitserhöhung werden am Beispiel Terrorismus diskutiert.

Summary: The economics of crime concentrates on policies in the form of punishments. To adopt such a policy is unwise for several reasons. On the one hand, there are important instances in which punishment is unable to reduce crime or may even increase it. On the other hand, there are feasible alternatives such as positive incentives for law-abiding behavior. These alternative approaches tend to create a positive-sum environment by encouraging intrinsically motivated, proper conduct. The possibilities and limits of the proposed positive approaches are discussed using terrorism as an example.

1 Bestrafungen als Politikmaßnahmen

Die moderne ökonomische Theorie der Kriminalität konzentriert sich bereits in Gary Beckers (1968) bahnbrechendem Artikel „Crime and Punishment“ auf Bestrafung: Je höher die Bestrafung und die Strafwahrscheinlichkeit, desto weniger Straftaten werden ceteris paribus begangen. Demzufolge lassen sich kriminelle Aktivitäten durch die Wahl der Strafhöhe steuern. Strafmaßnahmen sind in der Tat häufig die einzig mögliche Politikmaßnahme. Bestrafung ist deshalb in allen Gesellschaften und zu allen Zeiten als Mittel der Kriminalitätsbekämpfung angewandt worden.

Die Identifikation der Kausalität zwischen Kriminalität und Strafe ist oft schwierig. Strafen werden in der Regel dort erhöht, wo die Kriminalität hoch ist (Ehrlich und Brower 1987, Levitt 1996 und 1997). Die positive Korrelation zwischen Strafhöhe und Kriminalitätsrate bedeutet demzufolge nicht, dass eine Straferhöhung die Kriminalität steigert; vielmehr ist die Strafe die Konsequenz und nicht die Ursache der Kriminalität. Dieses Endogenitätsproblem kann zum Beispiel mit Laborexperimenten angegangen werden, weil dort die Strafhöhe exogen durch den Forscher manipuliert werden kann (DeAngelo und Charness

JEL Classifications: A12, D03, K42
Keywords: Crime, punishment, incentives, motivation, terrorism

2009). Kürzlich wurden auch innovative natürliche Experimente verwendet (Drago et al. 2009). Derartige Studien weisen einen robusten Abschreckungseffekt von Strafen nach.

2 Bestrafung kann erfolglos sein

Bestrafung ist die Basis der herkömmlichen Ökonomik der Kriminalität. Dabei wird vernachlässigt, dass sie in gewissen Situationen nicht anwendbar oder ineffizient ist und manchmal sogar die Kriminalität erhöht. Im Folgenden werden sieben verschiedene Bedingungen präsentiert, in denen dies zutrifft:

1. Der Täter strebt eine Bestrafung an

In einigen Fällen stellen die für illegale Handlungen ausgesprochenen Strafen für die Bestraften keine Kosten dar. Im Gegenteil, bestraft zu werden, erhöht ihren Nutzen. Selbstmordattentäter, die zu sterben bereit sind, stellen einen extremen Fall dar. Die Androhung der Todesstrafe schreckt solche Personen nicht ab, weil sie Märtyrer für ihr Anliegen werden wollen. Ähnlich wollen Mitglieder bestimmter Banden von der Polizei und den Behörden bestraft werden, weil dies gegenüber den anderen Mitgliedern als Signal der Bandentreue gewertet wird. Der Wert dieses Signals steigt sogar mit dem Strafmaß. Dass eine Gefängnisstrafe den Verurteilten handlungsunfähig macht und die weitere Ausführung von kriminellen Tätigkeiten behindert, gilt nur für den Bestraften selbst und selbst dann nicht immer hinreichend, wie die illegalen Aktivitäten von Mafiabossen in den Gefängnissen belegen (Gambetta 1993). Andere Gruppenmitglieder werden durch die Bestrafung von Kollegen kaum betroffen. Vielmehr kann ihnen die begangene Tat und die Verhaftung des Kollegen sogar neue Möglichkeiten für kriminelle Akte eröffnen. Dies führt dazu, dass Banden trotz hoher drohender Strafen ein Interesse haben, einzelne Mitglieder zu kriminellen Aktivitäten zu drängen. Darüber hinaus belegen einige empirische Untersuchungen, dass die Mitgliederzahlen von terroristischen Organisationen trotz der massiven Maßnahmen gegen diese Gruppen unverändert hoch sind (Krueger 2008).

2. Eine Bestrafung vermindert die Möglichkeiten, sich hinterher legal zu betätigen

Außenstehende sehen eine Vorstrafe häufig als Indiz dafür, dass der betreffenden Person nicht vertraut werden kann. Deshalb finden sie nur schwer wieder eine Beschäftigung im legalen Sektor. Dies ist ein Grund für die hohen Rückfälligkeitsraten nach Absitzen von Haftstrafen. Das Stigma einer Gefängnisstrafe oder Vorbestrafung leitet in der Regel einen ökonomischen und sozialen Abstieg ein. Frühe empirische Evidenz für die Diskriminierung am Arbeitsplatz liefern zum Beispiel Schwartz und Skolnick (1962) und Schüнемann (1971: 225).

3. Die Maximalstrafe ist oft zu gering für eine vollständige Abschreckung

In Ländern, in denen die Menschenrechte beachtet werden, sind Todesstrafe und Folterungen inakzeptabel. Eine lebenslängliche Freiheitsstrafe stellt dann die höchstmögliche Bestrafung dar. Der Erwartungswert einer derartigen Strafe kann jedoch geringer sein als der erwartete Nutzen einer Tat. In solchen Fällen hat die Bestrafung keinen Abschreckungseffekt, da die Ausführung des kriminellen Aktes für den Handelnden individuell rational ist und bewusst gewählt wird.

4. Bestrafung erzieht zur Kriminalität

Zum Teil versagt der Strafvollzug nicht nur hinsichtlich seiner angeblichen Ziele, sondern ist sogar unmittelbare Ursache für weitere kriminelle Handlungen der Gefängnisinsassen (Cremer-Schäfer 1975, Cremer-Schäfer und Steinert 1998).

Die negative Wirkung von Gefängnisstrafen ist durch mehrere Mechanismen begründet. Zum einen vermitteln sich die Insassen gegenseitig Wissen und Methoden, die für die Ausführung weiterer Kriminaltaten relevant sind. Die Kosten weiterer Vergehen sind damit tiefer, sodass diese nach der Entlassung eher unternommen werden.

Zum anderen bildet sich eine „Subkultur der Insassen“ als Reaktion auf die totale Fremdbestimmung im Strafvollzug. Die damit verbundene Verinnerlichung „antisozialer Werte“ und abweichender Verhaltensorientierungen trägt dazu bei, dass die Inhaftierten nach ihrer Entlassung erneut straffällig werden (Cremer-Schäfer 1975).

Diese Tatsache begründet auch, warum in diesem Aufsatz vorwiegend die reine Bestrafung diskutiert wird, ohne auf Resozialisierungsaspekte einzugehen. Resozialisierung kann helfen, ist aber wegen der eben beschriebenen Mechanismen oft erfolglos.

5. Unschuldige werden bestraft

Ein Justizsystem begeht notgedrungen Irrtümer: Unschuldige werden bestraft und Schuldige werden nicht belangt (Fehler erster und zweiter Art). Je mehr versucht wird, jeden Kriminellen zu fassen, desto häufiger werden auch Unschuldige bestraft. Die Anreizwirkungen solcher Durchgriffe sind schwerwiegend. Erwartet eine unschuldige Person, gerichtlich belangt zu werden, wird die Abschreckungswirkung der Strafe eliminiert.

6. Die optimale Strafe wird nicht angewendet

In der herkömmlichen Ökonomik der Kriminalität wird als selbstverständlich angenommen, dass das Justizsystem bemüht ist, die optimale Strafhöhe zu ermitteln und zu verhängen. In Wirklichkeit trifft dies jedoch häufig nicht zu, insbesondere wenn sich Politiker und Bürokraten selbst nur unvollständig an die Gesetze halten. Auch Interessengruppen und die Presse können einen Einfluss auf die Justizbehörden ausüben und mitbestimmen, welche Handlungen tatsächlich als illegal gelten und verfolgt werden. In manchen Ländern kann der Präsident eine Bestrafung vermindern oder gar aufheben, ein Privileg, das häufig für parteipolitische und private Vorteile verwendet wird. Abweichungen von der optimalen Strafe oder Willkürlichkeiten im System verzerren das Verhalten und haben reale gesellschaftliche und volkswirtschaftliche Kosten.

7. Die intrinsische Motivation wird verdrängt

Empirische Forschung hat überzeugend belegt, dass es unmöglich ist, das Ausmaß der ehrlichen Steuerzahlungen durch eine rationale Abwägung zwischen erwartetem Nutzen und erwarteter Strafe zu erklären (Feld und Tyran 2002, Feld und Frey 2007, Frey und Torgler 2007, Torgler 2001, 2007). Die entscheidende Frage ist somit nicht, warum Leute die geschuldeten Steuern nicht bezahlen, sondern „warum ist der Steuerbetrug so gering?“ (Alm, 1996, Andreoni et al. 1998, Torgler 2001). Die Bereitschaft, Steuern zu zahlen ist

ein „quasivoluntärer Akt“ (Levi 1988), der auf die intrinsische Motivation zurückgeführt werden kann, einen persönlichen Beitrag zur Staatsfinanzierung zu leisten. Eine als unfair empfundene Behandlung oder eine sehr starke Kontrolle der Steuererklärungen unterhöhlt diese Steuermoral. Der Nettoeffekt des Versuchs, mithilfe von hohen Strafen legales Verhalten zu erzwingen, kann wegen des Verdrängungseffektes eine gegenteilige Wirkung entfalten. Die Bedingungen, unter denen ein Verdrängungseffekt wahrscheinlich ist, wurden theoretisch und empirisch untersucht (Bénabou und Tirole 2003, Frey 1992, 1997b, Frey und Jegen 2001).

Aus diesen Überlegungen wird deutlich: Bestrafung ist für manche Situationen unumgänglich, ist aber in anderen Situationen aus unterschiedlichen Gründen nicht wirksam oder sogar schädlich. Es ist deshalb wichtig, sich ernsthaft mit Alternativen zu Bestrafungen auseinander zu setzen.

3 Alternativen zur Bestrafung

Bestehende ökonomische Studien zum Thema Kriminalität konzentrieren sich auf den Einfluss von Strafen auf die Kriminalitätsrate. Darüber hinaus werden einige wenige weitere Faktoren von Kriminalität diskutiert. So wird in ökonometrischen Analysen zum Beispiel berücksichtigt, dass die Arbeitslosenquote die Tätigkeitsmöglichkeiten in legalen Sektoren beeinflusst. Gleichmaßen wird dem Einfluss von Ausbildung auf das erzielbare legale Arbeitseinkommen Rechnung getragen. Beide Faktoren haben damit einen Einfluss auf die Wahrscheinlichkeit, kriminell zu werden. Neben den genannten Faktoren gibt es jedoch weitere Faktoren, die die Entscheidung zwischen legaler und illegaler Aktivität beeinflussen können:

1. Positive, nichtmaterielle Anreize für den Verzicht auf illegale Handlungen

Aus den bereits erwähnten Gründen haben Gefängnisstrafen nicht intendierte Folgekosten, da es einmal inhaftierte Personen schwer haben, wieder in eine legale Aktivität zurück zu kehren. Die Stigmatisierung solcher Personen und deren Sozialisation im kriminellen Umfeld wurden als zwei Gründe für die hohe Rückfallquote angeführt. Eine Alternative zur bisherigen, auf Abschreckung basierenden Politik, könnte eine Politik sein, die von der Situation eines aktiven Kriminellen ausgeht. Ausgehend von dieser Perspektive sollte versucht werden, den freiwilligen Ausstieg aus dem kriminellen Milieu attraktiver zu machen. Dies wird erreicht, indem die entsprechenden Personen nach freiwilliger Selbstanzeige nicht bestraft werden. Darüber hinaus sollten ihnen attraktive Möglichkeiten geboten werden, wieder im legalen Sektor tätig zu sein. Eine solche Politik mag dem „gesunden Volksempfinden“ widersprechen. Eine derartige Politik der marginalen Anreize zum Verlassen des kriminellen Sektors kann sich aber unter verschiedenen Bedingungen im Vergleich zu einer reinen Bestrafung als vorteilhaft erweisen. Die Rolle von Opportunitätskosten ist überzeugend in Schünemann (1971: 271 f.) dargelegt. Er zeigt, dass die Bewährung eines Verbrechers umso wahrscheinlicher positiv verläuft, je höher der Verdienst dieser Person in legalen Tätigkeiten ist. Eine ähnliche Wirkung konnte auch für den Schuldendruck festgestellt werden. Ist die wirtschaftliche Lage eines Verbrechers durch Schulden angespannt, so versagt er tendenziell. Demzufolge werden Personen kaum rückfällig, wenn es ihnen ermöglicht wird, einen konformen, für sie befriedigenden Status einzunehmen. Die

gesellschaftliche Stigmatisierung bewirkt aber genau das Gegenteil: Sie degradiert und engt den Spielraum für konformes Verhalten ein.

2. Belohnung für legales Handeln

Alternativ zur Bestrafung von illegalem Verhalten kann legales Handeln auf verschiedene Weisen belohnt werden. So können Firmen und Individuen mit Orden, Medaillen oder Preisen ausgezeichnet werden, wenn sie sich im Sinne „guter Bürger“ verhalten und zum Beispiel ihre Steuern korrekt und pünktlich bezahlen. Eine derartige Politik kann offensichtlich nur unter bestimmten Bedingungen gelingen, nicht zuletzt, weil es zu aufwendig wäre, alle Institutionen und Personen auszuzeichnen, die sich gesetzestreu verhalten. Die Kreation und Aushändigung von Auszeichnungen ist zum Beispiel erfolversprechend in Situationen, in denen das Hervorheben einiger Idealtypen auch positiv auf nicht geehrte Personen wirkt, die sich ähnlich verhalten. Dies ist der Fall, wenn die öffentliche Ehrung allgemein signalisiert, dass derartiges Verhalten sozial erwünscht und lobenswert ist. Monetäre Preise, verliehen für die Einhaltung von sozialen Normen, hingegen können diese schwächen und allmählich deren Geltung unterhöhlen (Fehr und Falk 2002).

4 Anwendung auf Terrorismus

4.1 Die bisherige Politik zur Bekämpfung des Terrorismus ist ineffektiv

Obwohl häufig das Gegenteil behauptet wird, hat sich die auf Bestrafung und Abschreckung konzentrierte Antiterrorpolitik als unwirksam und sogar kontraproduktiv erwiesen. Diese Auffassung wird von den meisten Wissenschaftlern, die sich mit dem Gebiet beschäftigen, geteilt. Als Beispiel sei Wilkinson (2000: 115) zitiert:

„There is a widespread misconception that using terror to defeat terror will ultimately work. On the contrary, the evidence is that this policy is counter-productive.“

Ex ante ist jedoch unklar, ob die oben skizzierten „positiven“ Alternativen besser wirken.

4.2 Alternative Möglichkeiten

Positive Anreize, auf Terrorakte zu verzichten

Eine Strategie, die Terroristen Alternativen zu terroristischen Aktivitäten bietet, hat mehrere Vorteile gegenüber anderen Antiterrormaßnahmen: Zum einen verringert eine Steigerung der Betätigungsmöglichkeiten außerhalb des terroristischen Umfeldes die Abhängigkeit des Terroristen von seiner Gruppe. Damit wird der Ausstieg erleichtert. Zum anderen erzeugen attraktive Ausstiegsmöglichkeiten eine Spannung zwischen terroristischen und anderen Aktivitäten. Diese schwächen den Gruppenzusammenhalt, da damit gerechnet werden muss, dass sich einzelne Mitglieder von der Gruppe abwenden werden. Abschreckungs- und Drohmaßnahmen hingegen stärken die Solidarität innerhalb der Gruppe (Wintrobe 2002).

Des Weiteren signalisieren positive Anreize, dass die Regierung die Anliegen der Terroristen ernst nimmt. Dies erhöht die Chancen für fruchtbare Diskussionen über die Lösung

des Konflikts. Darüber stärken positive Anreize die Bereitschaft der Terroristen, auch in anderen als den direkt betroffenen Politikbereichen mit der Regierung zu kooperieren. Darüber hinaus verhindert eine positive Interaktion das Entstehen von „Narben“, die auch lange nach Beendigung des eigentlichen Konflikts noch Hass und Wut der Anhänger der Terrorgruppe gegen die Regierung schüren.

Die Opportunitätskosten terroristischer Aktivitäten erhöhen

Ein wirksamer Weg, den Terrorismus zu bekämpfen, besteht darin, die Opportunitätskosten der Terroristen zu erhöhen. Dieses Vorgehen unterscheidet sich grundlegend von der traditionellen Abschreckungspolitik, die den Terroristen direkte materielle Kosten aufbürdet. Die Opportunitätskosten der Terroristen entsprechen dem Nutzen, den sie hätten, wenn sie nicht terroristisch, sondern legal tätig wären.

Eine offensichtliche Möglichkeit, die Opportunitätskosten zu erhöhen, besteht in der Steigerung des Einkommens in Aktivitäten, die der Terrorist im gesetzlichen Rahmen ausführen könnte. Die negative Beziehung zwischen Einkommen und Rückfallwahrscheinlichkeit wurde für Sexualdelikte empirisch nachgewiesen (Prescott und Rockoff 2008), und es gibt ex ante keinen Grund zu vermuten, dass dies bei Terroristen anders wäre. Je mehr ein Terrorist bei einer normalen Tätigkeit verdienen könnte, desto weniger neigt er oder sie dazu, sich für den Terrorismus zu engagieren und damit dieses Einkommen zu riskieren. Dies legt nahe, dass sich vor allem weniger gut ausgebildete und verarmte Personen terroristischen Organisationen anschließen, da deren Opportunitätskosten relativ gering sind. Dem scheint zu widersprechen, dass ein erheblicher Teil der palästinensischen Selbstmordattentäter über eine überdurchschnittlich gute Ausbildung verfügt (Krueger und Maleckova 2003). Aus diesem Grund sollten weitere Strategien in Erwägung gezogen werden, die die Opportunitätskosten von aktiven und potentiellen Terroristen erhöhen. Weitere Möglichkeiten sind zum Beispiel das Angebot von Bildung oder die nationale und internationale Einbindung von Terroristen (siehe unten).

Terroristen in die Gesellschaft reintegrieren

Der Mensch ist ein soziales Wesen und eines seiner wichtigsten menschlichen Bedürfnisse besteht darin, einer Gemeinschaft anzugehören (Mead 1978: 187 ff.). Das gilt gerade auch für Terroristen, die in ihren Gruppen ein intensives Zusammengehörigkeitsgefühl erleben. Umgekehrt geben Terroristen in den meisten Fällen ihre Kontakte zu Familie, Freunden und Bekannten völlig auf. Diese Isolierung erhöht die Anziehung zur Terrorgruppe, weil diese zum einzigen Ort der Zusammengehörigkeit geworden ist. Eine Möglichkeit, den Terrorismus zu überwinden, besteht in der Durchbrechung dieser Isolation. Die Terroristen müssen erfahren, dass es auch andere Möglichkeiten gibt, ein Gefühl der Zusammengehörigkeit zu erfahren. Wenn dies gelingt, verlieren die Führer der terroristischen Gruppen an Macht. Allerdings ist dieses Ziel nicht einfach zu erreichen, weil die Anführer bewusst Außenkontakte ihrer Mitglieder unterbinden, oft sogar unter Androhung der Todesstrafe. Eine mögliche Strategie der Terrorismusbekämpfung besteht in der Duldung und Förderung der „inoffiziellen“ Kontakte zwischen Terroristen und anderen Personen, seien es Journalisten oder Freunde. Für eine effektive Antiterrorpolitik sollte allein zählen, dass

die Isolation der Mitglieder terroristischer Gruppen durchbrochen und der Gruppenzusammenhalt damit geschwächt wird.

Die Einbindung der Terroristen in reguläre politische Prozesse ist eine weitere Möglichkeit, deren Isolation und die Spirale der Gewalt zu durchbrechen (vgl. Frey 2004: Kap. 6 für einige konkrete Möglichkeiten). Dabei ist sowohl auf prozedurale wie auf interaktive Fairness zu achten, weil ansonsten keine tragfähige Beziehung aufgebaut werden kann. Terroristen können in Diskussionsprozesse eingebunden werden, bei denen ihre Anliegen und Beschwerden ernst genommen und mögliche Kompromisse ausgelotet werden. Überdies kann Terroristen ermöglicht werden, ihre Ziele im legitimen politischen Prozess zu vertreten. Dies ist keine utopische Hoffnung. Ein erfolgsversprechendes Beispiel sind die Niederlande, wo Anhängern von terroristischem Gedankengut erlaubt wird, ihre Anliegen in den Medien zu vertreten (Chalk 1995). Dies bewirkt, dass diese nicht zu Gewalt greifen müssen, um ihre Forderungen zu kommunizieren. Auch in der Schweiz wurde der Konflikt mit der terroristischen Gruppierung Front de libération jurassien über die Einbindung von Terroristen und insbesondere auch ihrer Förderer und Sympathisanten in den politischen Prozess gelöst. Den Jurassiern wurde die Möglichkeit gegeben, einen eigenen Kanton im Rahmen der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu gründen, was auch geschah.

Das gleiche Prinzip gilt für eine Politik gegenüber Nationen, die Terroristen beherbergen. Werden solche Länder isoliert und als „Schurkenstaaten“ diffamiert, tendieren sie dazu, noch extremer und ideologischer zu werden. Eine fruchtbarere Strategie hilft diesen Ländern, wieder in die internationale Völkergemeinschaft einzutreten und deren Regeln zu beachten. Nur unter dieser Voraussetzung lässt sich eine wirksame Koalition aller involvierten Staaten gegen den Terrorismus bilden. Diese Form von Kooperation stellt ein zentrales Thema der Terrorismusforschung dar, und es gibt einige Evidenz, dass Kommunikation und persönliche Kontakte die Kooperationsbereitschaft erhöhen (Bohnet und Frey 1999, Sally 1995) und extremistische Ansichten reduzieren (Takács 2001).

Wer überzeugend bereut, wird willkommen geheißen

Terroristen, die überzeugend deutlich machen, dass sie zukünftig auf illegale Handlungen verzichten werden und über ihre Gruppe auszusagen bereit sind, kann eine Strafminderung und ein sicheres, zukünftiges Leben angeboten werden. Damit wird der Ausstieg aus dem Terrorismus attraktiver und einfacher gemacht. Diese Methode ist schon öfters angewandt worden, so etwa zur Bekämpfung der „Brigate Rosse“ in Italien, der „Roten Armee Fraktion“ (RAF) in Deutschland und der „Action Directe“ in Frankreich. Das italienische *legge sui pentiti* (1982) gab den Richtern die Möglichkeit, Strafen erheblich zu reduzieren, wenn die vor Gericht stehenden Terroristen für die Ermittlung und Bestrafung ihrer früheren Terroristenkollegen brauchbare Informationen lieferten. Derartige Kronzeugenprogramme haben sich in manchen Fällen als sehr erfolgreich erwiesen, auch wenn sie umstritten sind (vgl. Taylor und Quayle 1994, Wilkinson 2000).

Wertvolle Möglichkeiten eröffnen

Personen, die terroristische Ideen vertreten und selbst entsprechende Akte unternommen haben, können an Universitäten und Forschungsinstitute im Ausland eingeladen werden,

wo sie ihre Vorstellungen mit Intellektuellen diskutieren und eigene Studien anstellen können. Es ist zu erwarten, dass sich die Konfrontation mit den an solchen Orten herrschenden liberalen Auffassungen negativ auf die extremistische Weltanschauung auswirkt. Zumindest aber würden die Terroristen neuen und radikal unterschiedlichen Gedanken ausgesetzt. Dies durchbricht ihre ideologische Isolation und kann wiederum zu einer Entspannung und Annäherung beitragen. Forschungsergebnisse belegen, dass extremistische Weltanschauungen vor allem in isolierten Gruppen floriieren (Knoke 1990).

4.3 Abwägung

Eine Politik, die Terroristen positive Anreize bietet, damit sie nicht länger kriminelle Akte begehen, stellt eine grundsätzliche Abkehr vom konventionellen Ansatz der Abschreckung dar. Es wird bewusst danach gestrebt, die organisatorische und mentale Abhängigkeit vom Terrorismus zu durchbrechen, indem günstigere Alternativen zur Verfügung gestellt werden. Abschreckungspolitik will das Gegenteil: Die erwarteten Kosten für terroristische Handlungen werden erhöht. Die Eröffnung neuer Möglichkeiten in legalen Sektoren für aktive und potentielle Terroristen ist sicherlich nicht als uneingeschränkt vorteilhaft zu betrachten. Neben den diskutierten positiven Effekten solcher Politikmaßnahmen bestehen auch eine Reihe von Gefahren und Nachteilen. Im Folgenden werden die Vorteile und Nachteile gegenübergestellt und diskutiert.

Nachteile

Die Erhöhung der Opportunitätskosten für Terroristen ist mit vier möglichen Problemen konfrontiert:

- Die Strategie ist unwirksam, wenn die Anreize zu gering sind, um das Handeln der Terroristen entscheidend zu verändern. Dies gilt vor allem für Fanatiker. Es gilt jedoch zu bedenken, dass sich Fanatiker auch durch eine noch so extreme Bestrafung nicht von ihrem Tun abhalten lassen. Außerdem können fanatische Terroristen nur erfolgreich operieren, wenn sie durch ein Umfeld gestützt werden. Dieses Umfeld ist jedoch durch positive Anreize wahrscheinlich eher beeinflussbar als durch Bedrohung und Bestrafung der aktiven Terroristen.
- Die Führer einer terroristischen Bewegung werden die positiven Anreize zum Ausstieg mit allen Mitteln zu behindern suchen, indem sie selbst hohe positive Anreize anbieten oder aber massive Bestrafung androhen.
- Die positiven Anreize zum Ausstieg aus dem Terrorismus können perverse Anreizeffekte auslösen: Rationale Akteure, die den leichter gemachten Ausstieg aus der Organisation antizipieren, sind eher bereit, der Organisation beizutreten. Dieses Problem ist in der ökonomischen Theorie wohlbekannt und gilt für alle positiven Anreize, etwa im Umweltbereich oder bei Drogen. Bisher gibt es allerdings keine empirische Evidenz dafür, dass sich ein einfacherer Ausstieg positiv auf die Zahl der Beitritte auswirkt, während die Ineffektivität repressiver Maßnahmen gut dokumentiert ist (Frey 1997a, Miron und Zwiebel 1995).

- Die Strategie der Belohnung von Aussteigern kann als unmoralisch angesehen werden. Sie mag als nachträgliche Rechtfertigung oder sogar Belohnung für illegale und schändliche Taten aufgefasst werden und sich deshalb politisch nicht durchsetzen lassen. Dies mag zuweilen zutreffen, aber es sollte nicht vergessen werden, dass viele „Terroristen“ auf diese Weise erfolgreich in die Gesellschaft reintegriert wurden und sogar eine segensreiche Rolle gespielt haben. Beispiele sind unter anderem Yasser Arafat oder Nelson Mandela (siehe Frey und Luechinger 2003 für weitere Beispiele).

Vorteile

Die Strategie positiver Anreize zum Umgang mit Terrorismus hat zwei wichtige Vorteile:

- Die Interaktion zwischen Terroristen und dem Staat erhält den Charakter eines Positiv-Summen-Spiels. Alle Seiten gewinnen. Das Ziel der staatlichen Behörden ist nicht mehr, der Gegenseite so stark wie nur möglich zu schaden. Vielmehr bemühen sie sich, den Nutzen der Terroristen zu erhöhen, damit diese einen stärkeren Anreiz zum Ausstieg haben. Im Gegensatz dazu verschlechtert eine Abschreckungspolitik die Lage beider Seiten. Die Terroristen werden mit Gefängnis oder Tod bestraft, und der Staat muss viele Ressourcen, insbesondere bei der Polizei, Geheimdienst und Armee aufwenden. Es ist zu vermuten, dass positive Anreize aufgrund ihres temporären Charakters weniger kostenintensiv sind. Dies liegt daran, dass der Staat nur im Fall der Einhaltung der gestellten Forderungen aktiv werden muss und die terroristische Organisation selber ein Interesse hat, die Einhaltung nachzuweisen. Demgegenüber muss der Staat bei negativen Sanktionen so lange aktiv bleiben, bis eine Befriedung erfolgt. Außerdem obliegt dem Staat die Kontroll- und Nachweispflicht.
- Die Strategie unterminiert die Geschlossenheit terroristischer Organisationen. Deren Führer können nicht sicher sein, wem sie noch vertrauen können, weil jedes ihrer Mitglieder dem Versuch erliegen könnte, aus der Gruppe auszusteigen und die positiven Anreize anzunehmen.

4.4 Politische Durchsetzbarkeit

Hat die hier skizzierte Strategie positiver Anreize eine Chance in der Politik? Gegenwärtig ist diese als eher gering einzustufen. Dies sollte Forschende jedoch nicht davon abhalten, über alternative Vorgehensweisen nachzudenken und zu überlegen, wie positive Anreize konkret eingesetzt werden könnten.

Generelle Probleme, die gegen eine Umsetzung einer Politik der positiven Anreize sprechen, sind die vorhandenen Informationsasymmetrien, die Schwierigkeit, Belohnungen glaubhaft zu versprechen, die mangelnden Informationen über die Kosten und Nutzen der einzelnen Politikmaßnahmen sowie die Heterogenität der Interessen auf beiden Seiten.

Darüber hinaus sprechen aber auch politische Interessen gegen eine Strategie positiver Anreize, selbst wenn die eben erwähnten Probleme gelöst werden könnten. Drei wichtige Organisationen in der Gesellschaft befürchten, bei deren Anwendung zu verlieren. Die Polizei und die Armee, die unter einer Abschreckungspolitik florieren, würden weniger

Mittel erhalten. Die auf positive Anreize angelegte Strategie zum Umgang mit dem Terror führt völlig an ihnen vorbei. Auch die Gruppe der professionellen Politiker zieht eine Politik der Abschreckung vor. Sie können damit demonstrieren, dass sie den Terrorismus um jeden Preis bekämpfen (auch wenn in Wirklichkeit der Effekt oft konterproduktiv ist). Das damit erworbene „Macho-Image“ hilft ihnen bei der notwendigen Wiederwahl, ganz besonders wenn wegen einer aufgeheizten Atmosphäre keine offene Diskussion über die Vorzüge und Nachteile einer Abschreckungspolitik möglich ist.

Interessanterweise lehnt auch die Führung von Terrororganisationen die positive Strategie ab, denn sie wissen, dass sie dadurch die Kontrolle über ihre Mitglieder teilweise verlieren würden und die Bewegung damit untergehen könnte. Sie ziehen es vor, wenn sie von staatlichen Organisationen verfolgt werden, weil dies den Zusammenhalt innerhalb der Gruppe stärkt.

Nur eine kleine Zahl häufig unzureichend organisierter Interessen wird sich für eine Strategie positiver Alternativen aussprechen, darunter möglicherweise einige kirchliche und karitative Gruppen. Die Politik hat die beste Chance verwirklicht zu werden, wenn das Versagen der Abschreckungspolitik deutlich wird. In einer solchen Krisensituation kann erwartet werden, dass sich einige gesellschaftliche Gruppen und auch einige Politiker von Oppositionsparteien für dieses unorthodoxe Vorgehen aussprechen werden.

Literaturverzeichnis

- Alm, James (1996): What is an „Optimal“ Tax System? *National Tax Journal*, 363–379.
- Andreoni, James, Brian Erard und Jonathan Feinstein (1998): Tax Compliance. *Journal of Economic Literature*, 36 (2), 818–860.
- Becker, Gary S. (1968): Crime and Punishment: An Economic Approach. *Journal of Political Economy*, 76, 169–217.
- Bénabou, Roland und Jean Tirole (2003): Intrinsic and Extrinsic Motivation. *Review of Economic Studies*, 70 (3), 489–520.
- Bohnet, Iris und Bruno S. Frey (1999): The Sound of Silence in Prisoner's Dilemma and Dictator Games. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 38 (1), 43–57.
- Bronsteen, John, Christopher Buccafusco und Jonathan Masur (2009): *Happiness and Punishment*. University of Chicago Law Review. Im Erscheinen.
- Chalk, Peter (1995): The Liberal Democratic Response to Terrorism. *Terrorism and Political Violence*, 7 (4), 10–44.
- Cremer-Schäfer, Helga (1975): Stigmatisierung von Vorbestraften und Rückfallkriminalität. In: Manfred Brusten und Jürgen Hohmeier (Hrsg.): *Stigmatisierung 2, Zur Produktion gesellschaftlicher Randgruppen*. Darmstadt, Luchterhand-Verlag, 129–143.
- Cremer-Schäfer, Helga und Heinz Steinert (1998): *Straflost und Repression: Zur Kritik der populistischen Kriminologie*. Münster, Westfälisches Dampfboot.
- DeAngelo, Gregory und Gary Charness (2009): Uncertainty in the Theory of Deterrence: Experimental Evidence, Available at SSRN. <http://ssrn.com/abstract=1372410>.
- Drago, Francesco, Roberto Galbiati und Pietro Vertova (2009): The Deterrent Effects of Prison: Evidence from a Natural Experiment. *Journal of Political Economy*, 117 (2), 257–280.

- Ehrlich, Isaac und George D. Brower (1987): On the Issue of Causality in the Economic Model of Crime and Law Enforcement: Some Theoretical Considerations and Experimental Evidence. *American Economic Review*, 77 (2), 99–106.
- Fehr, Ernst und Armin Falk (2002): Psychological Foundations of Incentives. *European Economic Review*, 46 (4–5), 687–724.
- Feld, Lars P. und Bruno S. Frey (2007): Tax Compliance as the Result of a Psychological Tax Contract: The Role of Incentives und Responsive Regulation. *Law und Policy*, 29, 102–120.
- Feld, Lars P. und Jean-Robert Tyran (2002): Tax evasion and voting: An experimental analysis. *Kyklos*, 55 (2), 197–221.
- Frey, Bruno S. (1992): Tertium Datur: Pricing, Regulating und Intrinsic Motivation. *Kyklos*, 45 (2), 161–184.
- Frey, Bruno S. (1997a): Drugs, economics und policy. *Economic Policy*, 25, 389–394.
- Frey, Bruno S. (1997b): *Not Just for the Money: An Economic Theory of Personal Motivation*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Frey, Bruno S. (2004): *Dealing with Terrorism – Stick or Carrot?* Cheltenham und Northampton, MA, Edward Elgar.
- Frey, Bruno S. und Reto Jegen (2001): Motivation Crowding Theory. *Journal of Economic Surveys*, 15(5), 589–611.
- Frey, Bruno S. und Simon Luechinger (2003): How to Fight Terrorism: Alternatives to Deterrence. *Defence und Peace Economics*, 14 (4), 237–249.
- Frey, Bruno S. und Benno Torgler (2007): Tax Morale und Conditional Cooperation. *Journal of Comparative Economics*, 35 (1), 136–159.
- Gambetta, Diego (1993): *The Sicilian Mafia: The Business of Private Protection*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Jesse, Eckhard (2003): Terrorismus. In: Uwe Undersen und Wichard Woyke (Hrsg.): *Hundwörterbuch des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen, Leske+Budrich.
- Knoke, David (1990): *Political Networks: The Structural Perspective*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Krueger, Alain B. (2008): *What Makes A Terrorist. Economics und the Roots of Terrorism*. Princeton, Princeton University Press.
- Krueger, Alan B. und Jitka Maleckova (2003): Education, Poverty und Terrorism: Is There a Causal Connection? *Journal of Economic Perspectives*, 17 (4), 119–144.
- Levi, Margaret (1988): *Of Rule und Revenue*. Berkeley, University of California Press.
- Levitt, Steven D. (1996): The effect of prison population size on crime rates: Evidence from prison overcrowding litigation. *Quarterly Journal of Economics*, 111 (2), 319–351.
- Levitt, Steven D. (1997): Using electoral cycles in police hiring to estimate the effect of police on crime. *American Economic Review*, 87 (3), 270–290.
- Mead, Georg H. (1978): *Geist, Identität und Gesellschaft*. Frankfurt a. M., Suhrkamp.
- Miron, Jeffrey A. und Jeffrey Zwiebel (1995): The Economic Case against Drug Prohibition. *Journal of Economic Perspectives*, 9 (4), 175–192.
- Prescott, J. J. und Jonah E. Rockoff (2008): Do Sex Offender Registration und Notification Laws Affect Criminal Behavior? <http://ssrn.com/abstract=1100663>
- Sally, David (1995): Conversation und Cooperation in Social Dilemmas. A Meta-analysis of Experiments from 1958 to 1992. *Rationality und Society*, 7 (1), 58–92.
- Schünemann, Hans W. (1971): *Bewährungshilfe bei Jugendlichen und Heranwachsenden*. Göttingen, Schwartz.

- Schwartz, Richard und Jerome H. Skolnick (1962): Two Studies in Legal Stigma. *Social Problems*, 10, 133–142.
- Takács, Karoly (2001): Structural Embeddedness und Intergroup Conflict. *Journal of Conflict Resolution*, 45 (6), 743–769.
- Taylor, Maxwell und Ethel Quayle (1994): *The Terrorists Lives*. London und Washington, D.C., Brassey's.
- Torgler, Benno (2001): What do we know about tax morale und tax compliance? *International Review of Economics und Business*, 48, 395–419.
- Torgler, Benno (2007): *Tax Compliance and Tax Morale: A Theoretical und Empirical Analysis*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Wilkinson, Paul (2000): *Terrorism versus democracy: The liberal state response*. London und Portland, OR, Frank Cass.
- Wintrobe, Ronald (2002): *Can Suicide Bombers be Rational? Economic Consequences of Global Terrorism*. Berlin.