

Sebastian Blesse und André Diegmann*

Die Schließung von Polizeiposten führt zu einem Anstieg der Diebstahlskriminalität

Die Aufrechterhaltung einer leistungsfähigen kommunalen Daseinsvorsorge stellt eine zentrale Herausforderung für die Bundesrepublik Deutschland dar. In den vergangenen Jahren kam es häufig zu Bemühungen um mehr Zentralität in der kommunalen Bereitstellung öffentlicher Leistungen, etwa durch die Fusion von Gemeinden oder interkommunaler Zusammenarbeit. Ziel solcher Zusammenlegungen und Kooperationen ist es, die kommunale Daseinsvorsorge effizienter und professioneller aufzustellen (Blesse und Rösel 2017). Jedoch können Zentralisierungen in der Bereitstellung von öffentlichen Gütern weitreichende Konsequenzen für den regionalen Zugang zu diesen Gütern haben und regionale Disparitäten in der kommunalen Daseinsvorsorge verschärfen.

Dieser Beitrag betrachtet eine Form der Zentralisierung aus dem Bereich der öffentlichen Sicherheit, und zwar die Schließung und Zusammenlegung von Polizeiposten. Innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte kam es in vielen entwickelten Volkswirtschaften zu einer Zentralisierung der Polizeiorganisation mittels einer substanziellen Verringerung der Anzahl lokaler Strafverfolgungsbehörden. Die Auswirkungen dieser Reorganisation auf das lokale Kriminalitätsgeschehen sind bisher nicht umfänglich verstanden. Dieser Beitrag bietet – basierend auf einer im *Journal of Public Economics* veröffentlichten Studie der Autoren (Blesse und Diegmann 2022) – empirische Evidenz im quasi-experimentellen Kontext in Deutschland, indem er das Kriminalitätsgeschehen in Regionen, in denen Polizeiposten geschlossen wurden, mit ähnlichen Regionen vergleicht, die nicht von solchen Schließungen betroffen waren, und ordnet die Ergebnisse in die aktuelle und seit dem Beitrag entstandene Literatur ein.

INSTITUTIONELLER RAHMEN UND DATENVERFÜGBARKEIT

Abgesehen von den bundesweit organisierten Grenzkontrollen, der Asylgesetzgebung und der Luftsicherheit ist die Polizeiorganisation in Deutschland auf Länderebene geregelt. Um den Effekt von Polizeiposten und deren Schließung zu analysieren, werden Daten einer umfassenden Reform der Polizeiorganisation

* Dr. Sebastian Blesse ist Stellvertretender Leiter des Ludwig Erhard ifo Zentrums für Soziale Marktwirtschaft und Institutionenökonomik. Dr. André Diegmann leitet die Forschungsgruppe »Betriebliche Dynamiken und Beschäftigungsergebnisse« am Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle.

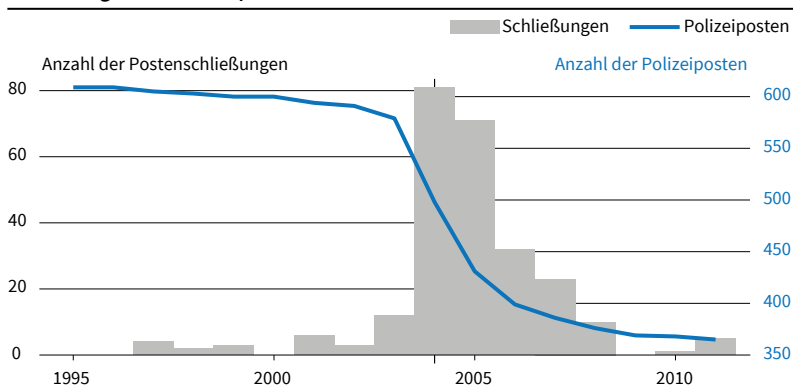
IN KÜRZE

Die Zusammenlegung von Polizeikräften durch die Schließung von Polizeiposten, die ein bedeutender und sichtbarer Teil der öffentlichen Infrastruktur sind, ist ein vielbeobachtetes Phänomen in entwickelten Volkswirtschaften. Als Ergebnis zeigt sich, dass die Schließung von Polizeiposten zu einem Anstieg von Autodiebstählen und Wohnungseinbrüchen führt. Diese können nicht durch Verdrängungseffekte in andere Regionen, veränderte Einsatzstrategien der Polizeieinheiten oder einer geringen Inhaftierung von Kriminellen erklärt werden. Vielmehr sind sie konsistent mit einer veränderten Wahrnehmung der Aufklärungswahrscheinlichkeit. Das bedeutet, dass die Sichtbarkeit von lokalen Polizeiposten zur Abschreckung und zur Kriminalitätsbekämpfung beiträgt.

in Baden-Württemberg genutzt. Im bundesweiten Maßstab, wie auch im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, zeichnet sich Baden-Württemberg durch eine relativ geringe Anzahl an Straftaten pro Kopf aus. Bis zum Reformjahr 2004 waren die lokalen Polizeieinheiten – mit mehr als 570 Polizeiposten – in dem südwestlichen Bundesland in hohem Maße dezentral organisiert. Rund ein Polizeiposten kam dabei im Schnitt auf jede zweite Gemeinde. Mit dem Ziel der Schließung von 100 Polizeiposten wurden im Oktober 2003 die Polizeipräsidien von der Landesregierung aufgefordert, die Polizeiposten als lokale Organisationseinheit der Polizeidienststellen zu optimieren und entsprechende Kandidaten für die Schließung und Zusammenlegung zu präsentieren. Motiviert mit Effizienzargumenten und unter der Beachtung von Kriterien wie der Auslastung der Polizeieinheiten und einer vorgegebenen Verfügbarkeit von Polizisten pro Einwohner, wurde im März 2004 öffentlich bekanntgegeben, dass anstatt der 100 Posten mehr als 200 Polizeiposten ohne Beeinträchtigungen für die öffentliche Sicherheit zu schließen seien.

Abbildung 1 zeigt die Anzahl der Schließungen und die verbleibende Anzahl von Polizeiposten im Zeitverlauf zwischen 1995 und 2012. Zwar gab es bereits im Vorfeld der Reform einzelne Schließungen, in den Jahren ab 2004 kam es jedoch zu einer systematischen Verringerung der verfügbaren Pos-

Abb. 1
Schließungen von Polizeiposten im Zeitverlauf



Quelle: Blesse und Diegmann (2022). © ifo Institut

Abb. 2
Postenschließungen im lokalen Kontext



Quelle: Blesse und Diegmann (2022). © ifo Institut

ten aufgrund der schrittweise durchgeführten Reorganisationsreform.

Da diese Reform nicht mit einer Reduzierung der Einsatzkräfte verbunden war, kam es im Zuge der Reorganisation zu einem deutlichen Anstieg in der Anzahl der Polizisten pro Posten von rund vier auf 5,5. Das Ausbleiben von Entlassungen erlaubt uns, die lokale Verfügbarkeit und Sichtbarkeit der Posten zu analysieren. Die entsprechenden Effekte werden somit nicht von möglichen Änderungen in der Anzahl und Qualität von Einsatzkräften kompromittiert.

Abbildung 2 zeigt beispielhaft für den Ostalbkreis (blaue Umrahmung) Gemeinden mit einer Postenschließung; markiert mit einem roten Kreuz. Typischerweise wurden Posten innerhalb der Revierzugehörigkeit geschlossen und die Polizeitruppen in andere Posten und Reviere integriert. Auf Ebene der Reviere, die in der Regel innerhalb einzelner Landkreise organisiert sind, kam es im Zuge der Reform zu keiner Änderung. Die umgesiedelten Polizeieinheiten waren demnach weiterhin für die alten Gemeinden zuständig; hatten jedoch zum Patrouillieren eine weitere Anfahrt bis in die jeweiligen Gemeinden ihres (alten und auch neuen) Verantwortungsbereichs.

Die Daten der Polizeistrukturreform, die auf der regionalen Ebene der Gemeinde aggregiert werden, ergänzen wir durch polizeiliche Kriminalstatistiken

(Anzahl der Fälle, Aufklärungsraten, Charakteristika der Tatverdächtigen), die den Autoren von Mitarbeitern des Landeskriminalamts in Baden-Württemberg zur Verfügung gestellt wurden. Diese Daten enthalten detaillierte Informationen zur lokalen Diebstahlkriminalität im Rahmen der Polizeilichen Kriminalstatistik. Um die Robustheit der Ergebnisse zu gewährleisten und um für lokale Ausstrahlungseffekte in Nachbarschaftsgemeinden zu testen, nutzen wir zudem entsprechende Kriminalstatistiken vom Landeskriminalamt Hessen.

ZUNAHME DER KRIMINALITÄT IN FOLGE VON POLIZEIPOSTENSCHLIESSUNGEN

Die Analyse des kausalen Effekts von Polizeipostenschließungen auf das lokale Kriminalitätsgeschehen basiert auf einem Differenz-in-Differenzen-Ansatz kombiniert mit einem Matching-Verfahren zur Identifikation von Kontrollgemeinden mit ähnlichen Charakteristika (Bevölkerungsdichte, Alters-, Bildungs- und Migrationsstruktur sowie Arbeitsmarktstruktur im Jahr vor der Reform). Zu jeder Reformgemeinde (Behandlungsgruppe) wird also eine Gemeinde ohne Postenschließung einbezogen, die sich mit Blick auf die beobachteten Größen nicht unterscheidet (Kontrollgruppe). Die jeweilige Kontrollgemeinde darf zudem kein direkter Nachbar der Gemeinde mit einer Postenschließung sein. Behandlungs- und Kontrollgruppe werden in der Folge bezüglich der Anzahl der Diebstähle im Zeitverlauf (d. h. vor und nach der jeweiligen Postenschließung) verglichen. Aufgrund der Aggregation von Postenschließungen auf Gemeindeebene zwischen den Jahren 2004 bis 2008 beobachten wir 166 Gemeinden *ohne* Polizeiposten nach der Reform, die ihren letzten Polizeiposten im Rahmen von 180 Postenschließungen verloren haben. Im Rahmen dieses Vergleichs von Gemeinden, die nach der Reform keine Polizeistation mehr besaßen, und anderen vergleichbaren Kommunen, können wir nun den ursächlichen Effekt des Verlusts von Polizeinfrastruktur auf das lokale Kriminalitätsgeschehen empirisch untersuchen.

Abbildung 3 zeigt für die Jahre vor und nach der Reform die relative Veränderung der Zahl der Auto-diebstähle und Wohnungseinbrüche in den von Postenschließungen betroffenen Gemeinden im Vergleich zur Kontrollgruppe. Für die Interpretation der Ergebnisse ist zunächst die Entwicklung der Kriminalität vor der Reform bedeutend. Die Abbildung zeigt, dass sich die Entwicklung der Anzahl der Fälle zwischen Kommunen mit und ohne Verlust von Polizeiposten vor der Schließung nicht unterscheidet, nach der Postenschließung jedoch signifikante Zunahmen der Delikte in den Kommunen mit Postenschließungen sichtbar werden. Nach der Reform steigen die Zahlen in Gemeinden mit Postenschließungen im Vergleich zu ähnlichen Gemeinden ohne Schließungen jedoch deutlich an. Im Durchschnitt kommt es zu einem An-

stieg von rund 18 % bei gemeldeten Autodiebstählen bzw. rund 12 % bei gemeldeten Wohnungseinbrüchen.

Gleichzeitig zeigen die Ergebnisse unter zusätzlicher Verwendung von Daten aus dem Nachbarbundesland Hessen, dass sich die Kriminalität in den Gemeinden, die an Reformgemeinden angrenzen, nicht reduziert hat. Das legt nahe, dass sich die Diebstahlkriminalität durch die Postenschließung insgesamt erhöht hat bzw. angesichts seit Jahren sinkender Eigentumsdeliktzahlen weniger stark gesunken ist. Mit Blick auf andere Diebstahlkategorien, wie beispielsweise der Diebstahl von Zweirädern, Raub oder Einbruch in Geschäfte/Unternehmen, sind hingegen keine Effekte zu beobachten.

Die Auswertung der Tatverdächtigenstatistik zeigt, dass die Tatverdächtigen bei den reformbedingten zusätzlichen Straftaten insbesondere Männer deutscher Nationalität sind. Dies ist ein erster Hinweis darauf, dass die Täter nicht Teil organisierter Banden sind, sondern eher die lokale Struktur der Polizei kennen und die Schließungen der Posten aufmerksam verfolgt haben. Da die Schließungen von Lokalzeitungen und überregionalen Zeitungen vorwiegend in Baden-Württemberg aufgegriffen wurden, ist es nicht verwunderlich, dass insbesondere deutsche Tatverdächtige für die erhöhte Zahl an Eigentumsdelikten im Rahmen der Postenschließungen zu beobachten sind.

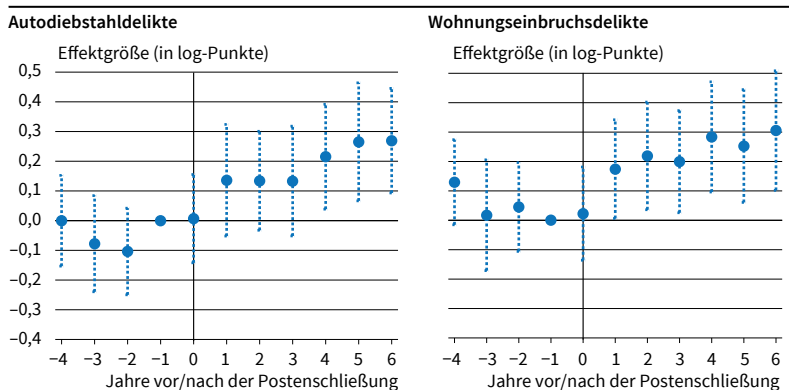
LOKALE UNTERSCHIEDE

Die Auswirkungen einer Schließung von Polizeiposten unterscheiden sich danach, wie effektiv ein Polizeiposten vor seiner Schließung funktionierte und wo der Posten in der betroffenen Gemeinde verortet war. Für die Analyse solcher lokalen Effekte teilen wir zunächst die Posten in hohe/geringe Effektivität – gemessen anhand der Aufklärungsquoten vor der Reform – ein. Werden relativ effektive Posten geschlossen, kommt es in der Folge zu einem Anstieg von Autodiebstählen von mehr als 30%. Zwar steigt die Anzahl von Autodiebstählen auch in Regionen mit weniger effektiven Polizeiposten um rund 16% (im Vergleich zu rund 30% bei der Schließung effektiver Posten), die Ergebnisse lassen jedoch darauf schließen, dass die Effektivität von lokalen Polizeieinheiten bei der Bekämpfung von Kriminalität von besonderer Bedeutung ist. Bei Wohnungseinbrüchen besteht kein signifikanter Unterschied mit Blick auf die Effektivität der geschlossenen Polizeiposten. Dies könnte damit zusammenhängen, dass bei diesem Eigentumsdelikt die Aufklärungsquoten ohnehin mit rund 15% relativ gering sind. Im Vergleich dazu liegen die durchschnittlichen Aufklärungsquoten bei Autodiebstählen bei rund 40%.

Als weitere Unterteilung nutzen wir das regionale Umfeld der Posten. Dabei können wir zwischen Schließungen in (i) Wohngebieten und (ii) dem Gemeindezentrum unterscheiden. Werden Posten, die in einem Wohngebiet angesiedelt sind, geschlossen, kommt es in der Folge zu einem deutlichen Anstieg

Abb. 3

Kriminalitätsveränderungen in Folge von Polizeipostenschließungen



Quelle: Blesse und Diegmann (2022).

© ifo Institut

des Wohnungseinbruchdiebstahls. Befanden sich die Posten hingegen im Ortszentrum – beispielsweise im Rathaus oder auf dem örtlichen Marktplatz – hat die Schließung keinen Anstieg der Wohnungseinbrüche zur Folge.

Erklärtes Ziel der Reform war es, durch die Professionalisierung der Polizei Effizienzgewinne zu erreichen. Die Daten zeigen jedoch, dass sich die lokalen Aufklärungsquoten im Zuge der Reform nicht verändert haben. Die Reform hat also nicht dazu geführt, mehr Kriminelle »von der Straße« zu holen. Im Gegenteil zeigen die Ergebnisse, dass die Reform eher Individuen zum Diebstahl verleitet hat und dass diese Personen zudem potenziell ein gutes Verständnis der lokalen Gegebenheiten haben. Die subjektiv wahrgenommene Wahrscheinlichkeit, bei kriminellen Handlungen von Polizeikräften überführt und bestraft zu werden, ist demnach wahrscheinlich durch die Reform gesunken und hängt stark vom lokalen Kontext ab.

DAS ZUSAMMENSPIEL VON POLIZEI UND PRIVATEN SICHERHEITSUNTERNEHMEN

Grundsätzlich ist es für die Gemeinden möglich, die Ausgaben für die öffentliche Ordnung (z. B. Mitarbeiter im Ordnungsamt) zu erhöhen. Diese Ausgaben sind vom Landshaushalt für Sicherheit durch Polizeieinheiten unabhängig und haben das Potenzial, die Sichtbarkeit des Staates zu erhöhen. In der Folge der Reform kam es hingegen zu keinem Anstieg der Ausgaben für die öffentliche Ordnung. Interessant ist hingegen, dass in Folge der Reform weniger private Sicherheitsunternehmen in Schließungsgemeinden beobachtet werden. Private Sicherheitsunternehmen stellen zwar kein Substitut für die Schutzpolizei dar, Postenschließungen könnten jedoch die lokale Nachfrage nach privater Sicherheit erhöhen und mögliche negative Effekte abmildern. Obwohl die Anzahl der privaten Sicherheitsfirmen nur eine unvollständige Näherungsgröße für die private Nachfrage nach Sicherheit darstellt, zeigen die Ergebnisse, dass Unternehmen im privaten Sicherheitsbereich von der Nähe zu offiziellen Polizeieinheiten profitieren. Dies kann

praktische Gründe haben, beispielweise beim Überführen von Tatverdächtigen. Insgesamt könnte dieser Trend die negativen Effekte durch Polizeipostenschließungen eher noch verstärken.

WAS BEDEUTET DAS FÜR DIE POLITIK?

Die neuere Literatur zu Strafverfolgungsaktivitäten und polizeilicher Präsenz zeigt, dass die Intensität der Straftaten durch die Verfügbarkeit und Sichtbarkeit der Polizei beeinflusst werden kann. Die vorliegende Studie ist eine der ersten, die die Effekte polizeilicher Infrastruktur auf das Kriminalitätsgeschehen analysiert. In einem ähnlichen Rahmen wurde zuletzt ein Anstieg der Kriminalität in Folge von weniger polizeilicher Infrastruktur in London gezeigt (Faccetti 2021). Ebenfalls für London ist eine Verringerung der Kriminalitätsraten durch die erstmalige Schaffung einer professionellen Polizeibehörde im 19. Jahrhundert belegt (Bindler und Hjalmarsson 2021). Deskriptive Ergebnisse für Buenos Aires bestätigen zudem den abschreckenden Effekt von Polizeiposten auf das lokale Kriminalitätsgeschehen (Fondevila et al. 2021). Zusammen mit der Literatur, die disruptive Verschiebungen von Einsatzkräften, beispielsweise aufgrund von Terroralarm oder der Steuerung von Polizeieinsätzen durch computergestützte Vorhersagen von Kriminalfällen (»Predictive Policing«), analysiert (Klick und Tabarrok 2011; Jabri 2021), verdichtet sich die empirische Evidenz einer Straftatenreduktion durch eine sichtbare Polizei.

Dieser Beitrag zeigt die Bedeutung kommunaler Daseinsvorsorge im Feld der öffentlichen Sicherheit. Versuche, Polizeiinfrastrukturen in der Fläche zu Gunsten vermeintlicher Effizienzgewinne einzusparen, können daher mit beträchtlichen Nebenwirkungen – in Form eines Anstiegs gemeldeter Eigentumsdelikte – einhergehen. Somit können die vorliegenden Ergebnisse Politiker und Praktiker über mögliche ungewollte Nebenwirkungen bei effizienzorientierten Umstrukturierungen von Verwaltungsinfrastrukturen informieren. Diese sollten für eine effiziente und zukunftsfeste Reorganisation der Polizeistrukturen bedacht werden.

REFERENZEN

- Bindler, A. und R. Hjalmarsson (2021), »The Impact of the First Professional Police Forces on Crime«, *Journal of the European Economic Association* 19(6), 3063–3103.
- Blesse, S. und A. Diegmann (2022), »The Place-Based Effects of Police Stations on Crime: Evidence from Station Closures«, *Journal of Public Economics* 207, 104605.
- Blesse, S. und F. Rösel (2017), »Was bringen kommunale Gebietsreformen?«, *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 18(4), 307–324.
- Faccetti, E. (2021), »Police Infrastructure, Police Performance, and Crime: Evidence from Austerity Cuts« Job Market Paper, verfügbar unter: https://csef.it/wp-content/uploads/E_Facchetti.pdf.
- Fondevila, G., C. Vilalta-Perdomo, M. Perez und F. Cafferata (2021), »Crime Deterrent Effect of Police Stations«, *Applied Geography* 123, 102518.
- Jabri, R. (2021), »Algorithmic Policing«, SSRN Diskussionspapier.
- Klick, J. und A. Tabarrok (2011), »Using Terror Alert Levels to Estimate the Effect of Police on Crime«, *The Journal of Law and Economics* 48(1), 267–279.