

Die Schließung von Polizeiposten führt zu einem Anstieg der Diebstahlskriminalität

Sebastian Blesse, André Diegmann

Die Zusammenlegung von Polizeikräften durch die Schließung von Polizeiposten ist ein vielbeobachtetes Phänomen in entwickelten Volkswirtschaften. Polizeiposten stellen einen bedeutenden und sichtbaren Teil der öffentlichen Infrastruktur dar. Als Ergebnis der vorliegenden Studie zeigt sich, dass die Schließung von Polizeiposten zu einem Anstieg von Autodiebstählen und Wohnungseinbrüchen führt. Diese Resultate können nicht durch Verdrängungseffekte in andere Regionen, veränderte Einsatzstrategien der Polizeieinheiten oder eine geringere Inhaftierung von Kriminellen erklärt werden. Vielmehr sind sie konsistent mit einer veränderten Wahrnehmung der Aufklärungswahrscheinlichkeit. Somit zeigt sich, dass die Sichtbarkeit von lokalen Polizeiposten zur Abschreckung und demnach zur Kriminalitätsbekämpfung beiträgt.

JEL-Klassifikation: H77, K42, R53

Schlagwörter: Kriminalität, öffentliche Infrastruktur, Schließung von Polizeiposten

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 interkommunale Zusammenarbeit. Ziel solcher Zusammenlegungen und Kooperationen ist es, die kommunale Daseinsvorsorge effizienter und professioneller aufzustellen.¹ 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: die Schließung und Zusammenlegung von Polizeiposten. Innerhalb der letzten zwei Jahrzehnte kam es in vielen entwickelten Volkswirtschaften zu einer Zentralisierung der Polizeiorganisation durch eine substanzielle 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 Autoren² – empiri-

sche Evidenz im quasi-experimentellen Kontext für Deutschland, indem er das Kriminalitätsgeschehen in Regionen, in denen Polizeiposten geschlossen wurden, mit ähnlichen Regionen vergleicht, die nicht von solchen Schließungen betroffen waren. Abschließend werden die Ergebnisse in die aktuelle Literatur und die politische Diskussion um die kommunale Daseinsvorsorge eingeordnet.

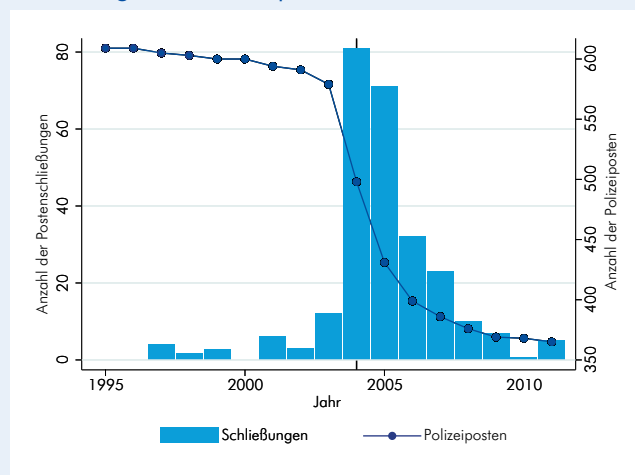
Institutioneller Rahmen und Datenverfügbarkeit

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 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

1 Vgl. Blesse, S.; Rösel, F.: Was bringen kommunale Gebietsreformen?, in: *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, Jg. 18 (4), 2017, 307-324.

2 Blesse, S.; Diegmann, A.: The Place-based Effects of Police Stations on Crime: Evidence from Station Closures, in: *Journal of Public Economics*, Vol. 207, 2022, 104605.

Abbildung 1
Schließungen von Polizeiposten im Zeitverlauf



Quelle: Blesse, S.; Diegmann, A., a. a. O., 6.

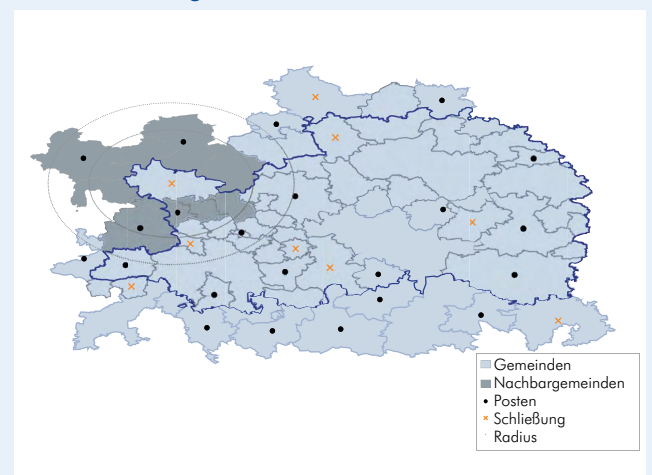
der Polizeidienststellen zu optimieren und entsprechende Kandidaten für die Schließung und Zusammenlegung zu präsentieren. Motiviert mit Effizienzargumenten und unter der Beachtung von Kriterien wie der Auslastung der Polizeieinheiten und einer vorgegebenen Verfügbarkeit von Polizisten pro Einwohner wurde im März 2004 öffentlich bekanntgegeben, dass statt der 100 Posten mehr als 200 Polizeiposten ohne Beeinträchtigungen für die öffentliche Sicherheit geschlossen würden.

Abbildung 1 zeigt die Anzahl der Schließungen und die verbleibende Anzahl von Polizeiposten im Zeitverlauf zwischen 1995 und 2011. Zwar gab es bereits im Vorfeld der Reform einzelne Schließungen, in den Jahren ab 2004 kam es jedoch zu einer systematischen Verringerung der verfügbaren Posten aufgrund der schrittweise durchgeführten Reorganisation.

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 4 auf 5,5. Das Ausbleiben von Entlassungen erlaubt es 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 orangenen 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 Land-

Abbildung 2
Postenschließungen im lokalen Kontext



Quelle: Blesse, S.; Diegmann, A., a. a. O., 13.

kreise organisiert sind, kam es im Zuge der Reform zu keiner Änderung. Die umgesiedelten Polizeieinheiten waren demnach weiterhin für die alten Gemeinden zuständig; sie 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 infolge 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 die Arbeitsmarktstruktur im Jahr vor der Reform). Zu jeder Reformgemeinde (Behandlungsgruppe) wird also eine Gemeinde ohne

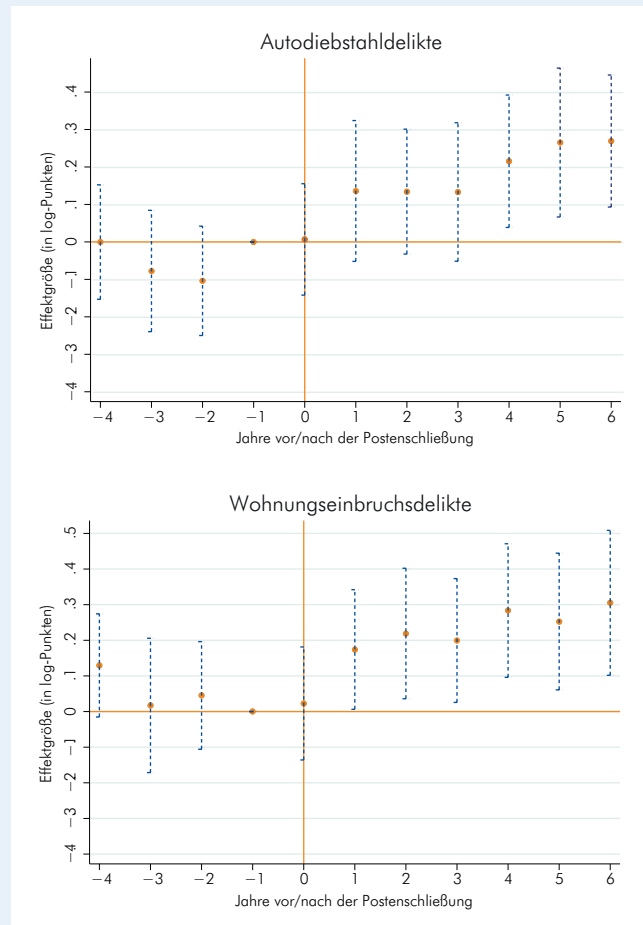
Postenschließung einbezogen, die sich mit Blick auf die beobachteten Größen nicht unterscheidet (Kontrollgruppe). Die jeweilige Kontrollgemeinde darf zudem kein direkter Nachbar der Gemeinde mit einer Postenschließung sein. Behandlungs- und Kontrollgruppe werden in der Folge bezüglich der Anzahl der Diebstähle im Zeitverlauf (d. h. vor und nach der jeweiligen Postenschließung) verglichen. Aufgrund der Aggregation von Postenschließungen auf Gemeindeebene zwischen den Jahren 2004 und 2008 beobachten wir 166 Gemeinden, die im Zuge der Reform ihren letzten Polizeiposten verloren haben. Im Rahmen dieses Vergleichs von Gemeinden, die nach der Reform keine Polizeistation mehr besaßen, mit anderen vergleichbaren Kommunen können wir nun den ursächlichen Effekt des Verlusts von Polizeiinfrastruktur auf das lokale Kriminalitätsgeschehen empirisch untersuchen.

Abbildung 3 zeigt für die Jahre vor und nach der Reform die relative Veränderung der Zahl der Autodiebstähle 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 Reform steigen die Deliktzahlen in Gemeinden mit Postenschließungen im Vergleich zu ähnlichen Gemeinden ohne Schließungen jedoch signifikant an. Im Durchschnitt kommt es zu einem Anstieg 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 etwa Diebstahl von Zweirädern, Raub oder Einbruch in Geschäfte und Unternehmen, sind hingegen keine Effekte zu beobachten.

Die Auswertung der Tatverdächtigen-Statistik 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 Ban-

Abbildung 3
Kriminalitätsveränderungen infolge von Polizeipostenschließungen



Quelle: Blesse, S.; Diegmann, A., a. a. O., 11.

den sind, sondern eher die lokale Struktur der Polizei kennen und die Schließungen der Posten aufmerksam verfolgt haben. Da die Schließungen vorwiegend von Lokalzeitungen und überregionalen Zeitungen 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 Gemeinde verortet war. Für die Analyse solcher lokalen Effekte teilen wir zunächst die Posten in solche mit hoher und solche mit geringer Effektivität ein – gemessen anhand der Aufklärungsquoten vor der Reform. Werden relativ effektive Pos-

ten 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%, 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 Autodiebstahl 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 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 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. für Mitarbeiter im Ordnungsamt) zu erhöhen. Diese Ausgaben sind vom Landeshaushalt 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 nach 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. Mögliche negative Effekte der Schließungen könnten so abgemildert werden. 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, beispielsweise beim Überführen von Tatverdächtigen. Insgesamt könnte dieser Trend die negativen Effekte durch Polizeipostenschließungen noch verstärken.

Was bedeutet dies für die Politik?


Die neuere Literatur zu Strafverfolgungsaktivitäten und der polizeilichen 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 infolge von weniger polizeilicher Infrastruktur in London gezeigt.³ Ebenfalls für London ist eine Verringerung der Kriminalitätsraten durch die erstmalige Schaffung einer professionellen Polizeibehörde im 19. Jahrhundert belegt.⁴ Deskriptive Ergebnisse für Buenos Aires bestätigen den abschreckenden Effekt von Polizeiposten auf das lokale Kriminalitätsgeschehen.⁵ 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,⁶ verdichtet sich die empirische Evidenz der Straftatenreduktion durch eine sichtbare Polizei.

3 Vgl. *Faccetti, E.: Police Infrastructure, Police Performance, and Crime: Evidence from Austerity Cuts.* Job Market Paper, 2021.

4 Vgl. *Bindler, A.; Hjalmarsson, R.: The Impact of the First Professional Police Forces on Crime,* in: *Journal of the European Economic Association*, Vol. 19 (6), 2021, 3063–3103.

5 Vgl. *Fondevila, G.; Vilalta-Perdomo, C.; Perez, M.; Cafferata, F.: Crime Deterrent Effect of Police Stations,* in: *Applied Geography*, Vol. 134, 2021, 102518.

6 Vgl. *Klick, J.; Tabarrok, A.: Using Terror Alert Levels to Estimate the Effect of Police on Crime,* in: *The Journal of Law & Economics*, Vol. 48 (1), 2005, 267–279. – *Jabri, R.: Algorithmic Policing.* SSRN Diskussionspapier, November 2021.

Dieser Beitrag zeigt die Bedeutung kommunaler Daseinsvorsorge im Feld der öffentlichen Sicherheit auf. Versuche, die Polizeiinfrastruktur in der Fläche zugunsten vermeintlicher Effizienzgewinne auszulünnen, können mit beträchtlichen Nebenwirkungen – in Form eines Anstiegs an Eigentumsdelikten – einhergehen. Somit können die vorliegenden Ergebnisse Politiker und Praktiker über mögliche ungewollte Nebenwirkungen bei effizienzorientierten Umstrukturierungen von Verwaltungsinfrastrukturen informieren. Diese sollten im Hinblick auf eine effiziente und zukunftsfeste Reorganisation der Polizeistrukturen bedacht werden. 



Dr. Sebastian Blesse

Stellvertretender Leiter des Ludwig Erhard ifo Zentrums für Soziale Marktwirtschaft und Institutionenökonomik

blesse@ifo.de



Dr. André Diegmann

Forschungsgruppenleiter in der Abteilung Strukturwandel und Produktivität des IWH

Andre.Diegmann@iwh-halle.de