

**LANDTAG  
 NORDRHEIN-WESTFALEN  
 16. WAHLPERIODE**

**STELLUNGNAHME  
 16/1127**

Alle Abg

Wirtschaftswissenschaften  
 www.wiwi.uni-frankfurt.de

Professur für Ökonometrie

Prof. Dr. Horst Entorf

Telefon +49 (0)69-798 34765  
 Telefax +49 (0)69-798 35025  
 E-Mail entorf@wiwi.uni-frankfurt.de

Datum: 01. Oktober 2013

**Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Innenausschusses zum Antrag der FDP, LT\_Drs\_16/2621: „NRW braucht endlich ein wirksames Gesamtkonzept...“**

**I. Analyse der Ausgangslage**

NRW weist seit mehreren Jahren einen **starken Zuwachs bei den Wohnungseinbrüchen** (PKS Schlüssel 435.00) auf. Der deutliche Aufwärtstrend ist auch in anderen Bundesländern festzustellen, allerdings sind sowohl das generelle Niveau als auch die Wachstumsrate in NRW überdurchschnittlich, wie die folgende Tabelle zeigt:

**Tabelle 1:** Wohnungseinbruch in NRW und Deutschland: Häufigkeitszahlen und Aufklärungsquoten im Vergleich

	HZ NRW	HZ Deutschland	Wachstum in % NRW	Wachstum in % Deutschland	Aufklärungsquote NRW	Aufklärungsquote Deutschland %
2008	211	132	+1,6	-0,7	16,1	17,6
2009	229	139	+8,5	+5,3	14,4	16,5
2010	250	148	+9,1	+6,8	12,9	15,5
2011	282	162	+12,8	+9,4	13,6	16,0
2012	304	176	+7,8	+8,6	13,8	15,7

HZ = Häufigkeitsziffer: Fälle je 100.000 Einwohner, Datenquelle: PKS (BKA)

Die hohe Zahl von Wohnungsbrüchen ist für NRW nicht neu. Die **Häufigkeitsziffern** (HZ) sind nicht erst seit 2008 auf einem höheren Niveau als in anderen Bundesländern. Schon im Jahr 1998 war NRW unter den Flächenländern das Land mit der höchsten Fallbelastung, damals gab es pro 100 Tsd. Einwohner 266 Fälle (zum Vergleich Deutschland 1998 insgesamt: 203), nur die Stadtstaaten lagen darüber. Während jedoch die Fallzahlen anderswo deutlich zurückgingen, sind sie in NRW relativ hoch geblieben. Zum Beispiel lag Hessen 1998 mit einer HZ von 260 noch nahezu gleichauf mit NRW, mittlerweile (2012) liegt die Zahl bei lediglich 101. In den vergangenen

Jahren ab 2008 sind die Fallzahlen flächendeckend angestiegen, und zwar um 44,1% in NRW und 33,3% in Deutschland insgesamt. Der Anstieg ist also nicht NRW-spezifisch, allerdings ist er dort ausgeprägter als anderswo.

Gravierender ist aber langfristig anhaltende und sich **weiter vergrößernde Abstand** von NRW gegenüber den bundesdeutschen Zahlen. Während die Kriminalitätsbelastung der Bürger durch Wohnungseinbrüche im Jahr 1998 „nur“ 31,3% höher war als im bundesdeutschen Durchschnitt, so betrug der Abstand 2003/2008 immerhin schon ca. 60%. Im Jahr 2012 ist der Unterschied mittlerweile auf 73% angewachsen.

**Tabelle 2:** Abstand von NRW gegenüber den bundesdeutschen Fallzahlen der Wohnungseinbrüche

	HZ NRW	HZ Deutschland	Abstand von NRW gegenüber Deutschland insgesamt in %
1998	266	203	31,3
2003	240	149	61,1
2008	211	132	59,8
2012	304	176	72,7

HZ = Häufigkeitsziffer: Fälle je 100.000 Einwohner, Datenquelle: PKS (BKA)

Den hohen Fallzahlen stehen verhältnismäßig geringen **Aufklärungsquoten** gegenüber. Tabelle 1 zeigt, dass diese in NRW zwischen 2008 und 2012 von 16,1% auf 13,8% um 2,3 Prozentpunkte gefallen sind, auch in Deutschland insgesamt liegen die Zahlen nicht weit darüber. Sie sind um 1,9 Prozentpunkte von 17,6% auf 15,7% gefallen. In einigen Bundesländern – mit geringerer Kriminalitätsrate – ist die Aufklärungsquote höher, so z.B. in Hessen (19%), Niedersachsen (24,7%) und Bayern (34,3%).

Ein weiterer Umstand des Anstiegs der Wohnungseinbrüche in NRW ist LT\_Drs\_16/2621 zu entnehmen. Demnach werden 87% der (wenigen) ermittelten Verdachtsfälle eingestellt. Ähnlich äußerte sich Tillmann Bartsch vom Kriminologischen Forschungsinstitut Niedersachsen (KFN) dem Nachrichtenmagazin SPIEGEL (Ausgabe vom 03.04.2013) gegenüber: Nach einer Untersuchung des Instituts würden bei 1000 Einbrüchen 158 Tatverdächtige gefasst, aber nur 29 angeklagt und 22 (bzw. 2,2%) verurteilt. Bei anderen Delikten ist die Quote deutlich höher. Die Mehrzahl der Fälle wird entsprechend von der **Staatsanwaltschaft aus Gründen der Opportunität bzw. Diversion eingestellt** (gemäß §§ 153 ff. StPO, § 45 JGG), ein kleinerer Anteil bleibt später vor Gericht ohne Verurteilung.

Diese Praxis ist auch **allgemein üblich** und nicht auf Einbrüche beschränkt, wie sich aus der Gegenüberstellung der Gesamtzahl von 494 Tsd. Tatverdächtigen (aller Straftatenkategorien) im Jahr 2011 (Quelle: PKS NRW) und der rund 178 Tsd. Verurteilten im Jahr 2011 (Quelle: Strafverfolgungsstatistik NRW) ergibt. Die so ermittelte Einstellungsquote bzw. **Diversionsquote** über alle Straftaten hinweg beträgt also ca. 64% (Ungenauigkeiten ergeben sich aufgrund der fehlenden Verknüpfbarkeit der Daten bzw. durch nicht genau zuzuordnende Strafverfahren zu den

polizeilichen Ermittlungen). In einem Vergleich der Bundesländer für das Jahr 2008 hat der Konstanzer Kriminologe Wolfgang Heinz für NRW mit 62% die dritthöchste Diversionsrate nach Schleswig-Holstein (66,5%) und Hessen (62,3%) festgestellt.<sup>1</sup> Die geringsten Diversionsraten weisen Bayern (42%), Berlin (43%) und Baden-Württemberg (45%) auf, wobei Berlin jedoch einen hohen Anteil von 27% ohne weitere Auflagen einstellt, während dies z.B. in Bayern nur für 19% zutrifft. NRW hat hinter Schleswig-Holstein (46%) mit 42% den zweithöchsten Anteil von Einstellungen *ohne* Auflage.

## II. Schlussfolgerungen und Maßnahmen

### Empfehlung:

*Die Analyse der Ausgangslage hat gezeigt, dass NRW im Vergleich mit anderen Bundesländern zum einen eine geringe Aufklärungsquote und zum anderen eine hohe Diversionsrate hat, was nicht nur auf Wohnungseinbrüche zutrifft. Es sollten daher geeignete personelle und strukturelle Maßnahmen ergriffen werden, die Aufklärungsquote zu erhöhen, um so die Entdeckungswahrscheinlichkeit für Straftäter zu erhöhen. Damit erfolgreiche Polizeiarbeit aber nicht wegen nachgeordnet erfolglicher Einstellung der Verfahren wirkungslos verpufft und potentielle Straftäter tatsächlich durch eine drohende gerichtliche Strafe von kriminellen Handlungen abgehalten werden können, bedarf es einer Neuorientierung der staatsanwaltschaftlichen Praxis, Verfahren gemäß §§ 153 ff. und § 45 JGG einzustellen, insbesondere nicht ohne Auflagen. Dies sollte durch eine bessere verfahrens- und ermittlungstechnische Absprache zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft, inklusive der Verknüpfung polizeilicher und staatsanwaltschaftlicher Datenbanken unterstützt werden.*

*Öffentliche Institutionen sollen sich dazu durchringen, ihre Strategien regelmäßig von einer unabhängigen Expertenkommission evaluieren zu lassen. Dabei geht es nicht um kurzfristiges Controlling oder um Fehlausgaben, deren Aufdeckung bekanntlich bereits von Rechnungshöfen geleistet wird. Vielmehr geht es um langfristige Orientierung und Optimierung. Für das Innenministerium in NRW gibt es konkrete Anzeichen für die Notwendigkeit, über eine Neubewertung der Kriminalpolitik nachzudenken. Dafür spricht der begründete Verdacht, dass sich die Position von NRW im Verhältnis zu den anderen Bundesländern - nicht nur bei Wohnungseinbrüchen sondern auch bei zahlreichen anderen Straftaten – verschlechtert hat, d.h. es in NRW in den letzten zehn bis zwanzig Jahren zu einer höheren Kriminalitätsbelastung gekommen ist als in den anderen Regionen Deutschlands.*

### Begründung:

Wissenschaftliche Studien sind sich weitgehend darüber einig, dass bei Eigentumsdelikten ein **höheres Bestrafungsrisiko** potentielle Straftäter abschreckt, während das bei Gewaltdelikten eher

---

<sup>1</sup> Heinz, W. (2010): „Das strafrechtliche Sanktionensystem und die Sanktionierungspraxis in Deutschland 1882 – 2008“, Internet-Publikation: Konstanzer Inventar Sanktionsforschung 2008, Version 1/2010, <<http://www.ki.uni-konstanz.de/kis/Sanktionierungspraxis-in-Deutschland-Stand-2008.pdf>>

umstritten ist. In der umfangreichen Metaanalyse von Dölling et al. (2009)<sup>2</sup>, in der im Rahmen eines Projektes der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) insgesamt 700 Arbeiten aus der Kriminologie und ihrer Bezugswissenschaften ausgewertet wurden, erweist sich der durchschnittliche Abschreckungseffekt für Diebstahl höherwertiger Gütern als theoriekonsistent und statistisch signifikant.<sup>3</sup> Kritische Stimmen warnen jedoch vor der Verwendung der **Aufklärungsquote** als Maß für die Entdeckungswahrscheinlichkeit und bezweifeln ihre Rolle als Indikator der Effizienz von Polizeiarbeit. So weisen Naplava et al. (2012)<sup>4</sup> zu Recht darauf hin, dass die undifferenzierte Verwendung aggregierter Aufklärungsquoten genauso unsinnig ist wie eine unreflektierte Berichterstattung über zusammengesetzte Häufigkeitsziffern im Sinne von „Frankfurt ist Deutschlands gefährlichste Stadt“. Solche Zahlen sind verfälschend, wenn man nicht beachtet, dass Aufklärungsquoten und Häufigkeitsziffern deliktenspezifisch von Natur aus sehr unterschiedlich sind und Delikte regional, nicht zuletzt wegen Stadt-Land-Unterschiede, sozio-ökonomischer Gegebenheiten oder verkehrstechnischer Bedingungen (Flughäfen, Bahnhöfe, Pendlerbewegungen), unterschiedlich häufig vorkommen. Es ist daher eine *conditio sine qua non* kriminologischer Studien, grundsätzlich nur eng definierte Kriminalitätskategorien – z.B. Wohnungseinbrüche – zu betrachten, stets intervenierende Größen wie z.B. sozioökonomische und demographische Faktoren zu berücksichtigen und auch Endogenität und Feedbackbeziehungen (Simultanität) zwischen Aufklärung und Kriminalität in Betracht zu ziehen.<sup>5</sup> Um ferner auch das Problem des Dunkelfeldes zu berücksichtigen - was in der Sprache der mathematischen Statistik als Phänomen der „unbeobachtbaren Heterogenität“ bezeichnet wird - wird eine Multi-Level- bzw. eine Panel-Daten-Analyse benötigt.

In der Studie von Entorf und Spengler (2013)<sup>6</sup> wurde dieser Weg konsequent verfolgt. In einer panelökonometrischen Auswertung von Bundesländerdaten, in der in mühevoller Kleinarbeit die Daten der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) mit jenen der Strafverfolgungsstatistik des Statistischen Bundesamtes verknüpft wurden, zeigt sich, dass in Deutschland die stärksten generalpräventiven Effekte nicht von der Polizei, sondern von der **Staatsanwaltschaft** ausgehen. In der Wirkungskette „Polizei -> Staatsanwaltschaft -> Gericht“ hat zwar auch die erfolgreiche Aufklärungsarbeit der Polizei den erwarteten kriminalitätsreduzierenden Effekt auf die Eigentumsdelikte, jedoch hat die Tatsache, ob Tatverdächtige auch wirklich abgeurteilt werden oder ob Verfahren eingestellt werden, den klarsten Einfluss darauf, ob das Straftatenaufkommen sinkt oder steigt.

---

<sup>2</sup> Dölling, D., H. Entorf, D. Hermann und T. Rupp (2009): Is Deterrence Effective? Results of a Meta-Analysis of Punishment, *European Journal of Criminological Policy Research*, 15, 201-224.

<sup>3</sup> Siehe Dölling et al. (2009, Table 6): Der durchschnittliche t-Wert liegt bei -2,1 (der kritische Wert beim üblichen 5%-Signifikanzniveau beträgt -1,96).

<sup>4</sup> Naplava, T., S. Kersting und F. Krahwinkel (2012): Ländervergleichende Analyse von Aufklärungsquoten. Düsseldorf: Landeskriminalamt Nordrhein-Westfalen.

<sup>5</sup> So ist denkbar, dass ein unerwartet hohes Kriminalitätsaufkommen die Polizei zumindest kurzfristig überfordert. Allein wegen dieses „Rückstaus“ gäbe es ein Absenken der Aufklärungsquote, was eine negative Korrelation von Aufklärung und Kriminalität bedeuten würde. Das Vorzeichen wäre so im Sinne der Abschreckungshypothese negativ, die Kausalrichtung verlief jedoch umgekehrt von Kriminalität in Richtung Aufklärungsquote.

<sup>6</sup> Entorf, H. und H. Spengler (2013): Crime, Prosecutors, and the Certainty of Conviction, *European Journal of Law and Economics* (Springer Science: online first)

Entsprechend erklärt sich der **generalpräventive Teil meiner Empfehlung** aus der Diagnose des Zusammentreffens von, a) einer überproportional steigenden Zahl von Wohnungseinbrüchen in NRW, b) der persistent (und nicht nur temporär) gegenüber anderen Bundesländern unterdurchschnittlich geringen Aufklärungsquote für dieses Delikt im Land, sowie c), der für NRW beobachtbaren Tendenz, die Mehrzahl der Verfahren (ohne Auflagen) im staatsanwaltschaftlichen Verfahren einzustellen.

Wohin mangelnder Kooperation der Behörden und fehlende **Verknüpfung von Information** bei der Kriminalitätsbekämpfung führen kann, haben die Ermittlungsspannen bei der Aufklärung der NSU-Morde gezeigt. Unlängst (04.06.2013) hat die SPD-Fraktion im Bundestag einen Antrag mit dem Ziel gestellt, das derzeitige System der amtlichen Daten über Kriminalität, Strafverfolgung und Strafvollstreckung – wie international guter Standard – in einer vereinheitlichten statistischen Datenbank miteinander zu verknüpfen: „*System der Kriminal- und Rechtspflegestatistiken in Deutschland optimieren und auf eine solide rechtliche Grundlage stellen*“ (BT\_Drs. 17/13715). Auch der SPD-Landesregierung in NRW dürfte also daran gelegen sein, inkompatible Datenbanken von Polizei, Staatsanwaltschaften und Gerichten zu koordinieren, um eine **evidenzbasierte Kriminalpolitik** zu fördern. So gibt es z.B. bisher keine Verlaufsstatistik, so dass nicht systematisch ermittelt werden kann, wie die Ermittlungsverfahren gegen Beschuldigte abgeschlossen werden, die von der Polizei wegen eines bestimmten Delikts als Tatverdächtige ermittelt worden sind.

Abschließend erfolgt eine Bewertung der **privaten Sicherungsmaßnahmen** und ihrer Finanzierung. Kriminalität variiert mit den Chancen und Risiken potentieller Täter. Jede Sekunde, die diese länger zur Überwindung eines Hindernisses benötigen, Licht statt Dunkelheit, wachsame Nachbarn usw. reduzieren die Wahrscheinlichkeit der Tat. „Verbaute Sicherheit“ ist daher eine gute Investition, sofern man gesamtgesellschaftlich und nicht individuell denkt. Für den einzelnen Eigentümer kann die Maßnahme schwer erschwinglich sein und unrentabel erscheinen, insbesondere bei vermieteten Wohnungen. Um - infolge vermiedener Kriminalität - von der hohen gesellschaftlichen Gesamtsumme eingesparter Kosten profitieren zu können, bedarf es einer koordinierten Aktion. Versicherungen sind hier der richtige Ansprechpartner, da sie an der reduzierten Schadenssumme besonders interessiert sein sollten. In einer konzertierten Aktion von Landesregierung und Versicherungen sollte es, ähnlich wie bei Wärmedämmung zur Energieeinsparung, finanzielle Anreize, z.B. in der Form von steuerlicher Absetzbarkeit, geben.

### III. Betrachtung der NRW-Wohnungseinbrüche im allgemeinen kriminalpolitischen Kontext

Aus der Sicht evidenzbasierter Kriminalpolitik stellt sich die Frage, ob die besonders auffällige Entwicklung der Wohnungseinbrüche in NRW einen Einzelfall darstellt oder ob es systematische lokale Fehlentwicklungen gibt, die auch bei anderen Straftaten auftreten. Zu diesem Zweck wird ein Bundesländervergleich herangezogen, der auf Heinz (2011) bzw. das BKA zurückgeht.<sup>7</sup> Das

---

<sup>7</sup> Heinz, W. (2011): Polizeilich registrierte Straftaten im Ländervergleich. Eine Materialsammlung (Stand: Berichtsjahr 2010). Internet-Publikation: Konstanzer Inventar Kriminalitätsentwicklung 2011, Version 7/2011 <Polizeilich\_registrierte\_Straftaten\_im\_Ländervergleich\_2010.pdf >

Hauptaugenmerk soll dabei auf die wichtigsten Straftatskategorien gerichtet werden, nämlich zum einen auf „Gewaltkriminalität“ (die umfasst im Wesentlichen Mord und Totschlag, Vergewaltigung und sexuelle Nötigung, Raub, räuberische Erpressung, Körperverletzung mit Todesfolge sowie gefährliche und schwere Körperverletzung) und zum anderen auf die „Diebstahlsdelikte“. In beiden Fällen weist NRW hinter den drei Stadtstaaten (Berlin, Bremen und Hamburg) die höchste Kriminalitätsbelastung (gemessen je 100.000 Einwohner) auf (siehe Heinz 2011, S. 33 sowie S. 57). Dabei ist besonders auffällig, dass bei den Gewaltdelikten NRW zudem unter *allen* 16 Bundesländern (inkl. Stadtstaaten) hinter dem Saarland das Bundesland ist, in dem es seit 1993 zu dem zweithöchsten **Zuwachs an Kriminalität** (je 100.000 Einwohner) gekommen ist.

Der Blick auf die Aufklärungsquoten individueller Straftatskategorien zeigt ein dazu kompatibles Bild. In der Rangfolge der 16 Bundesländer nimmt NRW stets einen der hintersten Ränge mit verhältnismäßig niedrigen Aufklärungsquoten ein. Im Einzelnen beobachtet man folgende Platzierungen: „Mord und Totschlag“: 13., „Vergewaltigung und sexuelle Nötigung“: 14., „schwere Körperverletzung“: 13., „Raub und räuberische Erpressung“: 13., „Diebstahl unter erschwerenden Umständen“: 13. und „Diebstahl ohne erschwerende Umstände“: 15.

Natürlich lassen sich aus solchen einfachen Gegenüberstellungen allein keine weitreichenden Schlussfolgerungen ableiten. Allerdings stehen die Fakten im Einklang mit den Ergebnissen von Entorf und Spengler (2013), wonach geringe Aufklärungsquoten und hohe Diversionsraten<sup>8</sup> eher kriminalitätserhöhend wirken. Den Verantwortlichen in NRW sollte vor allem die längerfristige Entwicklung bei den Gewaltstraftaten seit Mitte der 90er Jahre zu denken geben, bei der die Zuwächse höher waren als in fast allen anderen Flächen- und sogar Stadtstaaten. Aus kriminalpolitischer Sicht liegt eine Bestandsaufnahme nahe, bei der die Praxis der „informellen Verfahrenserledigungen“ (via Verfahrenseinstellung ohne Auflagen) überdacht werden sollte.

---

<sup>8</sup> Siehe dazu auch die „Strafverfolgungsstatistik Nordrhein-Westfalen 2011“. Dort wird auf S. 5 die Einstellungspraxis in NRW seit 1990 analysiert und man stellt dazu fest: „Offenbar ist bei den Staatsanwaltschaften eine Verlagerung hin zu den informellen Verfahrenserledigungen festzustellen“.