

Messung von Kriminalität



Bericht von Mathias Bug und Kristina Meier

Aufbereitung der Kriminalstatistik
zu einem aussagekräftigen Bedrohungsbild –
Vorschläge der Berechnung 27

Interview mit Mathias Bug

»Dunkelfeldbefragung sollte die Polizeistatistik ergänzen« 36

Bericht von Silke Hüttel, Martin Odening und Vanessa von Schlippenbach

Steigende landwirtschaftliche Bodenpreise:
Anzeichen für eine Spekulationsblase? 37

Am aktuellen Rand Kommentar von Karl Brenke

Eindeutige Einwanderungspolitik statt Laissez-faire 44



DIW Berlin – Deutsches Institut
für Wirtschaftsforschung e. V.
Mohrenstraße 58, 10117 Berlin
T +49 30 897 89 -0
F +49 30 897 89 -200
82. Jahrgang
14. Januar 2015



Der DIW Wochenbericht wirft einen unabhängigen Blick auf die Wirtschaftsentwicklung in Deutschland und der Welt. Er richtet sich an die Medien sowie an Führungskräfte in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Wenn Sie sich für ein Abonnement interessieren, können Sie zwischen den folgenden Optionen wählen:

Standard-Abo: 179,90 Euro im Jahr (inkl. MwSt. und Versand).

Studenten-Abo: 49,90 Euro.

Probe-Abo: 14,90 Euro für sechs Hefte.

Bestellungen richten Sie bitte an leserservice@diw.de oder den DIW Berlin Leserservice, Postfach 74, 77649 Offenburg; Tel. (01806) 14 00 50 25, 20 Cent/Anruf aus dem dt. Festnetz, 60 Cent maximal/Anruf aus dem Mobilnetz. Abbestellungen von Abonnements spätestens sechs Wochen vor Laufzeitende

NEWSLETTER DES DIW BERLIN



Der DIW Newsletter liefert Ihnen wöchentlich auf Ihre Interessen zugeschnittene Informationen zu Forschungsergebnissen, Publikationen, Nachrichten und Veranstaltungen des Instituts. Wählen Sie bei der Anmeldung die Themen und Formate aus, die Sie interessieren. Ihre Auswahl können Sie jederzeit ändern, oder den Newsletter abbestellen. Nutzen Sie hierfür bitte den entsprechenden Link am Ende des Newsletters.

>> Hier Newsletter des DIW Berlin abonnieren: www.diw.de/newsletter

Herausgeber

Prof. Dr. Pio Baake
Prof. Dr. Tomaso Duso
Dr. Ferdinand Fichtner
Prof. Marcel Fratzscher, Ph.D.
Prof. Dr. Peter Haan
Prof. Dr. Claudia Kemfert
Dr. Kati Krähnert
Prof. Karsten Neuhoff, Ph.D.
Prof. Dr. Jürgen Schupp
Prof. Dr. C. Katharina Spieß
Prof. Dr. Gert G. Wagner

Chefredaktion

Sabine Fiedler
Dr. Kurt Geppert

Redaktion

Renate Bogdanovic
Andreas Harasser
Sebastian Kollmann
Dr. Claudia Lambert
Marie Kristin Marten
Dr. Anika Rasner
Dr. Wolf-Peter Schill

Lektorat

Alexander Eickelpasch
Dr. Anika Rasner

Pressestelle

Renate Bogdanovic
Tel. +49-30-89789-249
presse@diw.de

Vertrieb

DIW Berlin Leserservice
Postfach 74
77649 Offenburg
leserservice@diw.de
Tel. (01806) 14 00 50 25
20 Cent pro Anruf
ISSN 0012-1304

Gestaltung

Edenspiekermann

Satz

eScriptum GmbH & Co KG, Berlin

Druck

USE gGmbH, Berlin

Nachdruck und sonstige Verbreitung – auch auszugsweise – nur mit Quellenangabe und unter Zusendung eines Belegexemplars an die Serviceabteilung Kommunikation des DIW Berlin (kundenservice@diw.de) zulässig.

Gedruckt auf 100 % Recyclingpapier.

RÜCKBLENDE: IM WOCHENBERICHT VOR 50 JAHREN

Außenhandel und Wirtschaftswachstum der Kakaoexportländer

Die Weltmarktentwicklung für Kakao wies während der vergangenen 15 Jahre besonders kraß alle Merkmale auf, die für die Lage bei den Hauptexportprodukten der Entwicklungsländer als kennzeichnend gelten: kurzfristig heftige Preis- und Erlöschwankungen, langfristig Preisverfall und gegenüber der allgemeinen Entwicklung des Welthandels erheblich zurückbleibende Umsätze.

In der Zeit von 1950 bis 1963 schwankten die Kakaoausfuhrpreise im Durchschnitt um 21 vH, mit Extremausschlägen von + 62 vH (1954) und – 29 vH (1956). Verursacht wurden diese Fluktuationen fast ausschließlich durch die witterungsbedingten Angebotsschwankungen. Allerdings reagierten die Preise nicht gleichmäßig auf Mengenänderungen des Angebots; so spiegeln die nachlassenden Preisreaktionen auf die Angebotsrückgänge in den Jahren 1954, 1958 und 1963 deutlich die „stabilisierende“ Wirkung der Vorratspolitik in den Industrieländern wider. Entsprechend unterschiedlich veränderten sich die Umsätze; die bis auf die Jahre 1952 und 1962 gegenläufigen Mengen- und Preisänderungen glichen sich in der Wirkung auf die Umsätze nur gelegentlich aus, im Durchschnitt schwankten die Kakaoumsätze um 15 vH. Die infolge des tendenziellen Angebotsdruckes langfristig stark nachgebenden Preise – sie lagen im Durchschnitt der Jahre 1962/63 um 28 vH unter denen der Jahre 1951/53 – bewirkten allerdings insgesamt keinen Umsatzrückgang wie etwa im Falle des Kaffees. Gleichwohl erwies sich die Kakaoausfuhr als ebensowenig geeignet, den stark zunehmenden Devisenbedarf der Entwicklungsländer zu befriedigen: Während das im Vergleich zum Welthandel ohnehin erheblich verzögerte Ausfuhrwachstum der Entwicklungsländer während des Betrachtungszeitraums immerhin noch 37 vH (ohne Kakao und Kaffee 44 vH) betrug, nahmen die Kakaoerlöse überhaupt nicht zu.

aus dem Wochenbericht Nr. 3 vom 15. Januar 1965

Aufbereitung der Kriminalstatistik zu einem aussagekräftigen Bedrohungsbild – Vorschläge der Berechnung

Von Mathias Bug und Kristina Meier

Ziel des vorliegenden Beitrags ist die Darstellung der Verteilung von Kriminalität in Deutschland. Dazu wird die polizeiliche Kriminalstatistik so aufbereitet, dass sowohl das Dunkelfeld zentraler Deliktgruppen als auch deren Schweregrad Berücksichtigung finden. Die vorgeschlagenen Wege beruhen auf eigenen aktuellen Befragungsdaten. Die verschiedenen Berechnungsvarianten bestätigen zwei deutliche Trends in der Bedrohungslage: Zum einen existiert ein Nord-Süd-Gefälle, die nördlichen Regionen weisen ein deutlich höheres Bedrohungsniveau auf. Zum anderen beobachten wir Unterschiede zwischen Stadt und Land, da die städtische Bevölkerung deutlich stärker von alltäglichen direkt auf das Individuum einwirkenden Kriminalitätsformen betroffen ist. Kleinere Veränderungen werden jedoch durchaus sichtbar und wirken sich mit dem Fokus auf einzelne Bundesländer merklicher aus.

Die¹ bisherigen offiziellen Darstellungsformen der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) durch das Bundeskriminalamt (BKA) stellen einerseits die wesentlichen Deliktgruppen nebeneinander in ihrer zahlenmäßigen Relevanz dar. Andererseits wird die Verteilung der Delikte über Deutschland hinweg lediglich auf der Aggregations-ebene der Bundesländer (und der Städte über 200.000 Einwohner) so dargestellt, dass für einen Gesamtüberblick die reinen Fallzahlen aufsummiert werden.²

Es wird jedoch schon seit längerem insbesondere aus der volkswirtschaftlichen Forschung³ und in der internationalen kriminologischen Forschung hinterfragt, ob das bisherige Vorgehen – ein bloßes Aufsummieren von polizeilich bekannt gewordenen Kriminalitätsfällen – eine Analyse der gesellschaftlichen Belastung durch Kriminalität überhaupt zulässt. Daher stellen die Autoren im Folgenden exemplarisch vor, wie den beiden zentralsten Kritikpunkten an der PKS⁴ – Feh-

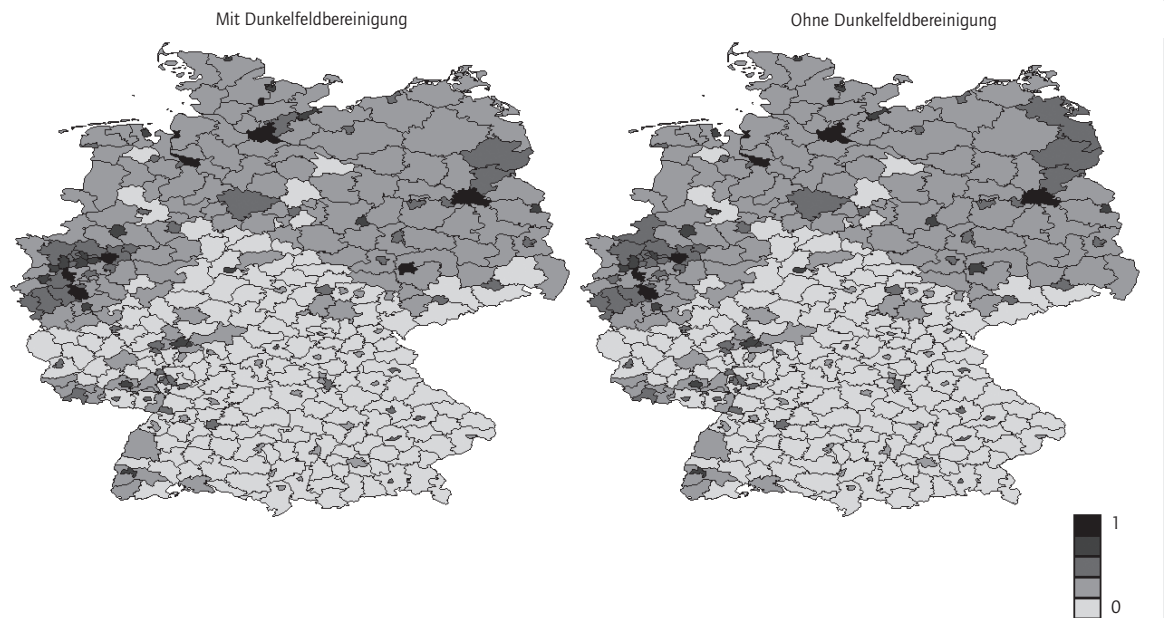
¹ Dieser Artikel entstand im Rahmen des Forschungsprojekts *Ein Wirtschaftswissenschaftlicher Sicherheitsindikator für Deutschland, WISIND*. Es wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung in der Förderlinie „Gesellschaftliche Dimensionen der Sicherheitsforschung“ finanziert. Die Konzeptionierung des WISIND-Projekts und der WISIND-Daten sind durch die zentrale Zusammenarbeit mit Martin Kroh, Johannes Rieckmann, Eric van Um, Nina Wald und Nathan Fiala entstanden. Die Autoren danken darüber hinaus Enrique Fernandez, Martina Kraus, Jan-Lucas Schanze und Bartosz Walenda für ihre Unterstützung während dieses Prozesses. Kleine Teile dieses Wochenberichts finden sich bereits in Bug, M., Meier, K. (2014): Herausforderungen bei der Messung von Kriminalität. DIW Roundup 24, Berlin.

² Bundeskriminalamt (2010–2013): Jahrbuch Polizeiliche Kriminalstatistik. Kritisch dazu: Entorf, H. (2014): Anmerkungen zur Herleitung eines schadensgewichteten Index der Kriminalitätsentwicklung. MPRA Paper No. 56626, 3.

³ Einen Überblick bietet Entorf, H. (2014), a. a. O. Siehe auch Heinz, W. (2010): Judicature. In: RatSWD: Building on Progress. 1197–1216, www.ratswd.de/publ/KVI/Building_on_Progress_Band_II.pdf, abgerufen am 12. Januar 2015; Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten (2009): Optimierung des bestehenden kriminalistischen Systems in Deutschland. Baden Baden.

⁴ Eine Übersicht zum Forschungsstand in der Messbarkeit von Kriminalität bietet der Sammelband Eifler, S., Pollich, D. (Hrsg.) (2015): Empirische Forschung über Kriminalität. Eine kompakte Übersicht bieten Bug, M., Meier, K. (2014), a. a. O.

Abbildung 1

PKS 2010 – 2013: Mittleres Bedrohungsniveau

Quellen: Bundeskriminalamt (2010–2013): Polizeiliche Kriminalstatistik; Bug, M. et al. (2015): WISIND-Datensätze Kriminalitätsbefragung und Gewichtung. Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Die Dunkelfeldbereinigung der PKS hat keine großen Veränderungen in der Verteilung der gemessenen Kriminalitätsbelastung zur Folge.

len einer Dunkelfeldbetrachtung⁵ und das Fehlen einer Deliktgewichtung⁶ – Rechnung getragen und damit ein genaueres Bild der Belastung durch Alltagskriminalität für die Bevölkerung gezeichnet werden kann.

Um die sehr heterogene Bevölkerungsverteilung innerhalb der Bundesländer und in Deutschland als Ganzem zu berücksichtigen, liegt den folgenden Überlegungen eine Aggregation von Delikten auf Landkreisebene zu Grunde. Auf diesem Wege werden Unterschiede in der Kriminalitätsbelastung zwischen Stadt und Land aber auch zwischen ländlichen Regionen im Vergleich deutlich.

⁵ Birkel, C. (2014): Gefährdungen durch Kriminalität in „offiziellen“ Zahlen und subjektivem Erleben der Menschen: Polizeiliche Kriminalstatistik und Dunkelfeldbefragungen. In: Röllgen, J. (Hrsg.) (2014): Wie die Statistik belegt ... 5. SIRA Conference Series, 23–43. athene.bibl.uni-bw-muenchen.de:8081/node?id=92194, abgerufen am 24. November 2014; Birkel, C. (2015): Hellfeld versus Dunkelfeld. In: Eifler, S., Pollich, D. (2015), a. a. O., 67–94; Stock, J. (2012): Stand und Perspektiven der Dunkelfeldforschung in Deutschland und international. In: Festschrift für Wolfgang Heinz, Baden-Baden, 317–331; Sessar, K. (2012): Kriminalitätswirklichkeit im Licht des Dunkelfeldes. In: Festschrift für Wolfgang Heinz, Baden-Baden, 262–274; Heinz, W. (2006): Zum Stand der Dunkelfeldforschung in Deutschland. In: Obergfell-Fuchs, J., Brandenstein, M. (Hrsg.) (2006): Nationale und internationale Entwicklungen in der Kriminologie. Festschrift für Helmut Kury zum 65. Geburtstag, Frankfurt a. M., 241–263.

⁶ Entorf, H. (2014), a. a. O.; Spengler, H. (2004): Ursachen und Kosten der Kriminalität in Deutschland. Dissertation, Fachbereich für Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, TU Darmstadt, tuprints.ulb.tu-darmstadt.de/531/, abgerufen am 12. Juni 2014.

Messung von Bedrohung – Diskrepanz zwischen Hellfeld und Dunkelfeld

Die zentrale Datenbasis für die Berechnung der Kriminalitätsbelastung ist die PKS. Hierbei handelt es sich um Angaben zur polizeilich registrierten Anzahl der Fälle von versuchten und durchgeführten Straftaten in der jeweiligen Referenzperiode.

Die PKS bildet jedoch – wie bereits erwähnt – nur das der Polizei bekannt gewordene und dann zur Anzeige gebrachte kriminelle Verhalten in der Bevölkerung (das sogenannte Hellfeld) ab.⁷ In Abbildung 1 ist die so aufsummierte Verteilung der betrachteten Deliktfelder in der Übersicht ohne Dunkelfeldbereinigung zu sehen. Dabei ergeben sich nachweislich bei bestimmten Deliktfeldern erhebliche Lücken zwischen angezeigten und tatsächlich stattgefundenen Delikten. Es werden dabei auch auf Seiten der Sicherheitsbehörden Ungenauigkeiten gesehen.⁸ Als grobe Faustregel kann davon ausgegangen werden, dass mit Höhe des Schadens und mit der Notwendigkeit einer Anzeige zur Erreichung eines Schadensersatzes durch Versicherungen das Hellfeld

⁷ Birkel, C. (2014), a. a. O.

⁸ Birkel, C. (2014), a. a. O., 26.

Kasten

Datenübersicht zur vorliegenden Kriminalitätsmessung in Deutschland

Folgende Delikte stellen die Datenbasis unseres hier skizzierten Vorgehens dar: Diebstahl (PKS-Schlüssel ****00 ohne 440*00), Einbruch (PKS-Schlüssel 435*00 und 436*00, sowie 440*00), Körperverletzung (PKS-Schlüssel 222000 und 224000), sowie Mord und Totschlag (PKS-Schlüssel 892500).¹ Den in diesem Artikel dargestellten Ergebnissen liegen die sogenannten Häufigkeitszahlen der Delikte zugrunde. Diese werden nach der Formel

$$\frac{\text{Absolute Deliktzahl} \times 100\,000}{\text{Einwohner}}$$

berechnet. Die hier zu Grunde liegende Vorgehensweise bündelt die PKS der Jahre 2010 bis 2013.

Die genannten Delikte decken im Wesentlichen das Spektrum der Kriminalität ab, welches einen unmittelbar spürbaren Einfluss auf das Individuum und den alltäglichen Kontext nimmt und damit vermutlich auch direkt auf das subjektive Sicherheitsempfinden wirkt, in diesem Beitrag als Alltagskriminalität bezeichnet.² Im Rahmen des WISIND-Projektes

wurde eine repräsentative telefonische Befragung zwischen Juli und September 2014 von 12 094 Personen in Deutschland zu ihrer Erfahrung mit und Wahrnehmung von Kriminalität von TNS Emnid durchgeführt. Es wurden 20 % der Befragten über Mobilnummern interviewt. Das erreichte Sample ist insofern repräsentativ über Deutschland verteilt, als jeder Landkreis mit mindestens 15 Befragten und darüber hinaus proportional vertreten ist. Zusätzlich wurden 2 000 Personen online repräsentativ zur Gewichtung verschiedener Kriminalitätsformen zueinander durch die forsa Politik- und Sozialforschung GmbH befragt.³ Die Ergebnisse dieser beiden Befragungen fließen maßgeblich in die folgend dargestellten Verrechnungen der PKS ein.

(2014): Unsicherheitsgefühle und ihr Einfluss auf die Lebenszufriedenheit in Deutschland. In: Hoch, H., Zoche, P. (Hrsg.): Sicherheiten und Unsicherheiten. Berlin, 53–74, hier: 58. Hinweise für diesen Zusammenhang auf Basis einer großen Befragung geben Birkel, C. et al. (2014): Der Deutsche Viktimisierungssurvey 2012. 74–78, www.bka.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Presse2014/141208__Viktimisierungssurvey2012.html?__nnn=true, abgerufen am 8. Dezember 2014.

3 Dabei wurde die Grundgesamtheit offline in einem mehrstufigen Zufallsverfahren gezogen und beinhaltet 30 000 Zielpersonen. Unser erreichtes Sample besteht aus 2 532 Interviewten, wobei 517 Befragte das Internet nicht nutzen. Diese Personen wurden über ihren TV-Bildschirm befragt.

1 Bundeskriminalamt (2010–2013): Jahrbuch Polizeiliche Kriminalstatistik.

2 Wenngleich bisherige kriminologische Forschung diesen Zusammenhang nicht eindeutig herstellen konnte. Hummelsheim, D., Oberwittler, D.

relativ zuverlässiger auf das tatsächliche Kriminalitätsgeschehen hindeutet.⁹ In der Literatur werden jedoch selbst bei Gewaltdelikten¹⁰ und Tötungsdelikten¹¹ Einschränkungen der Aussagekraft der PKS angemeldet. Dabei ist zusätzlich zu bedenken, dass das Größenverhältnis zwischen deliktsspezifischem Hell- und Dunkelfeld über die Zeit veränderlich ist.¹²

Messung von Bedrohung – das Problem von Deliktzahlen

Um einem Bild der tatsächlich stattfindenden Kriminalität in den deutschen Landkreisen etwas näher zu kommen, schlagen die Autoren daher vor, die offiziellen PKS-Zahlen näherungsweise um das Dunkelfeld zu korrigieren. Die Basis hierfür bieten Dunkelfeldstudien,

die im Rahmen von groß angelegten Befragungen Viktimisierungserfahrungen in der Bevölkerung repräsentativ erheben. Selbst bei Dunkelfeldstudien mit großen Befragtenzahlen muss allerdings eingeräumt werden, dass es methodisch zwangsläufig zu gewissen Ungenauigkeiten kommen kann, da solche Studien letztendlich nur erfassen können, ob und wie Befragte sich an entsprechende Vorfälle erinnern und was sie bereit sind, in der jeweiligen Befragungssituation mitzuteilen.¹³ Darüber hinaus entsteht bei solchen Befragungen das Problem der Diskrepanz zwischen strafrechtlichen Definitionen, wie sie für den Eingang in die PKS relevant sind, und dem gemeingesellschaftlichen Verständnis bestimmter Kriminalitätsformen, an der sich die Befragungswege gleichsam orientieren müssen. Es geht mit einer Dunkelfeldkorrektur der PKS also gleichsam zu einem gewissen Grad eine Subjektivierung der Daten einher, denn der Korrekturfaktor wird auf Basis der subjektiv wahrgenommenen (und nicht polizeilich oder gar richterlich bestätigten) Viktimisierung gebildet.

9 Heinz, W. (2006), a. a. O., 242.

10 Sessar, K. (2012), a. a. O., 265.

11 Brinkmann, B. et al. (1997): Fehlleistungen bei der Leichenschau in der Bundesrepublik Deutschland. Arch Kriminol 199, 1–12 und 65–74.

12 Kersting, S., Erdmann, J. (2015), a. a. O., 16–17.

13 Heinz, W. (2006), a. a. O., 243 f.

Tabelle 1

Mittelwerte der Schätzungen für 2012 und 2013

	Mittelwert	Standardfehler
Tötungsdelikte ¹	1,8285	
Einbruch	5,565	0,039
Diebstahl	2,937	0,128
Körperverletzung	4,047	0,721

¹ Berechnet auf Basis einer deutschlandweiten Studie zu Fehlern bei der Leichenschau, Brinkmann, B. (1997).

Quellen: Bundeskriminalamt (2010–2013): Polizeiliche Kriminalstatistik; Bug, M. et al. (2015): WISIND-Datensätze Kriminalitätsbefragung. Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Insbesondere die Dunkelziffern für Diebstahl und Einbruch weisen auf einen beträchtlichen Anteil an nicht gemeldeten Straftaten hin.

Zu beachten sind auch Unterschiede in der Grundgesamtheit. So nehmen beispielsweise nur solche Personen an einer Dunkelfeldbefragung teil, die ein gewisses Mindestalter haben (in der Regel 16 Jahre), und sich darüber hinaus momentan weder in Haft, noch in einer sonstigen geschlossenen Einrichtung befinden.¹⁴ Informationen aus den Dunkelfeldstudien sind zwangsweise also nicht eins zu eins mit der PKS abgleichbar.¹⁵ Nichtsdestotrotz liefern die Daten aus Dunkelfeldbefragungen einen Schätzwert, um die strukturelle Ungenauigkeit der PKS etwas auszubalancieren.

Aufgrund der Datensituation in Deutschland sind die Autoren momentan darauf angewiesen, die Berechnung der verschiedenen Dunkelfelder auf Basis einer selbst durchgeführten Befragung umzusetzen (Kasten). Dazu wurde ein Dunkelfeldfaktor als Mittelwert aus den berechneten Unterschieden zwischen PKS und Befragungsergebnissen für die Jahre 2012 und 2013 gebildet (Tabelle 1).

Dabei werden die Mittelwerte zur Aufrechnung des Dunkelfeldes einheitlich auf Bundesebene berechnet, um die Erklärungskraft der gesamten Stichprobe voll auszunutzen. In Abbildung 1 ist die so berechnete Verteilung der betrachteten Deliktfelder in der Übersicht mit Dunkelfeldbereinigung zu sehen.

Im Vergleich zur nicht dunkelfeldbereinigten Übersicht ergeben sich nur geringe Veränderungen. Der Unterschied zwischen Stadt und Land bleibt genauso deutlich erhalten wie auch das Nord-Süd-Gefälle. Daraus ist

zu ersehen, dass die Aufrechnung der zahlenmäßig am stärksten vertretenen Delikte wie Diebstahl und Einbrüche beinahe gleichmäßig auf die Landkreise und Städte wirken. Generell ist anzumerken, dass die hier beobachteten Effekte zahlenmäßig oft geringer ausfallen, als mit den verwendeten, relativ groben Skalierungen dargestellt werden kann.

Drei Gewichtungsvarianten von Delikten zur Bedrohungsmessung

Neben dem Problem der Messbarkeit von Kriminalität im Rahmen von Hell- und Dunkelfeld steht das Problem der Messbarkeit der Bedeutung von Kriminalität für die Gesellschaft. Eine gleichgewichtete Aufsummierung der Fallzahlen sagt möglicherweise wenig über das vorherrschende Bedrohungsniveau durch Kriminalität aus. Es stellt sich vielmehr die Frage nach einer geeigneten Gewichtung der einzelnen Straftaten. In anderen Staaten werden derartige Kennzahlen bereits regelmäßig veröffentlicht, wie beispielsweise der U.S. beziehungsweise UK Peace Index¹⁶, welche jeweils aus fünf Verbrechenskategorien bestehen, die mit einer Expertengewichtung versehen und aggregiert werden. Neben dieser aufgrund ihrer Subjektivität recht angreifbaren Gewichtung sind allerdings noch weitere Herangehensweisen denkbar. In der kriminologischen Forschung findet man hierzu unterschiedliche Ansätze¹⁷. Die hier vorgestellten Berechnungen berücksichtigen diese Ansätze und entwickeln sie weiter. Zu Vergleichszwecken wird der Bedrohungsindikator mit unterschiedlichen Gewichtungsansätzen berechnet, welche im Folgenden kurz vorgestellt werden sollen.

Monetarisierungsgewichtung

In der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur existieren verschiedene Monetarisierungsansätze.¹⁸ Es wird hier eine Kostenschätzung verschiedener Verbrechen vorgenommen, die sowohl den entstehenden ökonomischen Schaden (zum Beispiel Arbeitsausfall, Behand-

¹⁶ Institute for Economics and Peace (2014): Vision of Humanity. www.visionofhumanity.org, abgerufen am 12. Juni 2014.

¹⁷ Sellin, T., Wolfgang, M. (1964): The Measurement of Delinquency. New York; Riesner, L. et al. (2012): Die biografische Entwicklung junger Mehrfach- und Intensivtäter in der Stadt Neumünster. Abschlussbericht, Institut für Psychologie, Universität Kiel; Jäger, J., Klatt, T., Bliesener, T. (2013): Gewalt gegen Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte. NRW-Studie des Instituts für Psychologie, Universität Kiel; Entorf, H. (2014), a. a. O.

¹⁸ Entorf, H. (2014), a. a. O.; Entorf, H. (2013): Der Wert der Sicherheit: Anmerkungen zur Ökonomie der Sicherheit. MPRA Paper No. 49690, Universitätsbibliothek München; Spengler, H. (2004), a. a. O.; Entorf, H., Spengler, H. (2002): Crime in Europe: Causes and Consequences. Miller, T., Cohen, M. A., Wiersma, B. (1996): Victim Costs and Consequences: A New Look. Washington, D.C.: U.S. Department of Justice, Office of Justice Programs, National Institute of Justice, purl.access.gpo.gov/GPO/LPS91581, abgerufen am 12. Juni 2014.

¹⁴ Zudem wird durch den aktuellen demographischen Wandel auch die geringe Teilnahme von älteren pflegebedürftigen Menschen relevanter.

¹⁵ Birkel, C. (2014), a. a. O., 31; Birkel, C. (2015), a. a. O.

lungskosten), als auch – soweit dies möglich ist – die emotionale Beeinträchtigung berücksichtigt.

Auf Basis dieser Quantifizierungen können nun relative Schweregrade errechnet werden. Dabei werden die geschätzten Schadenssummen eines jeden Delikts ins Verhältnis zum schwersten Delikt (Tötungsdelikt) gesetzt und dieser Quotient als Gewicht verwendet.

Meinungsbasierte Gewichtung mit Hilfe einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage

Basierend auf einer repräsentativen Online-Befragung mit 2 532 Teilnehmern¹⁹ wurden Schweregrade für die Gewichtung der einzelnen Delikte berechnet. Hierbei wurde zweistufig eine persönliche Einschätzung der relativen Schwere für 10 verschiedene Delikte abgefragt. In einem ersten Schritt wurden die Teilnehmer aufgefordert, diese Delikte in eine aufsteigende Rangfolge bezüglich ihrer Schwere zu bringen. Im Anschluss hieran wurden, basierend auf der im ersten Schritt gewählten Reihenfolge, Delikte paarweise miteinander verglichen. Die so entstandenen individuellen Gewichtungen wurden über die gesamte Stichprobe gemittelt und ergeben die Indikatorgewichte für die jeweiligen Delikte.

Datenbasierte Gewichtung

Als dritte und gleichzeitig am wenigsten auf subjektiven Eindrücken basierende Variante, erfolgte eine rein datenbasierte Schätzung. Hierfür wird die sogenannte Item Response Theory (IRT) verwendet²⁰, die als Verfahren zur Messung von Schülerleistungen im PISA-Kontext bis hin zur Messung von Korruptions-Indices und Demokratie-Indices Anwendung findet.

Die Grundidee dieser Methode besteht darin, dass sie eine latente Variable (in unserem Fall das Bedrohungsniveau) anhand der Ausprägung verschiedener Subindikatoren (in der IRT werden diese als *items* bezeichnet) zu schätzen versucht. Dabei werden datengestützt sowohl die Schwere des jeweiligen Delikts bestimmt, als auch seine Relevanz für die latente Bedrohung. Die Methode der IRT unterscheidet sich im Kern nicht grundlegend von der Bildung einer gewichteten Summe der Deliktgruppen. Anders als letztere basiert die IRT jedoch nicht

Tabelle 2

Gewichte der einzelnen Delikte

	Monetarisierungsgewichtung ¹	Meinungsbasierte Gewichtung
Mord und Totschlag	1	0,9055
Körperverletzung	0,014	0,0476
Einbruch	0,0005	0,0193
Diebstahl	0,0004	0,0114

¹ Zusammenstellung des DIW Berlin auf Basis von Entorf, H. (2014); Entorf, H. (2013); Spengler, H. (2004); Entorf, H., Spengler, H. (2002); Miller, T., Cohen, M. A., Wiersema, B. (1996).

Quelle: Bug, M. et al. (2015): WISIND-Datensätze Kriminalitätsgewichtung. Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

In beiden Gewichtungsvarianten zeigt sich das gleiche Ranking.

auf Annahmen des Schweregrades von Delikten, sondern schätzt den Schweregrad und die Relevanz mittels eines akzeptierten und rekonstruierbaren Verfahrens aus den Daten selbst. Zusätzlich ist bei der IRT die Berechnung von Standardfehlern und somit eine Angabe bezüglich der Signifikanz der Schätzergebnisse möglich. Tabelle 2 zeigt die Gewichte, welche sich aus den unterschiedlichen Ansätzen ergeben. Da die Koeffizienten aus der IRT-Schätzung nicht analog zu interpretieren sind, werden sie hier nicht gesondert ausgewiesen, aber in der folgenden Interpretation mit berücksichtigt.

Die Rangfolge der Delikte ist über alle Gewichtungsmethoden einheitlich²¹. Wie erwartet gewichten alle Verfahren Mord und Totschlag am schwersten. Zu beachten ist allerdings, dass bezüglich Relevanz²² (für das Bedrohungsniveau) bei der IRT Tötungsdelikte an letzter Stelle stehen. Dies kann dadurch erklärt werden, dass solche extrem seltenen Delikte sich aller Voraussicht nach ohne Systematik über das Bundesgebiet verteilen. Somit ist ihre Aussagekraft bezüglich des vorherrschenden Bedrohungsniveaus als eher gering einzustufen.

Interpretation der Ergebnisse

Abbildungen 1 und 2 zeigen das mittlere Bedrohungsniveau zwischen den Jahren 2010–2013 auf Landkreisebene, wie es sich unter Aufsummierung der PKS-Daten, ihrer Dunkelfeldbereinigung und den vorgestellten Gewichtungsvarianten ergibt. Zwecks besserer Vergleich-

¹⁹ Dabei wurde die Grundgesamtheit offline in einem mehrstufigen Zufallsverfahren gezogen und beinhaltet 30 000 Zielpersonen. Unser erreichtes Sample besteht aus 2 532 Interviewten, wobei 517 Befragte das Internet nicht nutzen. Diese Personen wurden über ihren TV-Bildschirm befragt.

²⁰ Lord, F. M., Novick, M. R., Birnbaum, A. (1968): Statistical theories of mental test scores. Reading, MA; Rasch, G. (1960/1980): Probabilistic models for some intelligence and attainment tests. Copenhagen, Danish Institute for Educational Research, expanded edition (1980) with foreword and afterword by B. D. Wright, Chicago; Lazarsfeld, P. F., Henry, N. W. (1968): Latent Structure Analysis. Boston.

²¹ Einzige Ausnahme sind die Ergebnisse der IRT, welche Einbruch und Körperverletzung bezüglich ihrer Schwere nahezu gleich einstufte.

²² Der Relevanzparameter ist eine Besonderheit der IRT-Analyse und kann deswegen nur für diese Gewichtungsform bestimmt werden.

Abbildung 2

Belastung durch Alltagskriminalität nach drei Gewichtungsvarianten

Quellen: Bundeskriminalamt (2010–2013): *Polizeiliche Kriminalstatistik*; Bug, M. et al. (2015): *WISIND-Datensätze Kriminalitätsbefragung*. Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Die drei Gewichtungsansätze ähneln der ungewichteten Aufsummierung der unkorrigierten PKS-Daten. Insbesondere mit der Monetarisierungsgewichtung wird das Nord-Süd-Gefälle jedoch leicht aufgelöst..

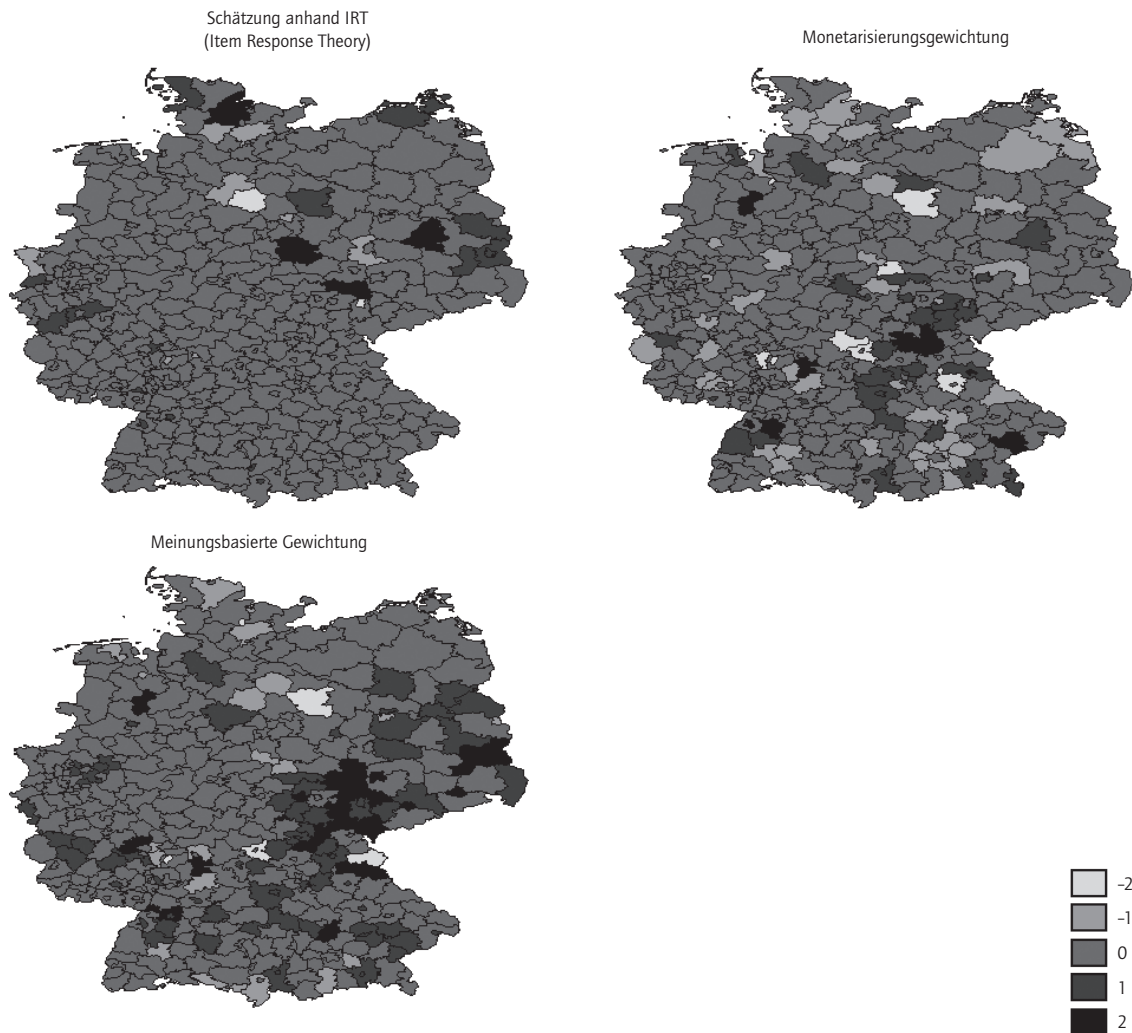
barkeit wurden die Indikatorwerte der jeweiligen Gewichtungsmethoden auf das Intervall $[0,1]$ normiert.

Alle Gewichtungsvarianten zeigen hier ein ähnliches und wenig überraschendes Bild. Der Unterschied zwischen Stadt- und Landkreisen tritt deutlich hervor. Wie zu erwarten, sind die gemessenen Bedrohungswerte im städtischen Bereich deutlich höher. Dieses Ergebnis verdeutlicht die Notwendigkeit einer differenzierten Betrachtung von Bedrohung durch Kriminalität auf der Kreisebene, da diese Tendenzen in einem Vergleich auf der Bundesländerebene nicht nachzuvoll-

ziehen sind. In den Ballungsgebieten sieht man – mit Ausnahme Münchens – ebenfalls erhöhte Werte. Das dort gemessene, niedrige Bedrohungsniveau passt jedoch in das generell zu beobachtende Nord-Süd-Gefälle, das auch in den Jahrbüchern der PKS im Beobachtungszeitraum thematisiert wurde.²³ Eine leichte Veränderung dieses Nord-Süd Gefälles ist lediglich bei der Monetarisierungsgewichtung zu beobachten. Hier zeigt sich insbesondere in Brandenburg, Sachsen

²³ Bundeskriminalamt (2010–2013), a. a. O.

Abbildung 3

Entwicklung des Bedrohungsindikators im Zeitraum 2010–2013

Quellen: Bundeskriminalamt (2010–2013): Polizeiliche Kriminalstatistik; Bug, M. et al. (2015): WISIND-Datensätze Kriminalitätsbefragung. Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Die Meinungsbasierte Bevölkerungsgewichtung weist – neben der dunkelfeldbereinigten, ungewichteten Summe – auf die stärksten Bewegungen in der Belastung durch Alltagskriminalität hin.

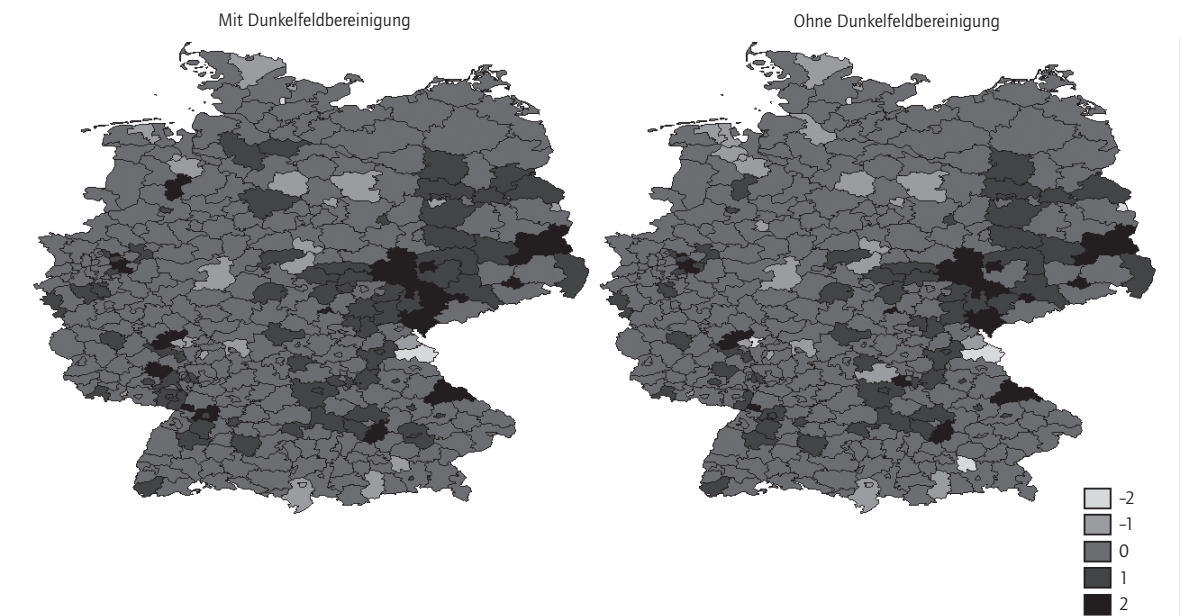
und Westfalen eine im Vergleich niedrigere Last durch Alltagskriminalität. In Teilen Thüringens, Ober- und Mittelfrankens sowie Oberbayerns weist diese Art der Gewichtung hingegen auf eine relativ höhere Last der Bedrohung hin.

Auch das vielfach beklagte erhöhte Kriminalitätsaufkommen in der Grenzregion zu Polen ist nicht durchgängig bei allen Gewichtungsvarianten zu sehen. So fehlt es beispielsweise völlig bei der Berechnung des Bedrohungsniveaus mit der Monetarisierungs- sowie der meinungsbasierten Gewichtung.

Die Ähnlichkeit der verschiedenen Methoden mag auf den ersten Blick verwundern, wenn man bedenkt wie unterschiedlich die Gewichte der einzelnen Delikte ausfallen (Tabelle 2). Aufgrund der stark unterschiedlichen Häufigkeiten der einzelnen Straftaten sind diese Unterschiede allerdings in der Gesamtbetrachtung kaum von Bedeutung. Auch wenn beispielsweise bei der Monetarisierungsgewichtung das Verhältnis der Gewichte von Mord und Totschlag zu Diebstahl 1:0,0004 beträgt, so verliert dieser Unterschied durch die große Häufigkeit von Diebstahlsdelikten (2013 wurden bundesweit 2 379 091 Diebstähle, aber nur 2 119 Fälle von

Abbildung 4

Entwicklung des Bedrohungsindikators im Zeitraum 2010–2013



Quellen: Bundeskriminalamt (2010–2013): Polizeiliche Kriminalstatistik; Bug, M. et al. (2015): WISIND-Datensätze Kriminalitätsbefragung. Berechnungen des DIW Berlin.

© DIW Berlin 2015

Die Dunkelfeldbereinigung führt zu einer etwas stärker ausgeprägten Verschlechterung der Sicherheitslage.

Mord und Totschlag gemeldet) in der gewichteten Summe an Bedeutung.

Es sind also vor allem die häufig auftretenden Kriminalitätsformen, die die Messergebnisse treiben. Dies wiederum erscheint intuitiv sinnvoll, da es diese Delikte sind, die eine dauerhafte Bedrohungssituation erzeugen, und weniger die zwar ungleich schwereren, jedoch auch extrem seltenen Fälle von Mord und Totschlag.

Entwicklung der Kriminalität im Zeitraum 2010–2013

Grundsätzlich ist eine kontinuierliche Abnahme von Deliktzahlen seit Beginn der 90er Jahre mit einer anschließenden Stagnation festzustellen, was vor allem auch von politischer Seite als Erfolg in der Kriminalitätsbekämpfung interpretiert wird. Entsprechend zeigen Abbildungen 3 und 4 Veränderungen der gemessenen Kriminalität zwischen den Jahren 2010 und 2013, die im Mittel sehr gering ausfallen, regional allerdings durchaus feststellbar sein können.

Hierzu wurden für jeden Landkreis die Werte für 2010 und 2013 relativ zum Mittelwert über den gesamten

Zeitraum berechnet, und hiervon die Differenz gebildet

$$\left(\frac{\text{Wert}_{2013} - \text{Wert}_{2010}}{\text{Mittelwert}_{2010-2013}} \right)$$
. Anschließend wurden die so erhaltenen Ergebnisse in fünf Kategorien unterteilt: Hierbei wurde die Einteilung anhand der jeweils beobachteten Standardabweichungen vorgenommen. Differenzen, welche größer als zwei Standardabweichungen sind, wurden als „deutlicher Anstieg“ (2) klassifiziert. Ein leichter Anstieg bezeichnet eine Differenz, die zwischen 1 und 2 Standardabweichungen liegt (1). Analog wurden die Kategorien „deutlicher“ (–2) und „leichter Rückgang“ (–1) mit jeweils negativen Standardabweichungen gebildet. Als „keine Veränderung“ (0) werden die Werte eingestuft, welche zwischen einer negativen und einer positiven Standardabweichung liegen.

Auch bezüglich der Entwicklung des Bedrohungsniveaus ergeben alle vorgestellten Messmethoden im Großen und Ganzen ein vergleichbares Bild.²⁴ Für die Mehrzahl der Landkreise gab es im betrachteten Zeit-

²⁴ Es ist darauf hinzuweisen, dass die Ergebnisse der IRT-Analyse über die Jahre nicht direkt mit den anderen beiden Gewichtungswegen vergleichbar sind, da in der IRT für jedes Jahr die Gewichtungparameter neu aus den Daten geschätzt werden.

raum keine oder nur geringfügige Veränderungen – wie dies auch entsprechend für die Gesamtentwicklung der Kriminalität auf Basis der PKS in der Vergleichsperiode feststellbar ist. Allerdings weisen die drei Gewichtungsvarianten kleine Unterschiede in der Entscheidung ihrer Zuordnungen auf. Während die IRT nur für eine kleine Zahl an Landkreisen Veränderungen überhaupt indiziert, fallen die Ausschläge in Folge der Monetarisierungsgewichtung nach oben und unten etwas deutlicher aus. Im Rahmen der meinungsbasierten Gewichtung hingegen weisen deutlich mehr Landkreise eine erhöhte Belastung durch Kriminalität auf. Auffällig ist dabei eine nahezu parallele Einschätzung der Kriminalitätsentwicklung durch die dunkelfeldbereinigte, ungewichtete Summe und die meinungsbasierte Gewichtung. In beiden Fällen sind Cluster mit einer Erhöhung der Kriminalitätsbelastungen im Bereich von Brandenburg/Sachsen, Thüringen/Ober- und Mittelfranken, Oberbayern und in Teilen von Baden-Württemberg erkennbar.

Fazit

Im vorliegenden Wochenbericht wurden zwei zentrale Kritikpunkte an der Polizeilichen Kriminalitätsstatistik (PKS) aufgegriffen. Zum einen wurde versucht, die Dunkelfeldproblematik mit Hilfe einer eigenen Viktimisierungsbefragung abzumildern. Hier lassen sich im Ergebnisvergleich allerdings keine deutlichen Unterschiede in der Kriminalitätsverteilung vor und nach der Dunkelfeldbereinigung erkennen. Da die bislang in der Darstellung der PKS verwendete, ungewichtete Aufsummierung der Delikte ebenfalls kritisch gesehen wird, wurde dann in einem zweiten Schritt der Ein-

fluss alternativer Gewichtungsmethoden auf die Bedrohungsmessung untersucht.

Bei allen Methoden sind bezüglich der Bedrohungslage in Deutschland zwei deutliche Trends zu erkennen: Zum Einen existiert ein Nord-Süd Gefälle, die nördlichen Regionen weisen ein deutlich höheres Bedrohungsniveau auf. Zum Anderen beobachten wir Unterschiede zwischen Stadt und Land; die städtische Bevölkerung ist deutlich stärker von alltäglichen direkt auf das Individuum einwirkenden Kriminalitätsformen betroffen. Wenngleich sich die verschiedenen Gewichtungsmethoden in ihren Ergebnissen weitgehend ähneln, werden jedoch durchaus kleine Veränderungen sichtbar, die auf Bundesländerebene sicher deutlicher Resonanz finden als im Bundesvergleich.

Es ist daher von Interesse, das spezifischere Bild des hier skizzierten Bedrohungsindikators für die beiden Jahre 2012 und 2013 abzuwarten. In diesen Jahren liegen dann auch zusätzlich Daten zu Deliktbereichen rund um das Internet, persönliche Bedrohung und extremistische Gewalt vor. In diesem Kontext sind insbesondere detailliertere Ergebnisse in Bezug auf die Stadt/Land-Unterschiede zu erwarten. Dabei könnten weitere Erkenntnisse über den Einbezug von täglichen Pendlerbewegungen erreicht werden.

Darüber hinaus lässt sich auf Basis der erhobenen Daten im hier vorgestellten Forschungsprojekt am DIW ein subjektiver Bedrohungsindikator, der die Kriminalitätsfurcht abbildet, entwickeln und mit der objektiv feststellbaren Seite der Kriminalitätsbelastung vergleichen.

Mathias Bug ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Entwicklung und Sicherheit am DIW Berlin | mbug@diw.de

Kristina Meier ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin der Abteilung Entwicklung und Sicherheit am DIW Berlin | kmeier@diw.de

HOW TO OBTAIN A MORE ACCURATE PICTURE OF CRIME THROUGH CRIME STATISTICS—PROPOSALS AND METHODS

Abstract: This report aims to show the distribution of crime in Germany. For this, police crime statistics (polizeiliche Kriminalstatistik - PKS) are treated so that they integrate dark figures (unreported crime) of crime types along with their specific grade of burden. The different treatments are based on own recent survey data. Two major trends are confirmed by both treatment methods: First, there is a

north-south divide, with the northern regions experiencing a far higher risk of crime. Second, rural/urban differences can be accounted for by the higher levels of everyday crime that affect citizens of towns and cities. These slight differences and changes are more evident and meaningful in state-to-state comparisons rather than looking at Germany as a whole.

JEL: K14, R19, H56, H77

Keywords: security, crime, indicator, home affairs, police, federalism, inner security, thread, crime statistics, police statistics



Mathias Bug, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Abteilung Entwicklung und Sicherheit am DIW Berlin

ACHT FRAGEN AN MATHIAS BUG

»Dunkelfeldbefragung sollte die Polizeistatistik ergänzen«

1. Herr Bug, welche grundsätzlichen Probleme stellen sich bei der Messbarkeit von Kriminalität? Bei der Messbarkeit von Kriminalität haben wir zum einen das Problem, dass wir auf die polizeiliche Kriminalstatistik (PKS) als Datenbasis angewiesen sind. Diese PKS hat aber ihre Tücken, weil in ihr nur das vorkommt, was der Polizei bekannt wurde. Zum anderen kommt man kaum umhin, einfach alle Delikte aufzusummieren. Daraus entsteht dann jedoch ein relativ ungewichtetes Bild, das die tatsächliche Bedrohung unter Umständen nicht korrekt abbildet. Unser Ziel ist es, mit der PKS so umzugehen, dass auch die unterschiedliche Schwere der Delikte berücksichtigt wird.
2. Was bedeutet das für die Wahrnehmung der PKS? Die Ergebnisse unserer Befragung zeigen, dass die Bevölkerung durchaus verschiedene Deliktarten differenziert und gewichtet. Sie betrachtet die verschiedenen Deliktarten nicht unabhängig von ihrer Schwere. Wir haben die Leute dazu befragt, welches Gewicht sie welchen Deliktarten geben würden. Das Ergebnis ähnelt in der Tendenz den Monetarisierungsverfahren der bisherigen volkswirtschaftlichen Forschung.
3. Was hat es mit der Monetarisierung auf sich? Das ist eine Methode, die in der volkswirtschaftlichen Forschung verwendet wird. Dabei wird jeder Deliktart ein Geldwert zugeordnet. Die zentrale Kritik an dieser Herangehensweise ist der Umstand, dass auch einem Leben beziehungsweise einem Mord ein Preis zugeordnet wird. Allerdings haben wir das so gemacht, dass wir die Schadenshöhe normalisiert haben. Das heißt, wir haben einen Mord auf 1 gesetzt und dann die anderen Deliktformen als kleinere Teile von 1 bewertet.
4. Inwieweit spielt die Dunkelziffer eine Rolle? Die Dunkelziffer ist ein ganz zentraler Kritikpunkt am Erklärpotential der PKS. Sie ist bei verschiedenen Delikten unterschiedlich hoch. Zu den Delikten, die der Polizei kaum gemeldet werden, gehören zum einen Bagatelldelikte, aber auch schwerwiegende Delikte wie Gewalt im familiären Kontext. Auf der anderen Seite haben wir Deliktfelder, bei denen die Opfer angehalten sind, der Polizei Meldung zu erstatten, zum Beispiel um Schadenersatz von einer Versicherung bekommen zu können. Dazu zählt der Wohnungseinbruch, aber auch der klassische Autodiebstahl. Allerdings haben wir festgestellt, dass es auch bei Wohnungseinbrüchen ein erhebliches Dunkelfeld gibt, obwohl hier ja meist ein Interesse des Opfers besteht, den Einbruch zu melden.
5. Welche Möglichkeit haben Sie denn, das Dunkelfeld zu bestimmen? Das funktioniert eigentlich nur über eine sehr große Bevölkerungsbefragung. Die muss sehr groß sein, weil nur wenige Menschen Opfer werden, und um genügend Opfer in der Befragung zu haben, braucht man eben eine sehr hohe Zahl an Befragten. Mit unseren 12 000 Befragten liegen wir da noch an der Untergrenze.
6. Wie ist das Bedrohungsniveau in Deutschland verteilt? Grundsätzlich haben wir ein Stadt-Land-Gefälle. Es gibt in den urbanen Gebieten mehr Kriminalität als in den ländlichen Regionen. Vor allem die Kriminalität, die das Individuum direkt betrifft, die sogenannte Alltagskriminalität, ist im urbanen Gebiet häufiger. Darüber hinaus haben wir aber auch ein Nord-Süd-Gefälle. Die nördlichen Regionen sind stärker von Kriminalität betroffen als zum Beispiel Baden-Württemberg und Bayern.
7. Wie hat sich die Kriminalität in Deutschland in den letzten Jahren entwickelt? In den letzten vier Jahren, die wir beobachtet haben, ist die Kriminalität in Deutschland weder entscheidend angewachsen noch zurückgegangen. Auch hat sich das Nord-Süd-Gefälle in den letzten Jahren nicht verändert.
8. Wie könnte man die Erfassung von Kriminalität verbessern? Ganz wichtig wäre eine Dunkelfeldbefragung, die parallel zur polizeilichen Kriminalstatistik läuft und jährlich oder alle zwei Jahre durchgeführt wird. Das ist zwar eine sehr teure Angelegenheit, würde aber das Bild der Bedrohung, das in Deutschland durch Kriminalität entsteht, deutlich klarer machen.

Das Gespräch führte Erich Wittenberg.



Das vollständige Interview zum Anhören finden Sie auf www.diw.de/interview

Steigende landwirtschaftliche Bodenpreise: Anzeichen für eine Spekulationsblase?

Von Silke Hüttel, Martin Odening und Vanessa von Schlippenbach

Der kontinuierliche Rückgang landwirtschaftlicher Nutzfläche verbunden mit der Tendenz zu immer größeren landwirtschaftlichen Betrieben hat die Konkurrenz um den knappen Produktionsfaktor Boden in Deutschland erhöht. Von 2000 bis 2013 sind die Kaufpreise landwirtschaftlicher Nutzflächen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes um 80 Prozent gestiegen. Es stellt sich die Frage, ob diese Entwicklung Folge einer verbesserten Ertragslage in der Landwirtschaft ist, oder ob das Engagement nichtlandwirtschaftlicher Investoren die Bodenpreise in die Höhe treibt und zu spekulativen Blasen führt. Eine Analyse von 5 082 Veräußerungsfällen landwirtschaftlich genutzter Flächen in Sachsen-Anhalt in den Jahren 2009 und 2010 zeigt, dass die Preissteigerungen auf ökonomische Ursachen zurückgeführt werden können. Belege für einen signifikanten preistreibenden Einfluss nichtlandwirtschaftlicher Investoren oder Anzeichen einer spekulativen Blase liegen nicht vor.

Rund die Hälfte der Fläche Deutschlands wird für die landwirtschaftliche Produktion genutzt. Im Jahr 2013 bewirtschafteten die Landwirte rund 16,7 Millionen Hektar, darunter knapp 11,9 Millionen Hektar Ackerland (71 Prozent) und 4,6 Millionen Hektar Dauergrünland (28 Prozent).¹ In den letzten Jahrzehnten hat die landwirtschaftliche Fläche zu Gunsten von Verkehrs- und Siedlungsflächen sowie Naturschutzmaßnahmen kontinuierlich abgenommen, allein seit 1995 um rund vier Prozent. Das Bundesministerium für Naturschutz ermittelte für 2013 eine tägliche Abnahme an landwirtschaftlicher Nutzfläche um etwa 80 Hektar. Zugleich lässt sich eine Entwicklung hin zu immer größeren Betrieben in der landwirtschaftlichen Produktion feststellen. Während die durchschnittliche Flächenausstattung der landwirtschaftlichen Betriebe im Jahr 1999 bei knapp 40 Hektar lag, betrug sie im Jahr 2010 rund 56 Hektar. Dies hat zu einer zunehmenden Konkurrenz um den knappen Produktionsfaktor Boden geführt. Entsprechend spielen die Preise für landwirtschaftliche Nutzflächen eine wesentliche Rolle für die Zukunft der deutschen Landwirtschaft, die neben der Erzeugung von Nahrungsmitteln sowie der Bereitstellung nachwachsender Rohstoffe auch zunehmend mit Aufgaben des Naturschutzes und der Pflege von Kulturlandschaften betraut ist.²

In der Zeit von 2000 bis 2013 sind in Deutschland die Kaufpreise landwirtschaftlicher Nutzflächen nach Angaben des Statistischen Bundesamtes um 80 Prozent gestiegen. Diese Preisentwicklung vollzieht sich gleichermaßen in West- und Ostdeutsch-

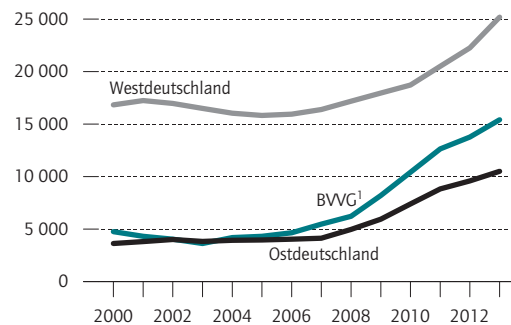
¹ Destatis, www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/Wirtschaftsbereiche/LandForstwirtschaftFischerei/FeldfruechteGruenland/AktuellFeldfruechte1.html, 1. Dezember 2014.

² Agrarpolitische Bericht 2011 der Bundesregierung, 1, www.berichte.bmelv-statistik.de/DFB-0010010-2011.pdf, 7. Januar 2015.

Abbildung 1

Kaufpreise landwirtschaftlicher Grundstücke in Deutschland

In Euro je Hektar



¹ BVVG: Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH.

Quellen: Statistisches Bundesamt; BVVG.

© DIW Berlin 2015

Die Preise der von der BVVG verkauften Flächen sind besonders stark gestiegen.

land (Abbildung 1). Allerdings sind die Preise in den alten Bundesländern nach wie vor deutlich höher als in den neuen Bundesländern. In Ostdeutschland besteht die Besonderheit, dass bis 2025 landwirtschaftliche Flächen durch die im Auftrag des Bundes handelnde Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH (BVVG) privatisiert werden. Auffällig ist, dass die Preise der von der BVVG gehandelten Flächen deutlich über den durchschnittlichen Bodenpreisen in Ostdeutschland liegen. Insgesamt stellen die steigenden Bodenpreise landwirtschaftliche Unternehmen vor finanzielle Herausforderungen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Betriebe bislang gepachtete Flächen nur durch Kauf weiterhin bewirtschaften können.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welche Faktoren für den starken Preisanstieg verantwortlich sind und wie sich die Entwicklung fortsetzen wird. Besonders kontrovers wird in diesem Zusammenhang diskutiert, ob das Engagement nicht-landwirtschaftlicher Investoren die Bodenpreise in die Höhe treibt und ob dieses Engagement zu spekulativen Blasen führt. Des Weiteren wird in öffentlichen Diskussionen oftmals unterstellt, dass sich die Verkaufspraxis der BVVG mit öffentlichen Ausschreibungen und Erstpreisauktionen erhöhend auf die Preisbildung auswirkt.³

³ Tietz, A., Forstner, B., Weingarten, P. (2013): Non-agricultural and supra-regional investors on the German Agricultural Land Market: an empirical analysis of their significance and impacts. German Journal of Agricultural Economics 62(2), 86–98.

Landwirtschaftliche Fläche vor allem von größeren Betrieben nachgefragt

Aufgrund der allgemein eingeschränkten Möglichkeit, neue landwirtschaftliche Nutzflächen zu gewinnen, verbunden mit der Tatsache, dass landwirtschaftlich nutzbare Flächen durch Siedlungsbau, Verkehr und Naturschutzmaßnahmen zurückgedrängt werden, ist die Ressource Boden nur sehr eingeschränkt verfügbar. Landwirtschaftliche Betriebe können daher nur dann wachsen, wenn sich andere Betriebe aus der Produktion zurückziehen und ihre Flächen zum Kauf anbieten oder wenn sich andere in der Regel landwirtschaftsferne Eigentümer (zum Beispiel Erben ohne Bezug zur Landwirtschaft) zum Verkauf ihrer Flächen entschließen, anstatt sie zu verpachten. In den neuen Bundesländern bietet darüber hinaus die BVVG im Zug der Privatisierungsbemühungen der Bundesrepublik früher enteignete und derzeit verpachtete volkseigene land- und forstwirtschaftliche Flächen zum Kauf an. Dies ist ein Grund dafür, dass in den östlichen Bundesländern insgesamt mehr Land gehandelt wird als in den westlichen Ländern; obwohl es sich hierbei nach Angaben des Statistischen Bundesamtes um weniger als ein Prozent der Gesamtfläche handelt.

Dem knappen Angebot stehen die wachsenden landwirtschaftlichen Unternehmen als Nachfrager gegenüber. Als Kaufinteressenten treten tendenziell eher die großen als die kleinen Betriebe auf. Gemäß der Auswertung der Landwirtschaftszählung im Jahr 2010 betrug die durchschnittliche Betriebsgröße in Ostdeutschland 226 Hektar, während sie in Nordwestdeutschland bei 55 Hektar lag. In den südlichen Ländern wie Bayern oder Baden-Württemberg waren die Betriebe mit einer durchschnittlichen Größe von 33 Hektar sogar noch kleiner.

Die Zahl von Betrieben mit mehr als 100 Hektar ist in den Jahren von 2007 bis 2012 gestiegen, während die Zahl der Betriebe mit einer geringeren Flächenausstattung im gleichen Zeitraum stetig abgenommen hat. Dabei hat sich die durchschnittliche Fläche der größeren Betriebe (mehr als 100 Hektar) von 246 Hektar im Jahr 2002/03 auf 350 Hektar im Jahr 2012/13 erhöht. Demgegenüber sind die kleineren Betriebe (50 bis 100 Hektar) mit einer durchschnittlichen Flächenausstattung von 73 Hektar (gegenüber 68 Hektar in der Kategorie der Betriebe von 40 bis 100 Hektar im Jahr 2002/03) in den vergangenen zehn Jahren nur leicht gewachsen. Bei Betrachtung landwirtschaftlicher Betriebe in der Rechtsform juristischer Personen, die vermehrt in Ostdeutschland zu finden sind, zeigt sich, dass die durchschnittliche Flächenausstattung zwar von 1489 Hektar in den Jahren 2002/03 auf 1151 Hektar gesunken ist, jedoch liegt diese nach wie vor weit über dem bundesdeutschen Durchschnitt aller Haupterwerbsbetriebe.

Tabelle

Determinanten der Preisbildung für landwirtschaftliche Nutzflächen am Beispiel Sachsen-Anhalts 2009/2010

	Mittelwert	Standard- abweichung	Minimum	Maximum	Marginaler Preiseffekt
Preis der gehandelten Flächen (Euro je m ²) ¹	0,82	0,476	0,04	3,73	
Preiseterminanten					
Regionaler Durchschnittspreis (Euro je m ²)					0,3329***
Bodengüte (Bodenzahl)	65	22,5	12	104	0,0042*** ²
Flächengröße (Hektar)	3,19	10,8	0,004	469,5	0,0139***
Anteile von Nichtackerflächen (Prozent)					
Grünland	12,53	33,11			-0,1488***
Garten, Obst, Baumschule	0,14	3,71			0,1023
Forst, sonstige Nutzung	0,19	4,43			-0,5848***
Gebäude-, Nebenflächen	0,04	1,98			0,1982
Verkäuferstruktur (Prozent der Beobachtungen)					
Veräußerer Landwirt	2,42	15,40			-0,0195
Veräußerer BVVG	1,53	12,29			0,1788***
Andere Veräußerer, zum Beispiel Erben	96,04				
Käuferstruktur (Prozent der Beobachtungen)					
Erwerber Pächter	26,39	44,08			-0,0318***
Erwerber Landwirt	75,86	42,79			-0,0012

1 Im Regressionsmodell wird der Preis transformiert als vierte Wurzel berücksichtigt.

2 Die Bodengüte wird in linearer und quadratischer Form im Modell berücksichtigt; hier ist der Gesamteffekt dargestellt.

*** Signifikant auf dem Ein-Prozent-Niveau, basierend auf Huber-White-Standardfehlern und der Delta-Methode zur Ermittlung des Average Total Direct Impact. Zahl der Fälle: 5 082.

Quelle: Landesvermessungsamt Sachsen-Anhalt; BVVG; eigene Berechnungen.

© DIW Berlin 2015

Die Ergebnisse der hedonischen Preisanalyse bestätigen Preiseffekte von Bodengüte, Losgröße und Zusammensetzung, des regionalen Preisniveaus, der BVVG als Verkäuferin sowie dem Pächter als Erwerber.

Bonität und Flächengröße bestimmen maßgeblich den Preis

Klassische Determinanten der Bodenpreise sind die Bonität (Bodengüte) sowie die Größe und Nutzungsstruktur (Acker, Grünland, Gartenbau, Forst) der zu veräußernden Flurstücke (Zusammensetzung des Loses). Diese Faktoren bestimmen wesentlich die erzielbaren Gewinne je Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche. Für das Land Sachsen-Anhalt wurden die Bodenpreise auf der Grundlage von 5 082 Veräußerungsfällen landwirtschaftlich genutzter Flächen aus der Kaufpreissammlung⁴ für 2009 und 2010 mittels sogenannter hedonischer Preisfunktionen⁵ analysiert. Es zeigt sich, dass

sich größere Lose erhöhend auf den Bodenpreis auswirken (Tabelle). Dies kann auf Kostendegressionen bei der Flächenbewirtschaftung zurückgeführt werden.

Die Bonität der Böden – gemessen in Bodenpunkten⁶ – wirkt sich ebenfalls positiv auf die Höhe des Kaufpreises landwirtschaftlicher Nutzflächen aus: Steigen die Bodenpunkte um ein Prozent, so steigt der Preis ebenso um ein Prozent. Bezogen auf die mittlere Bodengüte resultiert daraus für Sachsen-Anhalt ein absoluter Preisanstieg um durchschnittlich knapp 30 Euro pro Hektar. Auch ein höherer Anteil an nutzbarer Ackerfläche wirkt sich positiv auf den Bodenpreis aus. Im Vergleich zu Grünland, das fast ausschließlich zur Futtergewinnung genutzt werden kann, lassen sich mit Ackerland höhere Gewinne mit gleichzeitig geringerem Kapital-

⁴ Die Bereitstellung der Daten erfolgte durch das Landesamt für Vermessung und Geoinformation in Sachsen-Anhalt.

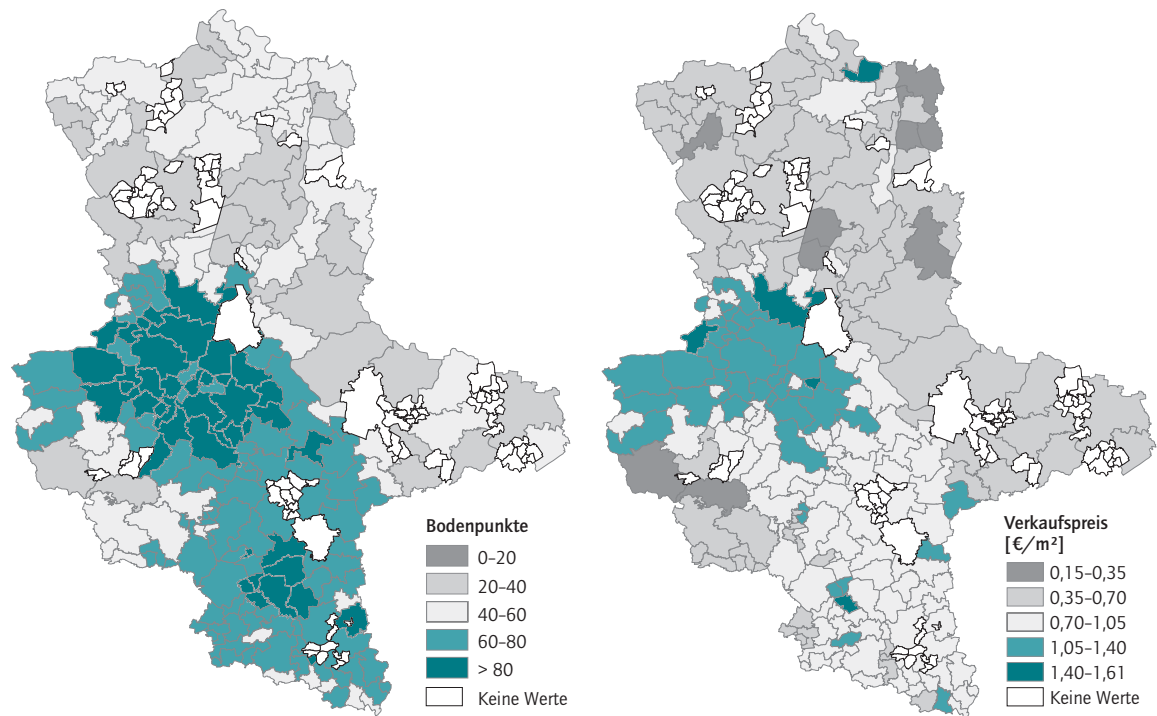
⁵ Hedonische Preisfunktionen gehen von einem lokalen Marktgleichgewicht aus, in dem der Preis eine Funktion der Attribute des gehandelten Loses ist; hierbei wird zwischen natürlichen, wirtschaftlichen sowie sozioökonomischen Eigenschaften des Bodens unterschieden und über die jeweiligen Regressionskoeffizienten deren marginaler Einfluss auf den Preis gemessen. Für einen Überblick vgl. Nickerson, C., Zhang, W. (2014): Modeling the Determinants of Farmland Values in the United States. In: Duke, J., Wu, J. (Hrsg.): The Oxford Handbook of Land Economics. 113–138.

⁶ Bodenpunkte (auch Bodenzahl) beschreiben die Ertragsfähigkeit landwirtschaftlich genutzter Böden unter Berücksichtigung der geologischen Bodenstruktur. Niedrige Werte stehen für eine geringe Ertragsfähigkeit (kleinster gemessener Wert: 7) und hohe Werte für eine sehr gute Ertragsfähigkeit. Ursprünglich war der höchste Wert auf 100 festgelegt, inzwischen konnte auf einigen Standorten sogar eine noch höhere Ertragsfähigkeit festgestellt werden, die in einer Bodenzahl größer als 100 erfasst wird (höchster gemessener Wert: 104).

Abbildung 2

Bodenqualität und Verkaufspreise in Sachsen-Anhalt 2009/2010

Mittelwerte auf Gemeindeebene



Quelle: Landesvermessungsamt Sachsen-Anhalt.

© DIW Berlin 2015

Bodenqualität und Verkaufspreise hängen stark zusammen.

einsatz erwirtschaften. Hinzu kommt eine ungleiche staatliche Förderung. So fielen die EU-Direktzahlungen für Ackerland bis 2005 höher aus als für Grünland. Dabei ist bekannt, dass ein beachtlicher Teil der Direktzahlungen an die Landeigentümer fließt und nicht den praktizierenden Landwirten (Pächtern) zukommt.⁷ Entsprechend betrug der durchschnittliche Preisabschlag in Sachsen-Anhalt in den Jahren 2009 und 2010 rund 15 Prozent, wenn Grünlandflächen im Los enthalten waren. Analog wirkt sich die Subventionierung im Bereich Bioenergie preisstärkend aus, da hierdurch eine höhere Zahlungsbereitschaft für Fläche erreicht wird.⁸

Ein weiteres typisches Merkmal von Bodenpreisen ist die räumliche Heterogenität. Am Beispiel Sachsen-An-

halts lässt sich zeigen, dass regionale Preisunterschiede sehr stark - jedoch nicht ausschließlich - mit der Verteilung der Bodengüte einhergehen (Abbildung 2). In der Analyse werden die regionalen Durchschnittspreise, die zeitlich vor der eigentlichen Preisbildung zustande gekommen sind, berücksichtigt. Diese Preise dienen oftmals als Basis für zukünftige Preisgebote – insbesondere im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen. Preissteigerungen in der unmittelbaren Nachbarschaft wirken sich auf spätere Verkaufspreise in einer Region aus, im Mittel um 33 Prozent (Tabelle).

Bodenpreise hängen auch von Verkaufsform ab

Auf die Höhe des Bodenpreises wirkt sich ferner aus, auf welche Weise das Land verkauft wird. Institutionelle Anbieter wie die BVVG verkaufen Land mittels Erstpreisauktionen; hierbei erhält der Meistbietende das Land. Je attraktiver ein Grundstück ist, umso mehr Interessenten werden bieten. Dadurch kann sich ein preisstärkender Effekt einstellen, der sich auch auktionstheoretisch begründen lässt. Dies ist insbesondere dann der

⁷ Feichtinger, P., Salhofer, K. (2013): What Do We Know about the Influence of Agricultural Support on Agricultural Land Prices? German Journal of Agricultural Economics 62(2), 71-85.

⁸ Habermann, H., Breustedt, G. (2011): Einfluss der Biogaserzeugung auf landwirtschaftliche Pachtpreise in Deutschland. German Journal of Agricultural Economics 60(2), 85-100.

Fall, wenn sich unter den Bietern ein hoher Anteil an Nichtlandwirten befindet.⁹

Weitere preissteigernde Effekte werden der Öffentlichkeit der Ausschreibung beigemessen. Insbesondere die BVVG nutzt die öffentliche Ausschreibung mit dem Ziel einer höchstmöglichen Markttransparenz. Des Weiteren veröffentlicht die BVVG die von ihr erzielten Preise. Hierdurch können Markteintrittsbarrieren insbesondere für außerlandwirtschaftliche Käufer reduziert werden, wodurch sich eine verstärkte Nachfrage und somit ein preistreibender Effekt einstellen kann. Trat die BVVG als Veräußerin auf, so waren die Preise in Sachsen-Anhalt in den Jahren 2009/2010 durchschnittlich um 18 Prozent höher als bei den übrigen Verkaufsfällen. Dieser Effekt weist eine statistisch ähnlich hohe Signifikanz wie die Bonität der Böden auf.

Sind die hohen Bodenpreise ökonomisch „gerechtfertigt“?

In jüngster Zeit wird häufig diskutiert, ob vermehrt Interessenten auf dem Kaufmarkt auftreten, die alternative Kapitalanlagemöglichkeiten für wenig rentable Finanzmarktprodukte suchen und deren Aktivitäten möglicherweise die Bodenpreise nach oben treiben.¹⁰ Die Suche nach alternativen, vermeintlich sicheren Anlagemöglichkeiten könnte mit dem allgemein niedrigen Zinsniveau in Verbindung gebracht werden.

Um darüber hinaus einzuschätzen, ob die Bodenpreisentwicklung neben den fundamentalen ökonomischen Faktoren auch durch Spekulation erklärbar ist, hilft ein Vergleich mit den Pachtpreisen für landwirtschaftliche Flächen. Nach Angaben des deutschen Testbetriebsnetzes lag der durchschnittliche Pachtpreis von Haupterwerbsbetrieben im Wirtschaftsjahr 2001/2002 bei 224 Euro pro Hektar und im Wirtschaftsjahr 2012/2013 bei 279 Euro pro Hektar. Nicht nur die Kaufpreise, sondern auch die Pachtpreise sind gestiegen, wobei sich deren Relation kaum verändert hat: Sie lag 2001 bei

1,3 Prozent und 2013 bei 1,1 Prozent. Die Pacht-Kaufpreis-Relation ist für landwirtschaftliche Flächen traditionell gering und liegt häufig unter den Renditen für Finanzanlagen. Dies wird neben intrinsischen Werten des Bodenbesitzes auch durch potenzielle Nutzungsmöglichkeiten erklärt, die nur dem Besitzer und nicht dem Pächter zur Verfügung stehen, etwa die Möglichkeit des Verkaufs der Fläche als Bauland.

Interessant ist auch der Vergleich von Pachtpreisen und Gewinnen. Während der Gewinn eines deutschen Haupterwerbsbetriebs 2001/2002 durchschnittlich 595 Euro pro Hektar betrug, lag er 2012/2013 bei 839 Euro pro Hektar. Das Verhältnis von Pacht zu Gewinn ist damit nahezu konstant geblieben. Daraus ergibt sich folgendes Bild: Die Verdienstmöglichkeiten in der Landwirtschaft haben sich im letzten Jahrzehnt verbessert. Dies hat zu einem Anstieg der (monetären) Bodenproduktivität (Grundrente) und damit der Pachtpreise geführt. Die Kaufpreise für Boden als kapitalisierte Pachtpreise spiegeln dies wieder.

Fazit

Die Preisbildung auf landwirtschaftlichen Bodenmärkten ist komplex und wird durch eine Vielzahl von Determinanten beeinflusst. Neben unmittelbar produktivitätsbestimmenden Merkmalen, wie der Bodengüte oder der Größe des Grundstücks, werden auch agrar- und umweltbezogene Prämien und Zuschüsse eingepreist. Darüber hinaus spielt die Marktstruktur eine Rolle. Die zu beobachtende Steigerung der Bodenpreise in den letzten Jahren kann in Deutschland insgesamt plausibel auf ökonomische Ursachen zurückgeführt werden. Belege für einen signifikanten preistreibenden Einfluss nicht-landwirtschaftlicher Investoren oder Anzeichen einer spekulativen Blase liegen nicht vor. Da nicht abzusehen ist, dass sich die im letzten Jahrzehnt stattgefunden positive Entwicklung des Agrarsektors grundsätzlich ändern wird, ist davon auszugehen, dass der Nachfragedruck auf die knappen Agrarflächen weiter bestehen bleibt – mit der Folge hoher Bodenpreise. Für die betroffenen Betriebe ist dies Fluch und Segen zugleich: Hohe Bodenpreise erschweren den Flächenerwerb für expandierende Betriebe; gleichzeitig bieten sie gute Sicherheiten für die für Investitionen meist notwendige Aufnahme von Krediten. Weiterhin bilden sie für weniger produktive Landwirte einen Anreiz zur Produktionsaufgabe.

⁹ Hüttel, S., Kataria, K., Balmann, A., Odening, M. (2013): Price Formation on Land Market Auctions in East Germany - An Empirical Analysis. German Journal of Agricultural Economics 62(2): 99-115.

¹⁰ Forstner, B., Tietz, A. (2013): Kapitalbeteiligung nichtlandwirtschaftlicher und überregional ausgerichteter Investoren an landwirtschaftlichen Unternehmen in Deutschland. Braunschweig, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Thünen Rep 5, literatur.ti.bund.de/digbib_extern/bitv/dn052170.pdf, 7. Januar 2015.

RISING AGRICULTURAL LAND PRICES—SIGNS OF A SPECULATIVE BUBBLE?

Abstract: The continuous decline of commercial agricultural areas accompanied by a trend toward larger farms has increased competition for a scarce production factor in Germany: land. From 2000 to 2013, the purchase prices of agricultural land increased by 80 percent, according to the German Federal Statistical Office. This raises the question whether this development is the result of improved earnings

in agriculture or whether the involvement of non-agricultural investors has driven up the price of land, leading to speculative bubbles. An analysis of 5,082 sales of agricultural land in Saxony-Anhalt in 2009 and 2010 shows that price hikes can be attributed to economic causes. There is no evidence of a significant inflationary impact from non-agricultural investors, nor any signs of a speculative bubble.

JEL: Q12; D44; R32

Keywords: Land Market, Price Determinants

Erratum zum DIW Wochenbericht Nr. 1+2/2015: Tabelle 5 (von Seite 5).
Aus technischen Gründen war die Tabelle durcheinander geraten.

Tabelle 5

**Zusammenhang zwischen Persönlichkeits-
eigenschaften und Studienabsicht
nach der Bildung der Eltern**

Regressionskoeffizienten aus der Schätzung eines linearen
Wahrscheinlichkeitsmodells

	Akademischer Hintergrund	
	Nein	Ja
Gewissenhaftigkeit	0,008	0,009
Verträglichkeit	-0,003	-0,042**
Offenheit	0,042*	0,019
Extraversion	-0,016	-0,015
Neurotizismus	-0,070***	-0,039**
Region: Ost	-0,092	-0,086*
Weiblich	-0,117**	0,015
Migrationshintergrund	0,072	0,033
Haushaltseinkommen	0,011	0,095***
Städtischer Wohnort	0,086	0,072*
Anzahl der Geschwister	0,063	0,065**
Geburtsrang unter den Geschwistern	0,005	-0,040*
Standardisierte Deutschnote	-0,075***	-0,037**
Standardisierte Mathenote	0,003	-0,047**
Klassenwiederholer	0,108	0,046
Jahresindikatoren	Ja	Ja
Persönlichkeitseigenschaften der Mutter (Big 5)	Nein	Nein
Konstante	0,504	-0,019
Beobachtungen	410	607
Angepasstes R ²	0,031	0,076

Signifikanzniveau: * $p < 0,1$; ** $p < 0,05$; *** $p < 0,01$.

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis von SOEP v30, Wellen 2006–2013.

© DIW Berlin 2015

Für potentielle Erstakademiker ist Offenheit für Neues besonders relevant.



Karl Brenke ist Wissenschaftlicher Referent im Vorstandsbereich des DIW Berlin. Der Beitrag gibt die Meinung des Autors wieder.

Eindeutige Einwanderungspolitik statt Laissez-faire

Deutschland braucht ein Einwanderungsgesetz – so der in der letzten Woche vorgetragene Vorschlag des CDU-Generalsekretärs, der von der SPD unterstützt wird. Eigentlich braucht man ein solches Gesetz aber nicht, denn es gibt ausreichende gesetzliche Regelungen. So besteht für Arbeitnehmer aus der EU vollständige Arbeitnehmerfreizügigkeit. Zuwanderungen in die Sozialsysteme aus anderen EU-Staaten könnten mit einem entsprechenden Sozialrecht abgewehrt werden. Und für Arbeitsmigranten aus Drittstaaten gibt es die Blue-Card-Regelung.

Dennoch wäre ein Einwanderungsgesetz sinnvoll. Zum einen sind die Regelungen über eine Vielzahl von Paragraphenwerken verstreut. Zum anderen und vor allem scheint im Zuge der stark wachsenden Zahlen an Asylsuchenden der Druck auf die Politik zu steigen, eine weitgehend unkontrollierte Zuwanderung zuzulassen. So wird seitens der Unternehmensverbände gefordert, die Vorgaben für eine Arbeitserlaubnis bei Asylsuchenden noch weiter zu lockern. Aus deren Sicht ist das verständlich, denn wenn das Arbeitskräftepotential aufgestockt wird, steigt der Druck auf die Löhne. Die politisch bestens vernetzte Migrationsindustrie wittert fette Beute: Je stärker die Zuwanderungen, desto höher die staatlichen Ausgaben für Integrationsprogramme. Dazu passt, dass in der Praxis das Asylrecht im Sinne des Grundgesetzes zunehmend verwässert wird. Wer einmal in Deutschland angekommen ist, hat recht gute Chancen zu bleiben.

Gerade weil immer weniger zwischen Asyl- und Einwanderungspolitik getrennt wird, wäre ein Einwanderungsgesetz mit klaren Leitlinien für die Zuwanderung nötig. Anderenfalls wiederholt sich das politische Versagen vergangener Jahrzehnte, als man einen starken Zuzug bildungsferner Gruppen einfach zuließ. So zeigen die Ergebnisse der PISA-Studie von 2003, dass – abgesehen von Belgien und Österreich – in kaum einem anderen OECD-Staat die sozialen Unterschiede zwischen angestammter Bevölkerung und Migranten so groß wie im Falle Deutschlands ausfielen.

Nach dem Zuwanderungsbegrenzungs-gesetz von 2004 hatte sich die Qualifikationsstruktur der Einwanderer deutlich verbessert, da sie immer mehr durch Zuzüge aus anderen EU-Staaten geprägt wurde.

Derzeit steht eine Steuerung der Zuwanderung von Arbeitskräften nach einem Punktesystem verstärkt im Zentrum der Debatte. Eine Arbeitserlaubnis würde dann erteilt, wenn etwa bei Alter, Ausbildung und Sprachkenntnissen zusammen eine bestimmte Punktzahl erreicht wird. Überzeugend ist das nicht. Denn letztlich sind die beruflichen Fähigkeiten entscheidend; mitunter sind Sprachkenntnisse hilfreich oder gar nötig. Das wäre es dann auch schon. Jemand, der gar keinen Berufsabschluss oder eine Qualifikation hat, die es auf dem deutschen Arbeitsmarkt im Überfluss gibt, wird auch dann, wenn er jung ist und perfekt Deutsch spricht, schwerlich hierzulande einen Job finden. Der bestehende Blue-Card-Maßstab ist daher hinreichend: Arbeitskräfte aus Drittstaaten können in bestimmten Berufen (Ingenieure, Ärzte etc.) dann einen Job annehmen, wenn sie mindestens den durchschnittlichen Facharbeiterlohn bekommen. Allerdings sind nach dieser Regelung bisher kaum entsprechende Fachkräfte gekommen; nach den aktuellsten Angaben der Bundesagentur für Arbeit waren es 2013 lediglich 2 400. Offenbar ist der Bedarf nicht groß. Angesichts des großen und offenen Arbeitsmarktes der EU bei zugleich hoher Unterbeschäftigung sollte es auch mittelfristig keine Knappheit an Fachkräften geben.

Politisch Verfolgten und Kriegsflüchtlingsen muss aus humanitären Gründen geholfen werden. Asyl ist auf Zeit ausgelegt – solange der Anlass für ihre Flucht besteht. Die Politik sollte die Bevölkerung darauf einstimmen, dass die Zahl der Hilfesuchenden weiter stark wachsen dürfte. Denn die gemeinsame Ursache der internen Konflikte in vielen Ländern insbesondere des Nahen Ostens und Afrikas ist das rapide Bevölkerungswachstum und der stark wachsende Anteil an jungen Leuten, die in ihrer Heimat immer schwerer das angestrebte Einkommen finden.