

**Zeitschrift:** Publikationen der Arbeitsgruppe für Kriminologie  
**Band:** - (1978)

**Artikel:** Entwicklung und Stand empirischer Polizeiforschung  
**Autor:** Kaiser, Günther  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-1051001>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 07.10.2024

**ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>**

## ENTWICKLUNG UND STAND EMPIRISCHER POLIZEIFORSCHUNG

Günther Kaiser (Prof. Dr. jur.; Direktor des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Strafrecht, Freiburg i.Br.)

### I

Die Aufgaben der Polizei bestehen bekanntlich in der *Gewährleistung der staatlichen Ordnung* und genauer der sogenannten *inneren Sicherheit*. Wie immer man den Polizeibegriff fassen mag, traditionell oder modern, man wird nicht übersehen können, dass es sich bei der Polizei um eine Organisation oder Institution handelt, deren Funktion auf die Gewährleistung von Ordnung bezogen ist. Sichtbar wird diese potentielle Machtentfaltung an der polizeilichen Aufgabe der staatlichen Gefahrenabwehr und besonders bei der Verfolgung strafbarer Handlungen. Derart herausragende Aufgaben erfordern entsprechende Einrichtungen und Organisationen, denen die Polizeigewalt anvertraut werden kann. Da staatliche Macht notwendig ist und eingesetzt wird, um Gefahren für die Sicherheit abzuwenden, aber auch mit der Herrschaftsausübung Gefahren für die Bürger verknüpft sind, untersteht die Polizei der Kontrolle, ist sie an Gesetz und Recht gebunden. Sie ist Träger der Verbrechenskontrolle, wendet Recht an und verwirklicht es.

Damit sind bereits alle wichtigen Stich- oder auch Reizworte geliefert, die Anlass zu vielfältiger Aufmerksamkeit, wissenschaftlicher Betrachtung und auch empirischer Analyse bieten.

### II

Wie die Kriminologie insgesamt (dazu *Kaiser* 1976) kennt auch die erfahrungswissenschaftliche Polizeiforschung ihren entsprechenden Erkenntniswandel oder Paradigmawechsel. Am Anfang stand bekanntlich die sogenannte Strafuntersuchungskunde oder Kriminalistik. Neben *Ludwig Hugo Franz von Jagemann* (1805-1853) gilt der

österreichische Altmeister *Hans Gross* (1847 - 1915) als einer der Begründer wissenschaftlicher Kriminalistik. Er wird ausserdem zu den Pionieren der Kriminologie gerechnet (vgl. *Mannheim* 1960). In Graz schuf er 1912 das erste kriminologische Universitätsinstitut Europas, führte eigene Untersuchungen durch und befasste sich mit der Aussage- und Vernehmungspsychologie. Sein seit 1893 mehrfach aufgelegtes „Handbuch für Untersuchungsrichter“ kündigt von dem Forschungsansatz der sog. österreichischen Schule. Ebenso wie *Hans Gross* sah auch *Franz von Liszt* (1851 - 1919) die Kriminalistik als Teilgebiet der „gesamten Strafrechtswissenschaft“. Die kriminalistische Forschungsrichtung, aufgegliedert nach den Tätigkeitsfeldern Kriminaltaktik, Kriminaltechnik, Kriminalstrategie und kriminalpolizeiliche Führungslehre (dazu *Schäfer* u.a. 1972, 71), hat sich weltweit entfaltet (zur sozialistischen Kriminalistik *Böhme/Ney* 1974, 5 ff). Sie bestimmt nicht selten in Nachbarschaft mit der Rechtsmedizin den Grossteil heutiger polizeieigener Forschung. Die kriminalistischen Lehrbücher sowie die Arbeitsberichte aus den Polizeiinstituten und Kriminalämtern künden davon (zur Situation der 60er Jahre vgl. *Bundeskriminalamt* 1969).

Auch Schweizer Wissenschaftler und Institutionen haben auf diesem Gebiet seit Jahrzehnten international anerkannte Arbeit geleistet. Bereits kurz nach der Jahrhundertwende hielt der aus Deutschland stammende, später in der Schweiz naturalisierte *Prof. Rudolf-Archibald Reiss* (1875 - 1929) in Lausanne Lehrveranstaltungen über gerichtliche Fotografie (1902) und ab 1906 über Polizeiwissenschaft ab (berichtet nach *Zbinden* 1954, 32). Schon 1909 gliederte der Kanton Waadt der Universität ein polizeiwissenschaftliches Institut an. Auch werden an den Schweizer Universitäten Bern und Zürich seit langer Zeit Vorlesungen über Kriminalistik abgehalten. Institute und Laboren der Stadtpolizei Zürich, Genf und Neuenburg sowie Autoren wie *Walder* (1975) und *Zbinden* (1954) sind im In- und Ausland hoch angesehen. Ferner ist in diesem Zusammenhang die Genfer Zeitschrift „*Revue de criminologie et de police technique*“ zu nennen.

### III

Weitgehend unabhängig von der kriminalistischen Entwicklung und damit auch ausserhalb der Fragestellungen traditioneller Kriminologie hat sich in der Nachkriegszeit eine neue Forschungsrichtung herausgebildet. Deren Wurzeln, Begriffe und Fragestellungen entstammen als Organisations-, Rechts- und Polizeisoziologie der modernen Sozialwissenschaft. Ausgangs- und Blickpunkte lieferten Rolle und Reform der Polizei, aber auch die Wirkungsweise polizeilicher Verbrechenskontrolle.

Lassen Sie mich den Unterschied zum „kriminalistischen Denken“ am Beispiel des renommierten Berner Strafrechtlers und Kriminalisten *Hans Walder* verdeutlichen. Danach besteht die Aufgabe des Kriminalisten vornehmlich darin,

1. Verbrechen zu erkennen und aufzuklären, d.h. für alle sog. Verbrechenselemente Indizien oder Beweismittel zu suchen
2. Beweise zu erbringen und
3. die Beweise zu prüfen (Walder 1975, 4).

Die Mittel zur Durchführung dieser Funktion sind vielfältig und bekannt. Sie reichen vom Wahrnehmen, Feststellen und Registrieren über Beachtung von Sätzen der Tatsachenwissenschaften über experimentelle und statistische Wahrheiten bis hin zum Alltagswissen und der naiven Verhaltenstheorie (dazu unter psychologischer Perspektive *Heckhausen* 1976). Die Probleme, die sich aus der Wahrnehmung dieser Aufgabe ergeben, namentlich in den Situationen des Verdachts und der Anzeigeerstattung, aber auch im Hinblick auf die Dunkelfeldkriminalität, zählen anders freilich, als von der traditionellen Kriminalistik beabsichtigt, zu den interessantesten und umstrittensten Aspekten moderner Sozialforschung.

Die Anfänge dieses Ansatzes reichen genau 25 Jahre zurück. Damals schloss der Amerikaner *William Westley* seine Dissertation über „Die Polizei: Eine soziologische Studie über Recht, Brauchtum und Moral“ („The Police: A Sociological Study of Law, Custom, and Morality“, Chicago 1951) ab. Wie verfrüht diese Fragestellung noch immer war, mag daran deutlich werden, dass die Arbeit *Westley's* fast zwei Jahrzehnte später, jetzt allerdings unter dem griffigen Titel: „Gewaltaus-

übung und Polizei“ (Violence and the Police, Cambridge/Mass und London 1970) veröffentlicht wurde. *Westley* lieferte die erste vertiefte Analyse der amerikanischen Polizeiorganisation; und doch ignorierte selbst die amerikanische Sozialwissenschaft die Untersuchung der Polizei weithin bis zum Ende der 50er Jahre (so *Sherman* 1974, 256). Dann jedoch erwachte unter anderem Blickpunkt das wissenschaftliche Interesse neu. Korruptionsverdacht und Polizeiskandale, Rassenkrawalle und polizeiliche Übergriffe sowie die Beziehungen zwischen Polizei und Minderheiten erhielten grosse, ja weltweite Publizität. Die Untersuchung der Handlungs- und Selektionsmuster der Polizei einerseits, Rollen- und Reformprobleme andererseits traten hinzu. Diese Aspekte führten nicht nur zu einer reichen nordamerikanischen Polizeiforschung, sondern veranlassten auch die ersten Studien in England (*Banton* 1964) und später auf dem europäischen Kontinent. Derartige Ansätze wurden also mit ein bis zwei Jahrzehnten Verspätung in Europa aufgenommen. Dabei handelte es sich durchwegs um polizeisoziologische Forschung. Deren zentraler Aspekt bestand vor allem darin, die Erkenntnis zu steigern. Sie war jedenfalls zunächst nicht von dem Ziel geleitet, etwa auf die Sozialpolitik Einfluss zu nehmen (*Sherman* 1974, 255). Allerdings lässt sich nicht verkennen, dass amerikanische Bürgerrechts- und internationale Protestbewegung, steigende Verbrechensfurcht und Kapazitätsnöte der Polizei sowie die temporäre Herrschaft des sozialen Reaktionsansatzes (labeling approach) in der Kriminologie den Blick für Organisation, Rolle und Handlungsmuster der Polizei geschärft haben.

So gesehen erscheint es auch nicht verwunderlich, dass die bis dahin seltene Verfahrenstechnik der teilnehmenden Beobachtung im Rahmen der Polizeisoziologie fast zur Forschungsmethode der Wahl wurde (vgl. dazu den Überblick über die amerikanische Polizeiforschung bei *Manning* 1972, 225 ff; hinsichtlich deutschsprachiger Untersuchungen siehe *Feest* 1972; *Kirch* 1974; *Kürzinger* 1976).

#### IV

Obwohl im Gebiet der Bundesrepublik Deutschland Kapazitäts- und Effizienzfragen aus der Sicht der Polizei seit Mitte der 60er Jahre zunehmend erörtert werden (vgl. *Wehner* 1967, 1968; *Mayer* 1969; *Schülert* 1969), durchwegs vom Gedanken der Verbesserung und Effizienzsteigerung erfüllt, setzt sich der polizeisoziologisch-kritische Ansatz erst Anfang der 70er Jahre durch. Ebenso wie in Nordamerika stehen jetzt auch in Europa Rollen- und Kommunikationsprobleme sowie Situationen des Verdachts, der Selektion und Definition im Vordergrund (vgl. *Feest/Blankenburg* 1972; *AJK* 1975; *MacNaughton-Smith* 1975). Über die spezielle Situation der Anzeigeerstattung und deren polizeilichkriminologischer Aspekte sei auf den Beitrag von *Josef Kürzinger* (1976) verwiesen. (Siehe Seite 29 ff.)

Hingegen hinkt die Rezeption des mehr technokratischen Ansatzes der Kosten-Nutzenanalyse oder Kriminalökonomie im Bereich von Tätigkeit und Effizienz der Polizei (z.B. *G. Becker* 1968; *Leblanc* u.a. 1974 und *Lindt* u.a. 1974) hinterher (vgl. *Steffen* 1976). Der Nachholbedarf an praxisbegleitender Forschung und Effizienzuntersuchung bei der Polizei kann daher erst allmählich befriedigt werden. Besondere Schwierigkeiten bereiten dabei die Aufgaben, übergeordnete Ziele wie „innere Sicherheit“ oder „Generalprävention“ zu operationalisieren sowie für die Erfolgsmessung geeignete Indikatoren zu finden. Denn erst diese Indikatoren ermöglichen die Messung der meist nicht quantifizierbaren Erträge staatlicher Investitionen und liefern damit die Voraussetzungen für eine Anwendung der Kosten-Nutzenanalyse zur Beurteilung der Effizienz staatlicher Massnahmen im Hinblick auf die Erreichung der angestrebten Ziele. Jene Indikatoren dienen dazu, die sozialen Kosten und Nutzen öffentlicher und privater Investitionen und Dienstleistungen zu beschreiben (vgl. *Kirsch/Wittmann* 1975). Herkömmliche und ökonomisch verfeinerte Kosten-Wirkungsanalysen pflegen Verbrechensrate, Opferrisiko, Aufklärungsquote, polizeiliche Reaktionszeit und Strafrisiko als Indikatoren zu benutzen oder aus ihnen einen Index zu entwickeln.

Eine weitere Möglichkeit besteht in dem nicht nur juristisch verstandenen Vergleich der polizeilichen Ermittlungstätigkeit mit dem staatsanwaltschaftlichen und richterlichen Entscheidungsverhalten.

Hierzu vor allem will die Untersuchung von *Wiebke Steffen* (1976) einen Beitrag leisten. Wenn sie sich schon deshalb nicht als eine streng kriminalökonomische Analyse verstehen kann, so doch als ein Versuch, Prozesse und Zusammenhänge strafrechtlicher Sozialkontrolle empirisch zu erfassen, sichtbar zu machen und darzustellen.

Aber auch andere, nicht unmittelbar polizeibezogene Untersuchungen haben unsere Kenntnis bereichert. Ich denke an die neueren Opferbefragungen, wie sie beispielsweise vor einiger Zeit in Zürich, Göttingen und Stuttgart durchgeführt worden sind (vgl. *Clinard* 1976; *Stephan* 1976; siehe auch *Schwind* u.a. 1975). Gerade die neueren und international vergleichbaren Befunde über die unterschiedliche Anzeigebereitschaft der Opfer veranschaulichen, wie bedeutsam die Beziehungen zur Polizei beurteilt werden. Namentlich die Göttinger und Stuttgarter Opferbefragungen machen deutlich, wie sehr die Anzeigebereitschaft vor allem von der Höhe des Opferschadens der betroffenen Bevölkerung abhängt (vgl. *Schwind* u.a. 1975, 211 ff; *Stephan* 1976). Dieser Befund deckt sich auch mit den Ergebnissen der Zürcher Opferbefragung (*Clinard* 1976). Die erwähnten Untersuchungsergebnisse stehen insgesamt gesehen im Gegensatz zu jenen der amerikanischen Forschung. Dort nämlich wird die mangelnde Effizienz der polizeilichen Verfolgungstätigkeit und der Vertrauensmangel gegenüber der Polizei als viel bedeutsamer eingeschätzt. Demgegenüber ist die Anzeigebereitschaft hierzulande vom Verhalten der Polizei und deren mutmasslicher Effizienz ihres Handelns unabhängiger, als dies gelegentlich vermutet wird.

Aber auch soweit die Polizei strafverfolgend tätig wird, werden Beginn und Richtung ihrer Tätigkeit weitgehend vom Anzeigeverhalten der Opfer und privaten Informanten vorbestimmt. Aufgrund eines Forschungsprojektes am Max-Planck-Institut stellte sich heraus, dass bei

Eigentums- und Vermögensdelikten die Aktivitäten der Polizei zwischen 85 und 95 % durch Anzeigen der Bevölkerung vorgegeben werden (*Steffen* 1976). Frühere deutsche Untersuchungen (vgl. *Heinz* 1972) und Studien aus Oxford (*McCabe* 1975) sowie aus Nordamerika (*Black/Reiss* 1970) zeigen, dass andernorts die Lage nicht sehr verschieden ist (vgl. *Kürzinger* 1976). Daraus folgt, wenn man so will, dass die Polizei im klassischen Kriminalitätsbereich tatsächlich die Kriminalität „verwaltet“ (so schon die Befürchtung *Wehner's* 1967, 450), und zwar ganz anders, als manche polizeisoziologischen Studien uns dies zuerst glauben machen wollten.

## V

Die danach zunächst vermuteten Selektionsstrategien des Verdachts und der Bagatellisierung, Zuschreibungsmechanismen und Definitionsmacht sind, wie die neueren Untersuchungen beweisen, wesentlich differenzierter zu sehen und bedürfen, soweit sie überhaupt vorliegen sollten, zu ihrer Verallgemeinerungsfähigkeit noch des Nachweises. Denn die polizeiliche Streifentätigkeit macht zumindest im klassischen Kriminalitätsbereich kaum mehr als 5% aller polizeilichen Strafverfolgungsaktivität aus. Studien über die Situation des Verdachts oder die soziale Herkunft der von der Polizei „aufgegriffenen“ Täter, die den erwähnten Sachverhalt übersehen, verfehlen von vornherein wesentliche Dimensionen polizeilicher Rechtsanwendung und -durchsetzung. Hier liegen denn auch die Einwände, die gegen *Feest* (1971, 1972) und *D. Peters* (1971) geltend zu machen sind. Der Kampf zwischen den beiden Grundpositionen: Rechtsgleichheit hier und selektives Polizeihandeln da, war offenbar so gewaltig und forderte derart viel Kraft, dass von vornherein ein Ringen zwischen Ideologien zu befürchten war. Die Faszination, die sich stets und immer mit dem Entzauberungs- und Enthüllungsinteresse verbindet, zumal wenn es sich gegenüber Vertretern von Herrschaft handelt, liess soziale Ungleichheit und Selektivität auch dort vermuten, wo es sich

schon um Zwischenergebnisse vorangegangener Sozialprozesse handelte. Kennzeichnend blieben in den vom „labeling approach“ angelegten oder genährten Studien Situationen und Belange des Opfers ebenso ausgeblendet wie die komplexe Situation der Anzeigeerstattung, von Ausnahmen abgesehen. Das vorrangige Bemühen, Träger und Vertreter der Macht zu beobachten und kritische Gespräche mit ihnen zu führen, liessen weitere Perspektiven kaum zu. Kennzeichnend stellten *Feest* und *Lautmann* in ihrem Vorwort zu ihren soziologischen Studien und Forschungsberichten über „Die Polizei“ (1971, 6) fest: „Drei Themen stehen offenbar im Brennpunkt des Erkenntnisinteresses: Die selektive Strafverfolgung durch die Polizei, der Beruf des Polizeibeamten und das Verhältnis zwischen Polizei und Öffentlichkeit. Soziale Selektivität polizeilichen Tätigwerdens bedeutet, dass die Polizei gezielt bestimmte Taten und bestimmte Täter eher verfolgt als andere. Hieraus ergibt sich eine schichtspezifische Produktion von Kriminellen und Kriminalstatistiken.“ Junge Sozialwissenschaftler wandten sich daher zunehmend der Analyse derjenigen Institutionen zu, die in unserer Gesellschaft die Gerechtigkeit verwalten. Dabei wird der Polizei eine Schlüsselstellung eingeräumt: Mit ihren Strategien des Verdachts und der Bagatellisierung, mit ihren Entscheidungen bei Konflikten soll sie soziale Chancen dafür verteilen, wieweit abweichendes Verhalten geduldet oder kriminalisiert wird (so *Feest/Blankenburg* 1972).

Nach der Freiburger Untersuchung über Polizei und Staatsanwaltschaft ergab sich zwar, dass sich von der Polizei über die Staatsanwaltschaft bis zum Gericht die Chancen der Angehörigen der Mittelschicht, einer Sanktion zu entgehen, verbessern, dass aber die Zugangschancen zur Kriminalität von vornherein schichtbezogen unterschiedlich liegen. So weisen Ladendiebstähle eine andere Schichtverteilung auf als Einbruchdiebstähle. Beide unterscheiden sich wieder am Sozialprofil der Täter, am Geld- und Kreditbetrug oder der Unterschlagung. Relevant für die verbleibende faktische Ungleichbehandlung sind allenfalls die Entscheidungsprogramme oder die normativen Handlungsbe-

dingungen, also die Rechtsnormen sowie die organisatorische Verteilung der personellen und sachlichen Mittel auf die verschiedenen Deliktsbereiche.

## VI

Freilich sei damit keinesfalls verkannt, dass es auch dort, wo das Legalitätsprinzip herrscht, darauf ankommt, die sogenannten informellen Handlungsbedingungen zu ermitteln und zu beschreiben, um auf diese Weise die tatsächlich ablaufenden selektiven Strafverfolgungsprozesse erfassen zu können. Sich selbstgenügsam mit den normativen Handlungsanweisungen der Strafverfolgung abzufinden, wäre sicherlich verfehlt. Nach dem Stand heutiger Wissenschaft lässt sich eine solche Position selbst dann nicht rechtfertigen, wenn sie den legitimationswissenschaftlichen Verdacht der kritischen Kriminologen gelassen hinnimmt. Denn schon die Begrenztheit der personellen und sachlichen Mittel, also Kapazität und „manpower“, gestatten es nicht, entsprechend dem Legalitätsprinzip alle Straftaten in gleicher Weise zu verfolgen und aufzuklären.

Einem solchen Ziel stünden überdies sachlogische Strukturen in der Handhabung des Strafrechtes entgegen, die man herkömmlich mit den Formeln von der exemplarischen oder fragmentarischen Natur des Strafrechts zu charakterisieren pflegt. Freilich werden die sog. Anwendungsregeln beim polizeilichen Kontrollhandeln auch dadurch bestimmt, ob dieses unter den Bedingungen des Opportunitäts- oder des Legalitätsprinzips erfolgt. Daher erscheint es nicht verwunderlich, wenn wir gerade aus Nordamerika zahlreiche Untersuchungen zum tatsächlichen Polizeihandeln bei der Verbrechenskontrolle vorfinden, insbesondere über den Einfluss ausserrechtlicher Faktoren und allgemeiner Wertungen. Aufgrund des dort herrschenden Opportunitätsprinzips und des damit verbundenen grösseren Ermessensspielraums

leuchtet es ein, dass durchaus nicht alle Straftaten und Täter, die polizeilich bekannt werden, auch offiziell registriert und abgeurteilt werden. Besonders bei delinquentem Jugendverhalten, mit dem sich der Grossteil der polizeisozilogischen Forschung befasst, bestehen reiche Möglichkeiten zu informeller Handhabung. Da aber die amerikanische FBI-Statistik hinsichtlich der sog. Indexverbrechen ein Mehrfaches von dem registriert, was nach der Grössenordnung polizeistatistischer Registrierung des deutschsprachigen Bereichs wahrscheinlich ist, stimmt der folgende Befund äusserst nachdenklich.

Der Vergleich zwischen den Ergebnissen der neueren Opferbefragungen in Stuttgart und nordamerikanischen Grosstädten zeigt nämlich, dass die erfragten Opfersituationen, also der Viktimisierungsgrad in deutschen und amerikanischen Grosstädten, gar nicht so weit auseinanderliegt, wie man nach dem polizeistatistischen Vergleich beider Länder annehmen sollte. Daraus ist zu folgern, dass entweder Empfindlichkeit und Toleranzpotential der amerikanischen Bevölkerung so hoch liegt, dass sie Verbrechen im minderschweren Bereich gar nicht mehr als solche wahrnehmen und in ihre Antworten nach dem erfragten Opferverhalten aufnehmen, oder dass die amerikanische Polizei den Bereich erfragter Viktimisierung in ihre Strafverfolgungstätigkeit weit stärker einbezieht, als dies für deutsche Verhältnisse zutrifft. Von der dritten Möglichkeit einer Manipulation der Polizeistatistik möchte ich einmal absehen.

Immerhin sind der amerikanischen Polizei teilweise erhebliche Befugnisse eingeräumt, insbesondere über den Fortgang eines Verfahrens auch dann noch zu bestimmen, wenn eine Person bereits als Straftäter fest überführt worden ist. Die Handlungsweise der amerikanischen Polizei richtet sich damit nicht nur nach bestimmten rechtlich vorgegebenen Kriterien wie Deliktschwere oder Gefährlichkeit. In einem beträchtlichen Ausmass werden sie durch sog. ausserrechtliche Faktoren wie bestimmte Sozialmerkmale des Sozialverdächtigen ergänzt (vgl. dazu die Nachweise bei *Kaiser* 1973 und *Steffen* 1976).

## VII

Im Zuge der Rezeption des sozialen Reaktionsansatzes und der Polizeisozio­logie im deutschsprachigen Bereich wurde nicht immer der Fehler vermieden, die Befunde der amerikanischen Forschung ohne Prüfung der zugrundeliegenden normativen Handlungsbedingungen zu übernehmen. Entdeckungsfreude und Pionierbewusstsein waren in der ersten Phase der Rezeption so mächtig, dass sie die Frage der Übertragbarkeit empirischer Untersuchungsergebnisse kaum sahen, geschweige denn Beachtung schenkten. Auch beruhten nur einige der Annahmen und Postulate auf Befunden eigener Primärforschung (so z.B. *Peters* 1971 und *Feest/Blankenburg* 1972), während andere Arbeiten wie *Bohnsack* (1973), *Brusten* (1971, 1975) u.a. vornehmlich aufgrund der Sekundäranalyse amerikanischer Studien zu ihren Thesen gelangten (dazu die Kritik von *Kürzinger* 1976 und *Steffen* 1976). Die Ergebnisse der Untersuchung von *Feest/Blankenburg* können jedoch nicht über das Kontrollverhalten der Polizei überhaupt, und das heisst für das Verhalten in anderen Situationen als der des Streifen­dienstes, herangezogen und verallgemeinert werden. Einmal handelt es sich bei der Streifentätigkeit um nicht mehr als 5 % der polizeilichen Aktivität, ferner liegt sie in dem unscharfen Grenzbereich zwischen polizeirechtlicher Prävention und strafprozessrechtlicher Repression von Verbrechen (vgl. *Kerner* 1973, 63 ff). Daher lässt sich die Frage bislang nur teilweise beantworten, ob und inwieweit amerikani­sche Untersuchungsergebnisse auch auf Verhältnisse des deutschsprachigen Bereichs übertragbar sind, ob und inwieweit die behaupteten selektiven Prozesse der selektiven Strafverfolgung lediglich das Ergebnis formeller Prozeduren sind bzw. inwieweit informelle Anwendungsregeln der Polizei diese Prozesse mitbeeinflussen.

Weiterhin bleibt klärungsbedürftig, ob und inwieweit selektive Verdachtskriterien, die sog. Definitionsmacht der Polizei, als faktische Handlungsbedingungen vorliegen und wirksam werden (so mit Recht die Kritik von *Steffen* 1976).

## VIII

Die tatsächliche Entwicklung der Aufgaben und Stellungen von Polizei und Staatsanwaltschaft im Ermittlungsverfahren, die mit den rechtlichen Regelungen nur noch teilweise in Einklang zu bringen ist, hat neuerdings zunehmend zu einer Erörterung über das Verhältnis zwischen Polizei und Staatsanwaltschaft geführt. Je nach Zugehörigkeit und Grad der Unzufriedenheit mit der bisherigen Handhabung werden unterschiedliche Folgerungen gezogen und Forderungen über künftige Organisation und Abgrenzung erhoben. Dabei darf freilich nicht ausser Betracht bleiben, dass Polizei, Staatsanwaltschaft und Strafgericht als Teilsysteme der Verbrechenskontrolle auch unterschiedliche Ziele verfolgen und Handlungsstile anwenden können, ohne deshalb das Gesamtsystem der Strafverfolgung in seiner Effizienz gefährden oder beeinträchtigen zu müssen. Die schwerpunktmässige Zielsetzung – bei der Polizei Rechtsverwirklichung und Generalprävention, bei der Staatsanwaltschaft die Rechtskontrolle – besteht darin, nicht nur im Sinne der Arbeitsteilung erfolgreich zu sein, sondern auch im Sinne einer wirksamen Ergänzung. Es muss nur sichergestellt bleiben, dass zwischen den verschiedenen Trägern der Verbrechenskontrolle soviel an Zusammenarbeit und Kommunikation vorhanden ist, dass die Arbeit des einen auf jene des anderen bezogen ist (vgl. *Steffen* 1976, 30; zu den Kommunikationsproblemen zwischen Polizei und Gericht *Kube* 1976, 20 f.).

## IX

Fasst man die internationale, namentlich aber die amerikanische Polizeiforschung zusammen, so lässt sich feststellen, dass sie seit Mitte der 60er Jahre an Umfang, Themenvielfalt und Aussagefähigkeit erheblich gewachsen ist (vgl. *Sherman* 1974, 259 f.):

1. Der Polizeiberuf ist gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit etwas distanziert und isoliert, jedoch mit grosser innerer Solidarität getragen und von gegenseitigem Vertrauen erfüllt.
2. Der auf Streife oder Polizeirevier diensttuende und Verbrechen kontrollierende Polizeibeamte ist, entsprechend seinem aussergewöhnlichen Ermessen, von allen in der Verbrechenskontrolle Tätigen am mächtigsten.
3. Die Wirkung polizeilichen Vorgehens gegenüber vielen Rechtsbrechern, insbesondere jungen, scheint die Schwere und die Häufigkeit weiterer Delinquenz noch zu verstärken, weshalb Alternativen und Diversionsprogramme gefordert werden.
4. Unterschiede polizeilichen Handelns hängen von situativen und organisatorischen Faktoren des Gemeinwesens ab.
5. Personen, die den Polizeiberuf ergreifen, sind weder autoritärer noch abweichender in irgendeiner Beziehung als Personen eines ähnlichen sozioökonomischen Sozialprofils, die nicht Polizeibeamte werden. Jedoch mögen sie sich durch ihre berufliche Sozialisation persönlich verändern.

6. Die überwiegende Tätigkeit der Polizei besteht in Arbeiten, die kaum etwas mit der Normdurchsetzung und Rechtsverwirklichung zu tun haben, wohl aber viel mit Befriedigung privater Konflikte und sozialen Dienstleistungen einschliesslich der Gewährleistung des Verkehrsflusses.
7. Die Polizei nimmt vor allem eine reaktive Haltung gegenüber den Bürgern ein, die polizeiliche Hilfe in Anspruch nehmen.
8. Polizeiliche Subkulturen kennen oft Werte und Handlungsmuster, die von den legalen und organisatorischen Regeln weit abweichen.
9. Die Polizei arbeitet innerhalb eines nicht demokratisch organisierten Zusammenhanges, der im Gegensatz zu den demokratischen Werten steht, die in der Gesellschaft geschützt werden müssen.
10. Die Kontrolle durch das Gemeinwesen scheint nicht erfolgreich zu sein. Wohl aber können Dezentralisierung und Entbürokratisierung die Verantwortlichkeit der Polizei gegenüber den Wünschen des Gemeinwesens steigern.

Zwar handelt es sich hier im wesentlichen um thesenhaft zusammengefasste Ergebnisse amerikanischer Polizeisozio­logie, doch dürfte ein Teil der Befunde auch für europäische Verhältnisse ganz oder abgeschwächt zutreffen. Nach den ersten Bestandsaufnahmen, dem Bestimmen von Zielen, Aufgabenschwierigkeiten und Möglichkeiten der Polizei, der Durchführung von Grundlagenforschung sind nunmehr gezielte Untersuchungen mit klar umrissenen und eng begrenzten Fragestellungen möglich (so *Clark/Sykes* 1974, 490). Dieser Forschungs- und Wissensstand ist zwar in den meisten anderen Staaten

noch nicht erreicht. Immerhin wird in Grossbritannien, Japan und Schweden den erwähnten Aufgaben und Problemfeldern der Polizeiforschung, insbesondere zur Effizienz des Polizeihandelns, ein vergleichbares Interesse entgegengebracht. (Nachweise bei *Steffen* 1976, 39 ff.)

## X

Versuchen wir nach diesem Überblick über die jüngste Phase empirischer Polizeiforschung eine *kritische Zwischenbilanz und Ertragsanalyse* (siehe dazu auch *BKA* 1969, 39 ff., 53 ff; *Kürzinger* 1976; *Kube* 1976, 20 f.; *Steffen* 1976, 1 ff., jeweils mit Nachweisen), so gelangen wir zu folgendem Ergebnis:

Erwartungsgemäss ist *der für die Praxis verwertbare* und d.h. direkt anwendbare *Ertrag der Polizeiforschung noch mager und unsicher*. Dies gilt jedenfalls dort, wo wir es mit dem nichtkriminalistischen Bereich zu tun haben, namentlich in der Polizeisoziologie und in der Kriminalökonomie. Gleichwohl können wir beobachten, dass die Polizei durch Forschung und Kritik mitunter ähnlich verunsichert worden ist wie der Strafvollzug. Nicht selten finden wir allerdings Enttäuschung und Resignation über die nur beschränkten Hilfsmöglichkeiten der Wissenschaft, die mehr Steine als Brot zu liefern scheint. Immerhin stellen wir, regional freilich unterschiedlich, eine wachsende Bereitschaft zur Rezeption neuer Fragestellungen und Einsichten fest, ein allmähliches Umdenken und auch erhebliche Anstrengungen zur Verbesserung der polizeilichen Effizienz. Über die herkömmlichen Problemfelder der Kriminaltechnik und Kriminaltaktik hinaus setzen sich kriminalstrategische Überlegungen durch, die bis zur polizeilichen Führungslehre reichen.

Berufliche Sozialisation und Rolle der Polizei sind in den letzten 10 Jahren sorgfältiger und gründlicher durchdacht, aber auch in Frage gestellt worden, als je zuvor. Freilich sind die Bedingungen für die angestrebte Problemlösung äusserst komplex wie überall bei der angewandten Kriminologie. Schwierige Aufgaben der Rechtsverwirklichung und der Generalprävention führen mitunter zu dem Vorwurf, einem „Produktionsdruck“ von Anzeigen ausgesetzt zu sein. Man denke hier nur an die Verkehrssachen. Allgemeine Kapazitätsnöte und Aufklärungsschwierigkeiten, namentlich bei Wirtschaftsstrafsachen, tragen mitunter zu einer Art Überforderungssyndrom bei. *Widerstreitende Rollenerwartungen*, die an die Polizei herangetragen werden, erschweren Aufgaben, Selbstverständnis und Rollenfindung, insbesondere dort, wo die Staatsanwaltschaft als „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ angesehen wird. Zwischen Sozialarbeit und Generalprävention, Abhängigkeit und Emanzipation liegen die Entwicklungsmöglichkeiten, aber auch die Dilemmas polizeilicher Arbeit. Am Beispiel des Verkehrsstrafrechts wird dies deutlich. Selten wird wie hier in vielen Staaten die Rückzugstendenz der Polizei sichtbar, da man sich vermeintlich auf die eigentlichen kriminalpolizeilichen Aufgaben beschränken möchte. Imagepflege und Öffentlichkeitsarbeit machen solche Bestrebungen zwar einleuchtend, erscheinen aber unter den übergeordneten Bedürfnissen der Verbrechenskontrolle als anfechtbar. Auch lässt sich die Gefahr nicht ausräumen, dass der partielle Rückzug der Polizei mit Tendenzen zur Privatpolizei und Selbstjustiz eingehandelt wird.

Weiterhin nachdenkensbedürftig bleibt vor allem die Frage, welchen Spielraum, d.h. welches Ermessen man der Polizei einräumen soll. Es handelt sich also um den *Gegensatz von Legalitäts- und Opportunitätsprinzip* und ferner um die Verselbständigung der Polizei gegenüber der Strafjustiz. Aufgrund traditioneller und rechtspolitischer Erfahrungen fällt die Beurteilung in den einzelnen Staaten verschieden aus. Möglicherweise sind aber die tatsächlichen Unterschiede gar nicht so erheblich. Gleichwohl können wir die geschichtlichen Entwicklungen nicht schlechthin ignorieren.

In jedem Falle muss sich die Polizei *an der Sozialschädlichkeit krimineller Verhaltensweisen orientieren und danach* ihre personellen und sachlichen *Mittel gezielt einsetzen*. Es ist sicherlich unerwünscht, die polizeiliche Verbrechenskontrolle vornehmlich vom privaten Anzeigeverhalten abhängig zu machen, also bloss zu reagieren und zu verwalten (so auch *Kube* 1976, 21). Freilich kann das polizeiliche Tätigwerden nur in strenger Bindung an das Gesetz geschehen.

Sind jedoch die gesetzlichen Handlungsanweisungen untauglich oder unbefriedigend, so muss die Polizei ihr Wissen in den Gesetzgebungsprozess einbringen, um auf eine gesetzliche Änderung hinzuwirken. Dies setzt allerdings die praxisbegleitende Sicherung ihrer Erfahrung, deren systematische Auswertung und Weitergabe voraus.

Ferner muss die polizeiliche Ermittlungstätigkeit den modernen kriminalpolitischen Postulaten der Gleichheit, Verhältnismässigkeit, Effizienz und Humanität noch bewusster Rechnung tragen als bisher. Auch wenn man die sozialwissenschaftliche Kritik mitunter für überzogen hält und ihr nicht überall zu folgen vermag, so muss sich doch die Polizei über ihre Tätigkeit Rechenschaft geben und die *sozialen Konsequenzen mitbedenken*. Allerdings wird man ebenso wenig wie bei der Strafrechtspflege auch bei der Polizei den „Superman“ fordern dürfen. Inwiefern es möglich ist, dass „der einzelne Sachbearbeiter ... selektionsfreie, stigmatisierungsneutrale und resozialisierungsfreundliche Ermittlungsarbeit“ zugleich leistet (so die Forderung *Kube's* 1976, 20) und überdies die Aufgabe der Verbrechenskontrolle wahrnimmt, erscheint mir daher zweifelhaft. So unerwünscht und rechtlich unerträglich auch die Abhängigkeit der polizeilichen Ermittlungsarbeit von der potentiellen Beschwerdemacht des Anzeigerstatters oder Beschuldigten sein mag, so bestehen doch Möglichkeiten zur Begrenzung und Ausschaltung nur durch die berufliche Sozialisation, durch die Bindung des Ermessens und durch die rechtliche Kontrolle. Eine überlegene Problemlösung jedoch zeichnet sich nicht ab.

*Möglicher Nutzniesser* der modernen Polizeiforschung ist nicht nur die Polizei selbst und ferner die Öffentlichkeit, sondern auch *die Kriminologie*. Dies war und ist nicht immer selbstverständlich. Denn nach traditionellem Verständnis kriminologischer Wissenschaft gehörte die polizeiliche Arbeit bestenfalls im Rahmen der Kriminalistik mit zum Gegenstandsbereich der Kriminologie. Doch der moderne Erkenntniswandel hat das kriminologische Blick- und Forschungsfeld durch die Einbeziehung von Institutionen und Handlungsmustern der Verbrechenskontrolle erweitert und bereichert. Dies ist vor allem, wenn auch nicht ausschliesslich, ein Verdienst des schon genannten sozialen Reaktionsansatzes oder „labeling approach“. Verbrechen ist eben nicht nur ein isoliertes individual- oder sozialpathologisches Phänomen, unabhängig von den Einrichtungen und den Handlungsstilen der Polizei und Justiz. Gerade die *Konstruktion der Verbrechenwirklichkeit* durch Opfer, Anzeigerstatter und Polizei sowie die *Situation der Anzeigerstattung* haben in ihren Konsequenzen für das Bild vom Verbrechen und Verbrecher, das Wissenschaft und Gesellschaft gewinnen, erst jetzt ihre volle Bedeutung erlangt (dazu die folgenden Beiträge von *Kürzinger* und *Brusten*). Dabei handelt es sich zwar auch um eine Frage der Handhabung informeller und formeller *Anwendungsregeln*, jedoch keinesfalls allein. Denn auch die Opferbelange und die Gefahren der Privat- und Selbstjustiz müssen mitgesehen werden. Hier können offenbar nur kritische Dauerbeobachtung des Gesamtproblemfeldes und *Kosten-Nutzen-Analysen* weiterführen. Auch dafür liegen im Rahmen der Polizeiforschung erfolgversprechende Ansätze vor. Dies ist insofern wichtig, als die Polizeiorganisation offenbar die einzige Instanz im Gesamtsystem der Verbrechenskontrolle ist, die etwa im Gegensatz zur Justiz der Effizienzbetrachtung am aufgeschlossensten gegenübersteht und auch aufnahmebereit sein kann. Denn nur durch eine solche Analyse ist die Frage der Generalprävention ebenso wie der Entlastung von Polizei und Justiz durch etwaige Diversionsprogramme befriedigend zu lösen. Schliesslich darf nicht verkannt werden, dass gerade die empirische Polizeiforschung, und zwar trotz aller Spannungen und Konflikte,

neue hoffnungsvolle Ansätze geliefert hat, um das viel erörterte, ja mitunter überstrapazierte *Theorie- und Praxisverhältnis* im neuen Lichte zu sehen und zu erproben. Auch wenn Polizei und Kriminologie erwartungsgemäss verschiedene Aufgaben wahrnehmen, und daher in ständigem Spannungsverhältnis leben, so begegnen sie doch einander in der gemeinsamen Bejahung der fundamentalen Ziele dieser Gesellschaft, nämlich in den Bestrebungen nach mehr Gerechtigkeit, Gleichheit und Humanität. Demgegenüber können vermeintliche Positionen wie Legitimationswissenschaft oder kritische Theorie keine Richtungen anzeigen, die zu einer überlegenen Problemlösung führten.

#### LITERATURHINWEISE

- ARBEITSKREIS JUNGER KRIMINOLOGEN (AJK) (Hrsg.): Die Polizei. Eine Institution öffentlicher Gewalt. Analysen, Kritik, empirische Daten. Neuwied, Berlin 1975.
- BECKER, G., LANDES, W.M. (Ed.): Essays in the Economics of Crime and Punishment. New York 1974.
- BELSON, W.A.: The Public and the Police. London 1975.
- BUNDESKRIMINALAMT (Hrsg.): Grundlagenforschung und Kriminalpolizei. Wiesbaden 1969.
- CAIN, M.: Society and the Policeman's Role. London 1973.
- FEEST, J., LAUTMANN, R.: Die Polizei. Soziologische Studien und Forschungsberichte. Köln-Opladen 1971.
- FÜRSTENBERG, F.F., WELLFORD, Ch.F.: Calling the Police: The Evaluation of Police Service. Law and Society Review 7 (1973), 393-406.
- KAISER, G.: –BKA–Forschung von aussen gesehen. In: BKA-Kriminologentreffen am 12. Oktober 1973. Wiesbaden 1974, 18-27.
- Die Zusammenarbeit von Praxis und Wissenschaft in der kriminologisch-kriminalistischen Forschung. In: Möglichkeiten und Grenzen kriminalistisch-kriminologischer Forschung. Arbeitstagung der Polizeiführungsakademie v. 27. - 29.11.1974. Hilstrup 1975, 23-59.
  - Was ist eigentlich kritisch an der „Kritischen Kriminologie“? In: Festschrift für R. Lange. Hrsg. v. G. Warda u.a. Berlin, New York 1976.

- KERNER, H.J.: Wechselwirkung zwischen kriminologischer Forschung und polizeilicher Praxis - Realität und Zielvorstellungen. In: Möglichkeit und Grenzen kriminalistisch-kriminologischer Forschung. A.a.O. Hilstrup 1975, 61–103.
- KIRCH, F.: Polizeiliches Handeln in Situationen des privaten sozialen Konflikts. Unveröff. Manuskript. Freiburg i.Br. 1974.
- KIRSCH, W., WITTMANN, W. (Hrsg.): Nationale Ziele und soziale Indikatoren. Stuttgart 1975.
- KREUZER, A.: Drogen–Scene und polizeiliche Drogenkontrolle. In: Drogen und Delinquenz. Wiesbaden 1975, 163-190.
- KÜRZINGER, J.: Private Strafanzeigen und polizeiliche Reaktion. Unveröff. Manuskript. Freiburg 1976.
- KUBE, E.: Kommunikationsprobleme zwischen Polizei und Gericht. Juristenzeitung 31 (1976), 17-21.
- KUBICEK, H.: Empirische Organisationsforschung. Konzeption und Methode. Stuttgart 1975.
- LEBLANC, M., REISS, A., TARDIF, G.: Techniques modernes de gestion et d'évaluation de la police. In: Police, Culture et Société, Textes réunis et présentés par Denis Szabo. Montréal 1974, 159-199.
- LIND, R.C., LIPSKY, J.P.: The Measurement of Police Output: Conceptual Issues and Alternative Approaches. In: Police Practices. Ed. by J.C. Weistart. New York 1974, 122.
- MANNING, P.K.: Observing the Police = Deviants, Respectables, and the Law. In: Research on Deviance. Ed. by J.D. Douglas. New York 1972, 213.
- MAYER, H.: Die Organe der Verbrechensbekämpfung. Entwicklung der Kriminalität und des Personalbestandes von Staatsanwaltschaft und Polizei. Kriminologische Schriftenreihe Bd. 46. Hamburg 1969.
- PETERS, H.: Die Polizei als Instanz sozialer Kontrolle. In: Möglichkeiten und Grenzen kriminalistisch-kriminologischer Forschung. A.a.O. Hilstrup 1975, 153-167.
- POSNER, R.A.: The Economic Approach to Law. Mult.MS. Chicago 1975.
- REISS, A.J. Jr.: The Police and the Public. New Haven, London 1973.
- SCHWIND, H.-D. u.a.: Dunkelfeldforschung in Göttingen 1973/74. BKA-Forschungsreihe 2. Wiesbaden 1975.
- SHERMAN, L.W.: The Sociology and the Social Reform of the American Police: 1950-1973. Journal of Police Science and Administration 2 (1974), 255-262.

SKOLNICK, J.H.: Justice without Trial. New York 1966.

STEFFEN, W.: Analyse polizeilicher Ermittlungstätigkeit aus der Sicht des späteren Strafverfahrens. BKA-Forschungsreihe 4. Wiesbaden 1976.

STEPHAN, E.: Die Stuttgarter Opferbefragung. BKA-Forschungsreihe 5. Wiesbaden 1976.

WEHNER, B.: Wird die Kriminalpolizei durch die ansteigende Kriminalität überfordert? Kriminalistik 21 (1967), 449-452.

WESTLEY, W.: The Police: A Sociological Study of Law, Custom, and Morality. Unpublished Ph. D. Dissertation. University of Chicago, Dep. of Sociology 1951.

WALDER, H.: Kriminalistisches Denken. 4. Aufl. Hamburg 1975.

ZBINDEN, K.: Kriminalistik (Strafuntersuchungs-Kunde). München-Berlin 1954.

