

Soziologische Schriften

Band 29

Struktur und Wandel der Polizei

**Organisations- und berufssoziologische Untersuchungen über die Polizei
in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA**

Von

Günter Endruweit



Duncker & Humblot · Berlin

GÜ N T E R E N D R U W E I T

Struktur und Wandel der Polizei

Soziologische Schriften

Band 29

Struktur und Wandel der Polizei

Organisations- und berufssoziologische Untersuchungen über die Polizei
in der Bundesrepublik Deutschland und in den USA

Von

Prof. Dr. Günter Endruweit



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1979 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 04378 2

**Max Endruweit, meinem Vater,
zum 90. Geburtstag,**

**Arthur Kaufmann, meinem Doktorvater,
zum 55. Geburtstag,**

**Christian Helfer, meinem Habilitationsvater,
zum 50. Geburtstag**

gewidmet.

Inhaltsverzeichnis

<i>Vorbemerkung</i>	15
<i>1. Funktion und Ausbildung der Polizei in der soziologischen Analyse</i>	19
1.1 Funktionen der Polizei	20
1.1.1 Soziale Funktionen	21
1.1.2 Interne Funktionen	26
1.2 Ausbildung der Polizei	29
1.2.1 Ausbildung für soziale Funktionen	31
1.2.2 Ausbildung für interne Funktionen	35
1.3 Funktionen und Funktionäre	36
<i>2. Struktur und Ausbildung der Polizei in den USA</i>	39
2.1 Organisationsstrukturen der Polizei	41
2.1.1 Organisationsebenen und Zuständigkeiten	42
2.1.2 Innere Struktur der Gemeindepolizei	45
2.1.2.1 Gliederung der Gemeindepolizei	45
2.1.2.2 Personalstruktur und Besoldung	49
2.1.2.3 Polizei als Kostenfaktor	53
2.1.2.4 Technische Ausstattung	54
2.1.2.5 Dienstbetrieb	56
2.1.2.6 Altersstruktur und Aufstiegschancen	57
2.2 Ausbildung der Polizei	60
2.2.1 Einstellungsvoraussetzungen	60
2.2.1.1 Allgemeine Voraussetzungen	60
2.2.1.2 Allgemeinbildungsvoraussetzungen	62
2.2.1.3 Bewerbungen und Kündigungen	65

2.2.2	Ausbildung	66
2.2.2.1	Ausbildungsformen und -stufen	67
2.2.2.1.1	Anlern-Ausbildung	67
2.2.2.1.2	Polizei-Trainee-Ausbildung	68
2.2.2.1.3	Polizeiakademie	68
2.2.2.1.4	Roll-Call-Training	76
2.2.2.1.5	Spezial- und Fortbildungskurse	77
2.2.2.1.6	Systematische Ausbildung am Arbeitsplatz	81
2.2.2.2	Ausbilder	82
2.2.2.3	Disziplin und Korruption	85
2.2.2.3.1	Disziplin	85
2.2.2.3.2	Korruption	87
2.2.2.4	Ausbildungsstil	90
2.2.2.4.1	Lehrstil	90
2.2.2.4.2	Form der Prüfungen	90
2.2.2.5	Beförderungen und Auszeichnung	91
2.3	Einstellungen der Polizei und Einstellungen zur Polizei: ein Aspekt der Organisation-Umwelt-Beziehungen	93
3.	<i>Chancen des Wandels in der deutschen Polizei</i>	100
3.1	Erwartung und Wahrnehmung von Wandel	104
3.1.1	Bisherige Änderungen in der Polizeitätigkeit	105
3.1.2	Erwartungen von Wandel in der Zukunft	110
3.1.2.1	Kurzfristiger Wandel	110
3.1.2.2	Mittelfristiger Wandel	118
3.2	Berücksichtigung des Wandels in der Vergangenheit	126
3.3	Anpassung der Ausbildung an den erwarteten Wandel	129
3.3.1	Anpassungen an kurzfristigen Wandel	130
3.3.1.1	Kürzungen gegenwärtiger Ausbildungsteile	130
3.3.1.2	Verlängerungen der gegenwärtigen Ausbildungsteile	135
3.3.1.3	Vorschläge für neue Inhalte	140
3.3.1.4	Änderungen im Ausbildungsstil	145
3.3.2	Anpassung an mittelfristigen Wandel	149
3.3.2.1	Kürzung gegenwärtiger Ausbildungsteile	149
3.3.2.2	Verlängerung gegenwärtiger Ausbildungsteile	154
3.3.2.3	Vorschläge für neue Inhalte	154
3.3.2.4	Änderungen im Ausbildungsstil	163

Verzeichnis der Tabellen

Tab. 1:	Öffentliche Polizeiorganisationen in den USA 1965	42
Tab. 2:	Bruttojahresgehälter von Polizeibeamten in \$ 1970	48
Tab. 3:	Durchschnittsgehälter und Steigerungsraten in den Gemeinde-Polizeibehörden von Cook-County	50
Tab. 4:	Gehalt und Sozialleistungen für einen Patrolman in Des Plaines in \$/Jahr	51
Tab. 5:	Schichtenteilung und Arbeitsbelastung bei der Gemeindepolizei in Cook-County (ohne Chicago)	56
Tab. 6:	Durchschnittsalter der Polizisten in Cook-County	57
Tab. 7:	Durchschnittliche Dienstjahre in Cook County	58
Tab. 8:	Stellenkegel (ohne Polizeichef und dessen Vertreter)	59
Tab. 9:	Allgemeinbildung der Polizisten	63
Tab. 10:	Stundenplan für verschiedene Grundausbildungskurse	69
Tab. 11:	Anwärter-Ausbildung beim FBI	72
Tab. 12:	Reformvorschlag (nach Watson/Sterling)	74
Tab. 13:	Grund-, Fortgeschrittenen- und Spezialkurse in Illinois 1971	78
Tab. 14:	Fortbildungskurs des FBI für leitende Polizeibeamte anderer Behörden	79
Tab. 15:	Auswahlkriterien bei Beförderungen	92
Tab. 16:	Erwartete kurzfristige Änderung der Polizeitätigkeit	111
Tab. 17:	Unterschiede in den kurzfristigen Zukunftserwartungen nach Sparte und Laufbahngruppe	118
Tab. 18:	Erwartete mittelfristige Änderungen der Polizeitätigkeit	119
Tab. 19:	Rangplätze der zehn häufigsten Erwartungen beim kurz- und mittelfristigen Wandel	123

Verzeichnis der Tabellen

11

Tab. 20:	Bekannt gewordene Gewalt- und Eigentumsdelikte in den USA und der BRD (1973)	125
Tab. 21:	Berücksichtigung von Änderungen der Polizeitätigkeit in Organisation und Ausbildung	127
Tab. 22:	Vorschläge zur Kürzung von Ausbildungsteilen im Hinblick auf die erwarteten kurzfristigen Änderungen	131
Tab. 23:	Rangfolge der für kürzbar gehaltenen Ausbildungsteile im kurzfristigen Wandel	134
Tab. 24:	Vorschläge zur Verlängerung von Ausbildungsteilen im Hinblick auf die erwarteten kurzfristigen Änderungen	136
Tab. 25:	Rangfolge der zu verlängernden Ausbildungsteile im kurzfristigen Wandel	138
Tab. 26:	Vorschläge für neue Ausbildungsinhalte im Hinblick auf die erwarteten kurzfristigen Änderungen	141
Tab. 27:	Anpassung des Ausbildungsstils an die erwarteten kurzfristigen Änderungen	146
Tab. 28:	Vorschläge zur Kürzung von Ausbildungsteilen im Hinblick auf die erwarteten mittelfristigen Änderungen	150
Tab. 29:	Rangfolge der für kürzbar gehaltenen Ausbildungsteile im mittelfristigen Wandel	152
Tab. 30:	Häufigste und seltenste Kürzungsvorschläge nach Bundesländern	153
Tab. 31:	Vorschläge zur Verlängerung von Ausbildungsteilen im Hinblick auf die erwarteten mittelfristigen Änderungen	155
Tab. 32:	Rangfolge der zu verlängernden Ausbildungsteile im mittelfristigen Wandel	157
Tab. 33:	Vorschläge für neue Ausbildungsinhalte im Hinblick auf die erwarteten mittelfristigen Änderungen	159
Tab. 34:	Rangvergleich der Erstnennungen über kurz- und mittelfristig nötige neue Ausbildungsinhalte	162
Tab. 35:	Anpassung des Ausbildungsstils an die erwarteten mittelfristigen Änderungen	164
Tab. 36:	Rangvergleich der Erstnennungen über kurz- und mittelfristig nötige Änderungen des Ausbildungsstils	167
Tab. 37:	Ansichten über die langfristig wichtigsten Aufgaben der Polizei	169

Tab. 38:	Ansichten über die langfristig unwichtigsten Aufgaben der Polizei	175
Tab. 39:	Selbstbeurteilung der gegenwärtigen Eignung der Polizei für die Aufgaben der Zukunft	180
Tab. 40:	Die drei häufigsten bzw. seltensten Vorschläge zur Kürzung oder Verlängerung der gegenwärtigen Ausbildungsteile im kurzfristigen Wandel	184
Tab. 41:	Die drei häufigsten bzw. seltensten Vorschläge zur Kürzung oder Verlängerung der gegenwärtigen Ausbildungsteile im mittelfristigen Wandel	185

Verzeichnis der Abbildungen und Anlagen

Abb. 1: Organisationsvariablen und Umwelt	20
Abb. 2: Organigramm der Polizeibehörde Evanston	46
Abb. 3: Schichtverteilung in Evanston	57
Anl. 1: Auszüge aus dem Officer-Coach Training Guide der Illinois State Police	209
Anl. 2: Auszüge aus den Dienstvorschriften der Illinois State Police Academy (Recruit Training Syllabus)	214

Vorbemerkung

Von allen Organisationen ist die Polizei nach dem Industriebetrieb und der Schule wohl die am meisten erforschte. Während man aber von einer eigenständigen Industriebetriebssoziologie seit langem und einer eigenständigen Schulsoziologie seit einiger Zeit sprechen kann, weil deren jeweiliger Gegenstand recht deutlich integrativ von mehreren speziellen Soziologien her interdisziplinär — gewissermaßen als Schnittmenge mehrerer spezieller Soziologien — behandelt wird, kann von einer Polizeisoziologie noch nicht die Rede sein.

Vielmehr wird die Polizei noch von den einzelnen soziologischen Disziplinen unter ihren eigenen Blickwinkeln gesehen. Dabei ist der Beitrag der einzelnen Soziologien recht verschieden. Die deutsche Kriminologie hat wegen ihrer nichtsozialwissenschaftlichen, einseitig legalistischen Orientierung auf Tat-Täter-Beziehungen jahrzehntelang gar nicht gemerkt, daß zu einer wissenschaftlichen Erfassung der Kriminalität auch gefragt werden muß, wer eigentlich institutionell einen Handelnden zum Täter im Sinne des Gesetzes macht¹. Erst in neuerer Zeit hat die Rezeption der amerikanischen Kriminalsoziologie, insbesondere unter dem Einfluß des symbolischen Interaktionismus, in Deutschland das Augenmerk auf die Polizei gelenkt², aber eben unter spezifisch kriminologischen Fragestellungen. Der weitere präsumptive Zulieferer der Polizeisoziologie, die Organisationssoziologie, wurde von einer jetzt maßgeblichen Vertreterin vor 15 Jahren in Deutschland für noch nicht einmal als spezielle Soziologie existent gehalten³. Auch das hat sich unter amerikanischem Einfluß erst neuerdings gewandelt und sogar schon bei der Polizei selbst zu ernstesten Versuchen geführt, sich unter organisationstheoretischen Gesichtspunkten zu betrachten⁴. Daß die deutschen Wirtschaftswissenschaften angesichts der übertriebenen Verrechtlichung und ökonomischen Unterentwicklung der deutschen Verwaltung an der Polizei überhaupt kein Interesse fanden, kann nicht verwundern. In den USA dagegen sind u. a. Haushaltswesen der Polizei

¹ Vgl. auch Popitz S. 19/20.

² Insbesondere in den Arbeiten von Feest/Blankenburg und Feest/Lautmann.

³ Mayntz S. 148.

⁴ Vgl. die Beiträge über Polizeiorganisation in Zeitschrift für Organisation 44 (1975), S. 361—401.

und Wirtschaftlichkeitsrechnung für einzelne Polizeiaktivitäten gängige Themen im wissenschaftlichen Schrifttum⁵.

Angesichts dieses kulturspezifischen „cultural lag“ der deutschen Soziologie in der Polizeiforschung kann es nicht überraschen, daß es in den USA schon in den zwanziger und dreißiger Jahren Ansätze einer polizeisozilogischen Literatur gab und daß die Berliner Polizei der Weimarer Republik von einem Amerikaner erforscht wurde⁶. Die USA verdanken ihren Vorsprung mehreren — teils glücklichen, teils unglücklichen — Umständen, so etwa der frühzeitigen Institutionalisierung einer hochdiversifizierten sozialwissenschaftlichen Soziologie, der bis vor kurzem überall in den USA im Vergleich zu Europa sehr problematischen Struktur der Polizei als eines stark politisierten Teils des Patronagesystems in der Lokalpolitik⁷, der Einrichtung von Kursen in Criminal Justice Administration u. ä. für Juristen und Polizisten in der akademischen Ausbildung und der ungeheuren Offenheit des amerikanischen Verwaltungssystems für Innovationen. Daran liegt es unter anderem, daß viele amerikanische Beiträge auf diesem Gebiet sehr pragmatisch, empirisch, konkret und realistisch sind und damit in die Gefahr geraten, die Polizei von New York oder Desertville für die Polizei überhaupt zu halten, oder den Leser in die Gefahr bringen, Lehren zu ziehen, die irrtümlich bestimmte Teilaspekte für übertragbar halten.

Diese Bemerkungen sollen einerseits erklären, warum auch die folgenden Untersuchungen die Polizei mehr unter jeweils auf einzelne spezielle Soziologien ausgerichteten Fragestellungen betrachten. Andererseits sollen sie auch erklären, warum hier eine recht spezielle Untersuchung über die deutsche Polizei (Teil 3) mit einer recht allgemeinen über die amerikanische Polizei (Teil 2) zusammengefügt ist: Viele Bausteine einer allgemeinen Polizeisozilogie sind bisher notgedrungen aus den keineswegs immer auf allgemeine Lehren ausgerichteten amerikanischen Abhandlungen übernommen worden, ohne daß wir die notwendigen Grundkenntnisse über das amerikanische Polizeisystem haben, um erlassen zu können, ob wir hier nicht einem keineswegs bös-

⁵ Siehe z. B. Larson, Richard C.: *Urban Police Patrol Analysis*, Cambridge, Mass.: MIT Press 1972; Hirsch, Werner Z. / Sonenblum, Sidney / Teeple, Ronald K.: *Local Government Program Budgeting*, New York: Praeger 1974; Folk, F. J.: *Municipal Detective Systems: A Quantitative Approach*, Cambridge, Mass.: MIT Operations Research Center 1971; Heller, N.: *Proportional Rotating Scheludes*, Ph. D. Dissertation, Philadelphia, Penn.: University of Pennsylvania 1969; Leonard, V. A.: *Police Patrol Organization*, Springfield, Ill.: Charles C. Thomas 1970; St. Louis Police Department: *Allocation of Patrol Manpower Resources in the St. Louis Police Departments*, 2 vols., St. Louis, Mo.: St. Louis Police Department 1968.

⁶ Liang, Hsi-Huey: *The Berlin Police Force in the Weimar Republic*, Berkeley, Calif.: University of California Press 1970.

⁷ Dazu u. a. Fogelson S. 23—39, und Fosdick S. 115.

willigen oder auch nur leichtfertigen, sondern natürlichen Ethnozentris-
mus aufsitzen.

Die hier erstmals veröffentlichten Untersuchungen wurden im Rahmen einer großen Studie über das Berufsbild des Polizeibeamten angefertigt, die von Angehörigen der Fachrichtung Soziologie der Universität des Saarlandes im Auftrag der Ständigen Konferenz der Innenminister und -senatoren der Länder in den Jahren von 1972 bis 1975 durchgeführt wurde⁸. Entsprechend den verschiedenen Zielsetzungen dieser Studie haben auch die einzelnen Teile dieser Veröffentlichung einen verschiedenen Charakter.

Teil 1 bringt eine theoretische Einführung in einen besonderen Aspekt der Organisationssoziologie. Angesichts der kriminologischen Tradition und, weitestgehend, auch des juristischen Gegenwartsverständnisses, die eine sozialwissenschaftliche Analyse der Polizei eigentlich entschuld-
bar nur dann außer Betracht lassen können, wenn sie — fälschlich, natürlich — annehmen, diese sei eine Institution, die selbstverständlich haargenau entsprechend ihrer rechtlichen Betriebsanweisung funktioniert, scheint es notwendig, auf einige organisationssoziologische Gesichtspunkte hinzuweisen, die auch für die Polizei gelten. Mit ihnen soll darauf aufmerksam gemacht werden, daß die Polizei, wie fast alle Organisationen, auch ein Eigenleben führt, das teilweise unabhängig vom Organisationsziel ist; was in neueren kriminalsoziologischen Untersuchungen u. a. über selektive Strafverfolgung mehr als Analyse von Individual- und Gruppenverhalten der Polizeibeamten gesagt wurde⁹, hat durchaus auch seine organisationssoziologische Seite. Auch aus dieser Sicht ist also die Polizei nicht nur ein Rädchen in der Mühle der Justiz, das rein mechanische Übersetzung im Sinne der Technik verrichtet; vielmehr treibt sie durchaus Übersetzung als Sinnübertragung und muß deshalb auf ihre Systemfunktion, auf die Sozialisation ihrer Mitglieder usw. untersucht werden, um Probleme wie Rechtsprechung, Kriminalisierung, Normdurchsetzung, Randgruppen, Schichtung usw. erfassen zu können.

Teil 2 mit den Angaben über die amerikanische Polizei soll vor allem bei der Beurteilung der weitgehend theoretischen Frage helfen, welche Erkenntnisse der dortigen Polizeisozio-
logie auch über die USA hinaus Geltung haben könnten, und zur Lösung der praktischen Frage beitragen, welche konkreten Details aus amerikanischen Polizeistrukturen

⁸ Die Ergebnisse sind ausführlich bei Helfer/Siebel wiedergegeben; eine Kurzfassung dieses Berichts für den Buchdruck ist in Vorbereitung. Einzelergebnisse wurden schon bei Endruweit Relations und Waldmann Organisationskonflikte S. 67—81 mitgeteilt. Im Gutachten an die Auftraggeber waren nur die hier in Teil 3 benutzten Daten enthalten (Helfer/Siebel, Bd. 5, S. 1237—1314).

⁹ Siehe z. B. Feest S. 54—57.