

Polizei: Vertrauen und Legitimität

Messung in der Forschung

von Thomas Feltes

Vertrauen in die und Legitimität der Polizei sind für einen demokratischen Staat existentiell. Nur wenn Bürger*innen der Polizei vertrauen und ihr Handeln als legitim ansehen, kann die Polizei ihre Aufgaben angemessen erfüllen. Forschungen dazu sind für die (kriminal)politische Bewertungen der Institution wichtig, die staatliche Gewalt ausübt und den Staat im Alltag in wahrsten Sinn des Wortes hautnah repräsentiert.

Die Messung von Vertrauen in die und Legitimität der Polizei erfolgt mit zwei unterschiedlichen Zielrichtungen: Zum einen soll festgestellt werden, ob und wie die Polizei (und damit ihr staatliches Gewaltmonopol) in der demokratischen Gesellschaft verankert ist, ob also Bürger*innen ihr und damit indirekt dem Staat vertrauen und das Handeln als legitim wahrnehmen. Legitimität bezeichnet das Vertrauen in die Rechtmäßigkeit politischer Herrschaft, die auch auf der Bereitschaft zur Anerkennung der Herrschaftsbeziehung basiert.

Daher müssen staatliche Institutionen wie die Polizei nicht nur die Grundsätze formeller Rechtmäßigkeit (Legalität) beachten, sondern auch auf dem Vertrauen an die Rechtmäßigkeit der Herrschaft (Legitimität) beruhen. Polizeivertrauen und Legitimität(swahrnehmung) werden aber auch als Basis für eine erfolgreiche Polizeiarbeit bezeichnet. Befragungen dazu sollen die Arbeit der Polizei optimieren.¹

Laut dem Standard Eurobarometer der Europäischen Kommission hatten im Herbst 2024 rund 77 % der Deutschen „Vertrauen in die Polizei“.² Bei einer anderen, Anfang 2024 in Deutschland durchgeführten Umfrage gaben

¹ Hecker, M.: Polizeivertrauen und Legitimitätswahrnehmung: Die Basis für erfolgreiche Polizeiarbeit. Vortrag auf dem Forum KI des BKA 2019, <https://ogv.de/vkld>.

² Damit markierte dieser Wert einen Tiefpunkt. Der Höchststand wurde im Sommer 2020 erreicht, als 84 Prozent der Befragten angaben, dass sie der deutschen Polizei vertrauen, <https://ogv.de/w9cc>.

insgesamt 90 % der Befragten an, der Polizei zu vertrauen. Damit war (und ist) die Polizei die Sicherheitsbehörde mit dem höchsten Vertrauen.³

Hohe Durchschnittswerte dürfen aber weder die Negativbewertungen außer Acht lassen,⁴ noch die Tatsache, dass die Werte für bestimmte Bevölkerungsgruppen, so sie denn ermittelt werden (können), deutlich abweichen. National wie international gibt es immer wieder Studien, die Unterschiede im Vertrauen zur Polizei in Abhängigkeit von individuellen, sozialen oder sozialstrukturellen Merkmalen untersuchen. So konnte Abdul-Rahman zeigen, dass sich die Einschätzungen von Vertrauen und Legitimität der Polizei nicht aufgrund eines tatsächlichen Migrationshintergrunds unterscheiden, sondern aufgrund der Sichtbarkeit von Personen, die als migrantisch gelesen werden, und damit auch häufiger von Rassismus betroffen sind.⁵

Die Übersicht von Baier und Ellrich aus dem Jahr 2014⁶ zeigt, dass es verschiedene Faktoren gibt, die Zufriedenheit mit oder Vertrauen in die Polizei beeinflussen. Die dort aufgelisteten Ergebnisse zu verschiedenen Indikatoren des Polizeivertrauens machen deutlich, dass Vertrauen gegenseitig ist.

„In Deutschland scheint das Vertrauen der Polizei in die Bevölkerung dem Vertrauen der Bevölkerung in die Polizei etwas hinterherzuhinken, betrachtet man die Kontaktquote. Zugleich ist diese Quote natürlich nur ein möglicher und sicherlich kein ausreichender Indikator des Vertrauens der Polizei“.⁷

Bei Jugendlichen konnte die Bedeutung verschiedener Einflussfaktoren auf das Polizeivertrauen nachgewiesen werden, wozu auch der Kontakt mit Polizeibeamt*innen gehört.⁸ Eine Befragung aus dem Jahr 2011 zeigt, dass befragte Jugendliche mit höherem Polizeivertrauen signifikant seltener als Gewalttäter*innen in Erscheinung treten.⁹

³ <https://ogv.de/p05y>.

⁴ Reuter, M.: Das Vertrauen der Bevölkerung in die deutschen Polizeien, 2. Juni 2025, in: Polizei aktuell, <https://ogv.de/azan>.

⁵ Abdul-Rahman, L.: Vertrauens- und Legitimitätsbrüche: Was bedeutet Rassismus durch die Polizei für die Gesellschaft? In: Hunold, D., Singelstein, T. (Hrsg.), Rassismus in der Polizei. Wiesbaden, 2022, S. 471–488, <https://ogv.de/i3c3>.

⁶ Baier, D., Ellrich, K.: Vertrauen in die Polizei im Spiegel verschiedener Befragungsstudien, in: Ellrich, K., Baier, D.: Polizeibeamte als Opfer von Gewalt. Ergebnisse einer Mixed-Method-Studie, Frankfurt/M. 2014, S. 43-90, <https://ogv.de/9uef>.

⁷ Baier, Ellrich a.a.O. (Fn. 6), S. 69.

⁸ Ebd., S. 77.

⁹ Baier, D., Pfeiffer, C., Jugendliche als Opfer und Täter von Gewalt in Berlin. KFN 2011, Forschungsberichte Nr. 114.

Vertrauen in die Polizei: Forschung von Unstimmigkeiten und Unklarheiten dominiert

Betont wird immer wieder, dass polizeiliche Legitimität die „Quelle des Vertrauens“ in die Polizei sei.¹⁰ Die Überzeugung, dass die Polizei legitim handelt, man ihr vertrauen kann und von ihr geschützt wird, kann Sicherheitsbedenken reduzieren und generell das Vertrauen in den Staat stärken. Eine aktuelle Literaturrecherche¹¹ zeigt, dass zwar mehrheitlich ein Zusammenhang zwischen Vertrauen und Kriminalitätseinstellungen berichtet wird. Eine differenzierte Betrachtung der Studien offenbart jedoch Divergenzen und Defizite. Es wird nicht zwischen allgemeinem Vertrauen, instrumentellem Vertrauen oder der Kombination mit dem normativen oder allgemeinen Vertrauen unterschieden. Hinzu kommt, dass unterschiedliche Polizeibewertungen weniger mit der objektiven Kriminalitätslage und mehr mit landestypischen subjektiven Befindlichkeiten und Irritationen vor Ort zusammenhängen und somit stark von regionalen Aspekten beeinflusst werden.¹²

Die Kritik lässt sich auf alle Befragungen übertragen, die Vertrauen gegenüber der Polizei oder die Einschätzung der Legitimität erheben. Die aus verschiedenen Gründen notwendige und praktizierte Reduktion der Komplexität dessen, was Vertrauen und Legitimität ausmachen und vor allem, was die jeweils dazu Befragten darunter verstehen, führt dazu, dass am Ende lediglich ein „rosa Rauschen“ gemessen wird, das dann fälschlicherweise als allgemeingesellschaftliches Grundvertrauen in die Polizei interpretiert wird, getreu dem Motto: Wenn man der Polizei schon nicht mehr vertrauen kann, wem dann? Wunschdenken trifft Notwendigkeit.

Forschungen zum Polizeivertrauen sind oftmals oberflächlich und von Unstimmigkeiten und Unklarheiten dominiert. Obwohl es sich um unter-

¹⁰ Maurer, N. u. a.: Ein einleitendes Wort. In: Maurer, N. u. a. (Hrsg.): Kritische Polizeiforschung. Reflexionen, Dilemmata und Erfahrungen aus der Praxis, Bielefeld 2023, S. 7, <https://ogv.de/ea50>.

¹¹ Müller, C., Corrieri, S.: Eine Übersicht empirischer Untersuchungen des Zusammenhangs zwischen personalen Kriminalitätseinstellungen und dem Vertrauen in die Polizei in Deutschland – Konzeptionelle und methodische Unstimmigkeiten, in: Kriminologie - Das Online-Journal 7, 2025, S. 312-346, <https://ogv.de/ankd>. Merkwürdigerweise werten die Verfasser zwar die älteren Studien Bochum I bis III aus, nicht aber die aktuellere Bochum IV-Studie (s. Fn 19).

¹² Dölling, D., Feltes, Th., Heinz, W., Kury, H. (Hrsg): Kommunale Kriminalprävention - Analysen und Perspektiven. Holzkirchen 2003; Forschungsgruppe Kommunale Kriminalprävention in Baden-Württemberg: Viktimisierungen, Kriminalitätsfurcht und Bewertung der Polizei in Deutschland, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 1998, 2, S.67-82.

schiedliche Konzepte handelt, werden „Legitimität“ und „Vertrauen“ oft synonym verwendet.¹³ Legitimität wird durch die gefühlte Verpflichtung zum Gehorsam, die Einschätzung der Polizei als gesetzeskonform oder die geschätzte Übereinstimmung der polizeilichen Werte mit den eigenen erhoben. Dabei lässt sich (unter Verweis auf Hough¹⁴) zwischen Legitimität und Vertrauen insofern eine Differenzierung vornehmen, dass sich Legitimität einerseits durch die Anerkennung von Autorität im Sinne einer Gehorsamspflicht auszeichnet und andererseits durch das Vertrauen darin, dass diese Autorität „vernünftig“ eingesetzt wird.

Auch Leitgöb-Gusy¹⁵ kritisiert, dass Polizeivertrauen wenig theoretisch fundiert und operationalisiert ist und Einflussgrößen auf Polizeivertrauen noch nicht ausreichend erforscht sind. Dieses Wissen um Einflussgrößen sei jedoch unerlässlich, um die Legitimität der Polizei sowie die Rechtsbefolgung in der Gesellschaft zu verstehen. Nach Hauber und Thurnes handelt es sich beim Polizeivertrauen „um ein mehrdimensionales Konstrukt handelt, das weiterer Forschung bedarf“.¹⁶

Sind Vertrauens-Scores eine Alternative?

Studien vor allem im Bereich der Privatwirtschaft benutzen sog. „Trust Scores“, um Vertrauen (hier in Unternehmen) zu messen¹⁷. Der Vertrauensindex von Edelman und Ipsos misst, wie Menschen verschiedene Organisationen in Bezug auf Vertrauen und Glaubwürdigkeit einschätzen. Laut der aktuellen Studie (2025) setzt hoher „gesellschaftlicher Groll ... das Vertrauen unter Druck“. Das „Edelman Trust Barometer“ zeigt „einen tiefgreifenden

¹³ Müller, Corrieri a.a.O. (Fn. 11), S. 334.

¹⁴ „Trust is believing that the police have the right intentions and are competent to do what they are tasked to do; legitimacy is recognizing and justifying police power and authority“. Hough, M.: Researching Trust in the Police and Trust in Justice. A UK Perspective, in: Policing and Society, 22, 3, 2013, S. 333.

¹⁵ Leitgöb-Gusy, N.: Wohnumfeld und Polizeivertrauen. Der Einfluss subjektiver Wahrnehmung nachbarschaftlicher Eigenschaften auf das Vertrauen in die Polizei, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 101, 5/6, 2018, S. S. 422. Kritisch zum Verhältnis von Polizei und (städtischem) Raum Keitzel, S.: Folgenreiche Begegnungen mit der Polizei: Rassistische Verhältnisse raumtheoretisch untersucht. Münster 2024, <https://ogy.de/1e2s>.

¹⁶ Hauber, J., Thurnes, H.: Polizeivertrauen – Organisationsziel und strategische Kennzahl? Ergebnisse unter Berücksichtigung von Krisensituationen am Beispiel der Corona-Pandemie, in: SIAK-Journal - Zeitschrift für Polizeiwissenschaft und polizeiliche Praxis 4, 2020, S. 4-12, <https://ogy.de/1bnf>.

¹⁷ Net Trust Score: Instrument zur Messung des Vertrauens in der Organisation, <https://ogy.de/o0tn>.

Wandel hin zur Akzeptanz aggressiverer Maßnahmen. Die zunehmende politische Polarisierung und wachsende Ängste haben bei vielen Menschen einen hohen gesellschaftlichen Groll ausgelöst¹⁸ – vielleicht eine gute Erklärung für zunehmende Gewaltbereitschaft, auch in der Polizei selbst?

Die dort angewendete Befragungsmethodik zeigt beispielhaft auf, von welchen individuellen und (sozial-)strukturellen Faktoren Vertrauenswerte abhängen und macht damit deutlich, dass generalisierte und damit verallgemeinernde Aussagen zum Vertrauen in Institutionen wissenschaftlich wenig wert sind, wobei man bei einem Sample von 1.150 Personen wird begründete Zweifel an der Repräsentanz bestimmter, vor allem vulnerabler Gruppen wie Opfern von Polizeigewalt, Menschen mit Migrationshintergrund oder schwarz gelesenen Menschen haben muss. Gerade die Meinung dieser Menschen, die in solchen Befragungssampeln meist aus verschiedenen Gründen nicht erfasst werden oder sich nicht erfassen lassen, ist aber für ein realistisches Bild des gesamtgesellschaftlichen Vertrauens in die Polizei notwendig.

Wie kann man Vertrauen messen?

Es gibt verschiedene Möglichkeiten zur Messung des Vertrauens. Eine besteht darin, Menschen direkt nach ihrem Vertrauen in eine Institution zu fragen. Hier wird vor allem die subjektive Wahrnehmung und Erwartungen einer Person bezüglich des Verhaltens der anderen Seite (hier der Polizei) sowie ihre damit verbundenen eigenen Verhaltensabsichten erfasst.¹⁹ Die andere Möglichkeit besteht darin, Vertrauen indirekt zu messen. Die Befragten sollen dann Eigenschaften oder Verhaltensweisen einer Person oder einer Institution bewerten, von denen man weiß, dass sie eng mit Vertrauen zusammenhängen. Da

„... das Vertrauen vor allem auf der Basis der drei Vertrauenswürdigkeitsfaktoren Kompetenz, Integrität und Wohlwollen entsteht, können Personen entsprechend gefragt werden, wie kompetent und qualifiziert, wie hilfsbereit und fürsorglich oder wie gerecht und prinzipientreu sie eine andere Person (oder Institution, TF) ... einschätzen“.²⁰

¹⁸ Edelman Traust Barometer 2025, <https://ogy.de/0jcr>.

¹⁹ Rousseau, D. M., Sitkin, S. B., Burt, R. S. & Camerer, C.: Introduction to special topic forum. Not so different after all: A cross-discipline view of trust, in: Academy of Management Review, 23, 3, 1998, S. 393-404.

²⁰ Vertrauen und Risiko in einer digitalen Welt, <https://ogy.de/s41q>, unter Verweis auf Mayer, R. C., Davis, J. H., Schoorman, F. D.: An Integrative Model of Organizational Trust, in: The Academy of Management Review, 20, 3, 1995, S. 709-734.

Ein weiterer Weg ist die Messung des Vertrauensverhaltens einer Person. Man sucht Anhaltspunkte im Verhalten einer Person, die darüber Aufschluss geben, ob sie der Polizei vertraut oder nicht. Hier wird z.B. danach gefragt, ob und wann man sich an die Polizei wenden oder Anzeige erstatten würde. Die Werte können dann auch mit vorhandenen tatsächlichen Anzeigewerten verglichen werden. Während frühere Befunde belegten,²¹ dass eine Verbesserung des Vertrauens der Bevölkerung in die Polizei mit einer Aufhellung des Dunkelfelds einhergeht, weil Opfer dann häufiger Anzeige erstatten, gilt dies inzwischen wohl nicht mehr. Die Befragungen in Bochum zeigten, dass die Einschätzung der Polizei im Laufe der letzten Jahrzehnte schlechter geworden ist, gleichzeitig aber anteilmäßig mehr Taten zur Anzeige gebracht werden.²² Während in den 1980er Jahren fast 60 % der Befragten der Auffassung waren, dass die Polizei bei der Bochumer Bevölkerung einen guten Ruf hat, waren es 2015/16 nur noch knapp 53 %. Auch in Bezug auf die Kompetenz gingen die Zahlen zurück.²³ Die Bochumer Befragung zeigte auch, dass es deutliche Stadtteilunterschiede in der Bewertung der Polizei gibt und dass die Polizei nach einem persönlichen Kontakt grundsätzlich negativer beurteilt wird.²⁴

Die Hauptschwierigkeit bei der Messung von Vertrauensverhalten besteht allerdings darin, dass eine wahrgenommene Alternativlosigkeit fälschlicherweise Vertrauen suggeriert. Eine Anzeigeerstattung bei einem Delikt, bei dem die Anzeige notwendige Voraussetzung für die Regulierung des Schadens durch eine Versicherung ist (z. B. beim Fahrraddiebstahl) sagt nichts darüber aus, ob und wie man der Polizei vertraut – generell oder in Bezug auf die Wahrscheinlichkeit, diese konkrete Tat aufzuklären. Womit eine weitere Differenzierung deutlich wird: Vertrauen in die Polizei kann einerseits generelles Vertrauen sein (nach dem Motto: Die werden schon alles richtig machen), und sich andererseits auf eine ganz konkrete Frage oder Maßnahme beziehen, wie hier die Wahrscheinlichkeit, den Fahrraddiebstahl aufgeklärt zu oder das gestohlene Fahrrad zurückzubekommen. Will man also Vertrauen umfassend erfassen, muss die subjektive Vertrauenswahrnehmung von dem Vertrauensverhalten der Nutzer*innen unterschieden werden.

²¹ Baier, Ellrich a.a.O. (Fn. 6), S. 80.

²² Schwind, J.-V.: Sicherheit und Sicherheitsgefühl in der Stadt Bochum 2015/2016 („Bochum IV“), Holzkirchen 2018, S. 97, <https://ogv.de/0x28>

²³ Feltes, T., Reiners, P.: Sicherheit und Sicherheitsgefühl in Bochum. Exemplarische Befunde der Bochumer Dunkelfeldstudie 2015/2016 (»Bochum IV«), in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform 2019, 102, S. 1–15; vgl. Schwind a.a.O. (Fn. 23).

²⁴ Schwind a.a.O. (Fn. 23), S. 152 ff.

Letztlich bedarf es einer ganzen Werkzeugkiste, um seriös Vertrauen in die Polizei zu messen. Ein solches „Vertrauens-Assessment“²⁵ besteht aber aus weit mehr als ein paar Fragen in einer Umfrage, vor allem, wenn diese in einem „Befragungsbus“ versteckt sind. Ein solches Assessment besteht aus einer regionalen Befragung, qualitativen, offenen Einzelinterviews und einem Workshop, bei dem die Ergebnisse mit Vertreter*innen aus dem Bereich der Zivilgesellschaft, der Politik und der örtlichen Polizei diskutiert werden. Dabei spielen sozialstrukturelle Aspekte ebenso eine Rolle wie bereits vor Ort vorhandene Kriminalitätsanalysen, und es kann auch um individuelles Vertrauen gehen, wenn z. B. die Arbeit von Streifenbeamt*innen oder Bezirksbeamt*innen beleuchtet werden soll.²⁶

Vertrauen, Legitimität und Gewaltkontrolle

Piening, Habermann und Singelnstein haben 2024²⁷ Wahrnehmungen und Einstellungen in der Bevölkerung zu Problemen in und mit der Polizei sowie den Folgen für Legitimität und Vertrauen dieser Institution untersucht und die Begrifflichkeiten betrachtet. Ihre empirischen Befunde zeigen einen differenzierten Blick der Gesellschaft auf die Polizei. Gefragt nach dem allgemeinen Institutionenvertrauen gaben 65 % Prozent der Teilnehmer*innen an, der Polizei „eher“ bis „voll und ganz zu vertrauen“. Die Vertrauenswerte der Befragten fallen geringer aus als in anderen Studien, bei denen zwischen 77 % und 90 % Vertrauen gemessen wird, was unterschiedliche Gründe haben und z. B. mit der verwendeten Messskala oder dem Kontext der Befragung zusammenhängen kann. Jedenfalls stellt sich das Bild der Gesellschaft von der Polizei umso nuancierter dar, je inhaltlich differenzierter gefragt wird. Die Menschen haben ein sehr viel differenzierteres Bild von der Polizei, als die eindimensionale Messung von Institutionenvertrauen nahelegt. Die Autor*innen machen deutlich, dass Vertrauen zu einem differenzierten Konzept erweitert werden kann, wenn es als Erwartung an die Zukunft und Delegation von Verantwortung verstanden wird, die auf der Anerkennung polizeilicher Legitimität basiert. Innerhalb dessen lasse sich naives, aufgeklärtes bzw. reflektiertes sowie gerechtfertigtes Vertrauen unterscheiden.

²⁵ AG Report 2/2022, VertrauensPRAXIS – Werkzeuge zur Analyse von Vertrauen in einer Organisation, <https://ogv.de/v8e2>.

²⁶ Eine Kurzskaala zur Messung des zwischenmenschlichen Vertrauens stellt GESIS zur Verfügung: Working Papers 2012/22, <https://ogv.de/1wk1>.

²⁷ Piening, M. -T., Habermann, J., Singelnstein, T.: Polizei: Vertrauen ist gut, Kontrolle auch: Einstellungen in der Bevölkerung zu Kontrolle der Polizei und Aufarbeitung von Fehlverhalten, in: Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform, 107, 4, 2024, S. 373-391.

Erhebliche Teile der in dieser Studie Befragten haben demnach ein aufgeklärtes bzw. reflektiertes Vertrauen in die Polizei.

„Sie haben ein weder verklärtes, idealisierendes, noch ein negativ ablehnendes Bild von der Organisation Polizei, ihrer Rolle und Funktion und keine allzu idealistischen Erwartungen an deren Praxis, wenn ihr Vertrauen einhergeht mit einer differenzierten Wahrnehmung von Problemen in der Polizei sowie Erwartungen einer Kontrolle der Polizei“.²⁸

Die Autor*innen weisen auch darauf hin, dass ein Vertrauens- und Legitimitätsverlust droht, wenn die Polizei die Erwartungen dauerhaft nicht erfüllt und sich einer externen Kontrolle verschließt. Ein konstruktiver und transparenter Umgang mit Fehlverhalten hingegen kann zur Bildung von gerechtfertigtem Vertrauen beitragen, ebenso wie geeignete Police Accountability-Mechanismen.

Fazit

Vertrauen in die Polizei und die Einschätzung der Legitimität polizeilichen Handelns müssen auf möglichst kleinteiliger, regionaler Ebene und in Anlehnung an sozialräumliche Studien untersucht werden. Dabei ist die große Bandbreite relevanter sozialer, sozialstruktureller und individueller Einflussfaktoren zu berücksichtigen, so dass selbst bei kleinräumigen Studien eine größere Anzahl sowie eine hohe Unterschiedlichkeit von Befragten erforderlich ist. Überregional sollte die Studie von Piening, Habermann und Singelstein²⁹ als Ausgangspunkt für entsprechende Befragungen genommen werden, um die so einfach klingenden Begriffe wie Vertrauen und Legitimität in angemessener Breite und Tiefe zu erfassen. Um Vertrauen umfassend zu messen, ist zudem die (angegebene) subjektive Vertrauenswahrnehmung von dem (tatsächlich praktizierten) Vertrauensverhalten zu unterscheiden. Befragungen und Aussagen zum allgemeinen Vertrauen der Deutschen in die Polizei und deren Legitimität sind wertlos, sofern sie nicht die notwendigen inhaltlichen, räumlichen und sozialstrukturellen Differenzierungen berücksichtigen.

²⁸ Ebd., S. 388.

²⁹ Ebd.